

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

260

**SICUREZZA E COOPERAZIONE NEL CONTINENTE AFRICANO**

(21 novembre 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

260

### SICUREZZA E COOPERAZIONE NEL CONTINENTE AFRICANO

(21 novembre 2022)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del* Direttore Centrale per l’Africa sub-sahariana del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Min. Plen. Giuseppe MISTRETTA e dell’Ammiraglio di Squadra Giuseppe BERUTTI BERGOTTO, Sottocapo di Stato Maggiore della Marina

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

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA.

**Paolo Casardi:** cari amici, benvenuti al Dialogo Diplomatico sulla Sicurezza e Cooperazione nel Continente africano. In particolare, vorrei dare il più caldo benvenuto tra noi ai nostri due ospiti: l’Ammiraglio di Squadra Giuseppe Berutti Bergotto, Sottocapo di Stato Maggiore della Marina e il Ministro Plenipotenziario Giuseppe Mistretta, Direttore Centrale Africa della Farnesina, che consideriamo ormai un caro amico, che non ha bisogno di presentazioni.

L’Ammiraglio Berutti Bergotto ci visita invece per la prima volta, prendendo il posto del Capo di Stato Maggiore, l’Ammiraglio di Squadra Enrico Credendino, chiamato ad altra urgente, imprevista, incombenza internazionale.

Segnalo alcuni aspetti della Carriera dell’Ammiraglio Berutti Bergotto, esperto di missioni navali nord-africane, che dimostrano come, in ogni grado, l’Ammiraglio abbia ricevuto incarichi del più alto livello. Nel 2005, da Capitano di Vascello ha seguito l’allestimento del cacciatorpediniere Andrea Doria, una delle navi più prestigiose della nostra flotta, assumendone poi il comando. Da Ammiraglio, ha comandato la seconda divisione navale, quella di Taranto, insieme al comando delle Forze d’altura italiane, prendendo, al termine, la responsabilità della Direzione del Personale della Marina. Da un anno è stato nominato Sottocapo di Stato Maggiore.

Bene, tornando al nostro Dialogo Diplomatico, sappiamo che oltre all’UE e ai suoi membri e oltre agli Stati Uniti e alla Russia, oggi ormai anche la Cina ha diffuso la propria influenza geoeconomica nel continente, attraverso ambiziose realizzazioni infrastrutturali. Inoltre sono attivi l’Iran, la Turchia e i Paesi del Golfo in determinate aree del continente. Ciò ha causato, secondo anche alcuni colleghi africani, che le differenti “policy” sull’Africa di questi Paesi siano ispirate più dalla competizione strategica, piuttosto che dalla volontà di creare un eco-sistema più prospero per dare spazio allo sviluppo e migliorare le condizioni di vita degli Africani. C’è il rischio, insomma che l’Africa si trasformi nel teatro di una guerra fredda multipolare. All’UE viene chiesto di giocare un ruolo di moderazione di queste tendenze, attraverso anche l’esempio di “buone pratiche” di cooperazione e di moralizzazione.

I colpi di Stato, ben cinque solo nella zona del Sahel in meno di due anni, perpetrati in Burkina Faso, Ciad, Guinea, Mali e Sudan e i due falliti (Guinea Bissau e Niger) sono figli delle predette tensioni?

Niente di nuovo sotto il sole, dirà qualcuno. Oggi però i problemi per l’Africa sono aumentati rispetto al passato, tra difficoltà ambientali e più frequenti guerre. L’arrivo della jihad, le conseguenze della guerra in Ucraina, che a loro volta causano maggiori migrazioni ecc., fomentano forti preoccupazioni che il futuro del continente possa venire seriamente compromesso da tali situazioni. Tenendo conto anche dell’esplosione demografica che vedrà l’Africa superare i due miliardi di abitanti a partire dal 2050. Forse i nostri invitati potrebbero aiutarci a capire meglio situazione e tendenze.

Approfitto della parola ancora un minuto per confermare che abbiamo preoccupazioni anche sulla proiezione marittima degli Stati africani. Ci preoccupa il traffico marittimo di esseri umani, le pratiche della pirateria e del contrabbando di armi, di droga o di rifiuti tossici. Vorremmo capire anche i motivi dell’importante sviluppo delle Marine africane mediterranee (ma anche del Sudafrica) che in alcuni casi dispongono di armamenti imbarcati di cui noi stessi non disponiamo. Ed in ultimo vorremmo sapere cosa dobbiamo pensare della grande concentrazione di basi e di navi militari in Mar Rosso, anche di grandi potenze globali non alleate. Molte grazie,

Possiamo allora cominciare gli interventi degli invitati che avranno a disposizione venti minuti circa per il loro intervento e, dopo gli interventi dei soci, altri dieci minuti per la replica. Il primo intervento dei soci verrà effettuato dal Co-Presidente Amb. Maurizio Melani. Grazie.

**Giuseppe Mistretta:** ringrazio il Circolo di Studi Diplomatici per avermi invitato per una seconda volta a parlare di Africa. In questa circostanza ci soffermiamo sulla sicurezza nel Continente.

Mi è gradito cominciare con un'osservazione che ho sentito fare a Papa Francesco in una recente occasione pubblica: "l'Africa sta rischiando di tornare indietro" egli ha detto, ed ha aggiunto "ma l'Africa non va sfruttata, va promossa".

Prendendo lo spunto da queste parole, va riconosciuto che in molti territori africani la situazione appare fragile ed instabile, a causa di molteplici fattori, fra cui alcune conseguenze della pandemia Covid 19, e gli effetti della guerra in Ucraina.

Per spiegare le dinamiche africane si ricorre spesso ad una narrazione superficiale tendenzialmente molto positiva, basata su argomenti quali l'ammmodernamento delle infrastrutture, la digitalizzazione, la transizione energetica, il potenziale demografico etc..

Circa gli aspetti di maggiore fragilità, quali la presenza di situazioni di grande instabilità politica, economica, sociale, e circa il moltiplicarsi di conflitti e colpi di Stato, si parla meno.

Cercheremo, quindi, di toccare questi temi che non vanno trascurati.

Esiste un arco di instabilità che coinvolge in primis tutta la zona saheliana, fino ad andare a toccare anche il Corno d'Africa, cioè Etiopia e Sudan, Stati che fino a poco tempo fa venivano considerati, pilastri di stabilità regionale, e che oggi patiscono conflitti e lotte interne ancora in corso. I Paesi del Sahel sono stati purtroppo protagonisti di sette colpi di Stato in due anni. Si tratta di un fenomeno molto preoccupante, che si accompagna alle tensioni derivanti dall'offensiva del terrorismo Jihadista.

Ma l'area dell'instabilità si espande anche nella Repubblica Democratica del Congo, dove sono in corso da tempo scontri tra il movimento M23, varie altre milizie e le forze governative; riguarda la Repubblica Centrafricana, il Camerun, diviso tra zona anglofona e zona francofona, e giunge fino al nord del Mozambico, dove esiste un'insorgenza di confusa matrice jihadista.

Mi sembra importante approfondire il fenomeno dei colpi di Stato in Africa occidentale.

Tornati in auge dopo un periodo abbastanza lungo di trasferimenti democratici del potere, il fenomeno ci riporta ad una realtà che si credeva ormai estinta dopo la fine dei regimi dei vari Mobutu, Idi Amin, Gheddafi, Bokassa, Habré etc..

La relativa tranquillità degli scorsi anni sembrava coincidere con l'affermazione dei principi del buon governo e della democrazia, che con grandi difficoltà tentavano di farsi strada nel Continente grazie anche al ruolo dell'African Union.

Ciò che anima spesso tali colpi di Stato militari è uno spirito anti-francese, anti-europeo, anti-occidentale, ed un atteggiamento favorevole alla Russia e a nuovi attori extraeuropei che si affacciano nel Continente.

Tutto ciò ha costretto l'Occidente e l'Ue a riconsiderare quello che si è fatto nel Sahel.

Negli ultimi quattro anni l'Italia in Sahel ha aperto nuove Ambasciate, aumentato la cooperazione, ha avviato una collaborazione di training militare molto importante in Niger e ha operato anche nel quadro della Task Force Takuba, congiuntamente con altre truppe europee, tra cui quelle della Francia e della Danimarca. Partecipiamo alla "Alliance Sahel", che mette insieme gli sforzi di cooperazione effettuati dai principali partner occidentali, ed anche alla "Coalition pour le Sahel", e all'Africa Focus Group a guida americana.

Per quanto riguarda il terrorismo in Sahel, esso si espande anche per l'incapacità degli Stati di controllare territori amplissimi, e per la conseguente insoddisfazione delle popolazioni, che oltre a patire la povertà, subiscono i raid del terrorismo jihadista e scontri etnici.

L'accaparramento di risorse rare è un altro dei fattori che si sono sviluppati in quest'ultimo periodo in maniera preoccupante, e che genera ulteriore insicurezza ed instabilità, anche in relazione all'atteggiamento che possiamo definire predatorio da parte dei cosiddetti nuovi attori.

Abbiamo accennato in apertura al fatto che anche la guerra in Ucraina sia oggi uno dei fattori che contribuisce alla instabilità in Africa, sia a causa delle conseguenze alimentari, che per quelle di natura più strettamente politica.

Di fronte a questo quadro complesso, oggi l'Italia e l'Ue individuano in Sahel nella Mauritania e nel Niger i principali partner che, se pur con mille difficoltà, cercano di mantenere gli assetti

costituzionali al loro interno. Essi costituiscono oggi il fulcro della collaborazione occidentale nella regione saheliana.

Più in generale, in un momento come questo appare opportuno puntare sugli Stati più stabili ed avanzati economicamente, come Ghana, Senegal, Kenya, RSA, Costa d'Avorio, in modo che possano essere loro stessi volano di stabilità e progresso nei Paesi limitrofi.

Si è parlato prima dei nuovi attori in Africa, quali la Turchia, i Paesi del Golfo, la Russia ed altri, i quali hanno regole di ingaggio nel Continente molto differenti da quelle europee ed occidentali. Essi hanno delle agende nascoste, di natura religiosa, finanziaria, strategica, militare, che non sempre sono in linea con le necessità autentiche del Continente. Soprattutto, essi non hanno a cuore lo sviluppo del buon Governo, dello Stato di diritto, dell'alternanza democratica, della crescita istituzionale degli Stati africani, premure che accompagnano invece le iniziative dell'Ue.

Per quanto concerne la Cina, essa non va considerata un nuovo attore, poiché opera in Africa da decenni, e ha oggettivamente contribuito alla crescita infrastrutturale del Continente.

In conclusione, mi sembra utile ricordare quali siano i pilastri della strategia europea nel Continente africano, ai quali l'Italia si associa pienamente.

Dal vertice UE-UA di Abidjan del 2017, a quello di Bruxelles nel febbraio di quest'anno, si è stabilita un'autentica partnership fra Europa ed Africa. Sotto un profilo strettamente economico si è concordato di dare priorità all'alleviamento della povertà attraverso nuovi investimenti, creazione di imprese, crescita dell'occupazione per i giovani, visto che spesso è proprio la povertà la causa profonda di fenomeni quali criminalità, terrorismo e traffico di esseri umani.

Per questo è stato approvato nel 2022 un piano ambizioso come il "Global Gateway", stabilito nell'ultimo vertice di Bruxelles, preceduto nel 2017 dall'"European External Investment Plan"; il Global Gateway prevede investimenti pari a centocinquanta miliardi di euro in Africa da qui al 2027, una cifra di gran lunga maggiore rispetto a quelle che i cosiddetti nuovi attori dedicano al Continente.

Resta però il problema di come stimolare le imprese ad investire in Africa quando permangono situazioni di guerra e di instabilità, o in presenza di una crisi finanziaria senza precedenti, o in condizioni di dissesto idrogeologico dovuto alle terribili conseguenze nel Continente dei cambiamenti climatici. Sono queste le sfide a cui nell'immediato futuro dovremo rispondere.

**Giuseppe Berutti Bergotto:** ringrazio i membri del Consiglio Direttivo e i Soci del Circolo Studi Diplomatici e in particolare l'Amb. Paolo Casardi e l'Amb. Maurizio Melani per l'invito a discutere, assieme all'Amb. Giuseppe Mistretta, un tema di estrema attualità e interesse comune quale la "Sicurezza e cooperazione in Africa". Le riflessioni sugli aspetti di instabilità nel continente africano, le loro cause e le strategie che la Comunità Internazionale, con specifico riferimento all'Unione Europea, ha adottato, mi consentono di illustrare il ruolo della Marina Militare in un'area la cui ampiezza e complessità, associate alla rilevanza degli interessi nazionali da salvaguardare, sopra e sotto la superficie del mare, richiedono un attento e prospettico impiego dello strumento marittimo per i compiti attribuiti alla Forza Armata, dall'ordinamento nazionale e quelli derivanti dagli impegni assunti dal Paese nel quadro delle Alleanze e delle coalizioni internazionali cui esso aderisce.

Mi siano consentite, innanzi tutto, alcune considerazioni preliminari: il mare è il bene comune per eccellenza, da cui dipende il nostro progresso.

L'Italia, Paese che la geografia e l'economia ineludibilmente legano a una vocazione marittima, deve al mare e alle attività ad esso connesse gran parte della sua prosperità e della sua sicurezza. Più in generale, il mare ha sempre condizionato la crescita e il progresso di tutte le nazioni. Infatti, oggi circa l'ottanta per cento della popolazione mondiale vive entro i primi duecento chilometri di distanza dalla costa; inoltre, lungo le rotte marittime si muove il 90% di tutto il commercio mondiale, non solo per i vantaggi economici che ne derivano o per vincoli di natura geografica, ma anche per i minori impatti sull'ambiente in termini di inquinamento; utilizzando il mare come

sistema di comunicazione per il trasporto dei materiali, il livello di inquinamento è cinque volte inferiore rispetto al traffico su ruota e di tre volte rispetto a quello ferroviario.

Il nostro Paese, che si protende sul mare con i suoi 8.000 chilometri di coste, che ne rappresentano i 7/8 dei confini, è una media potenza regionale a forte connotazione marittima i cui principali interessi, in linea con la recente Direttiva ministeriale per la Strategia di sicurezza e Difesa per il Mediterraneo, emanata dal Ministro della Difesa pro-tempore, si sostanziano nell'area del cosiddetto Mediterraneo Allargato, concetto geopolitico, geostrategico e geoeconomico non nuovo, ma che nel tempo ha contemplato un progressivo allungamento geografico del mar Mediterraneo fino a includere il bacino somalo, il Golfo di Guinea, e lo stretto di Hormuz. È all'interno di quest'area che si concentrano in larga parte gli interessi marittimi italiani, dalla sicurezza e dall'economia al più ampio ruolo geopolitico che il Paese può assumere a livello internazionale. Aggiungo anche quelle aree solo apparentemente più lontane, ma fortemente cogenti, determinate dallo scioglimento dei ghiacci nell'Artico che aprirebbero nuove rotte marittime con ripercussioni sui nostri porti e, più in generale, sul ruolo del Mar Mediterraneo. Basti pensare, a tal riguardo, al porto di smistamento di Gioia Tauro, nel quale giungono grandi navi commerciali provenienti dal canale di Suez e da cui poi ripartono le merci per il resto dell'Italia. La Marina è presente in Artico supportando le campagne di ricerca e di acquisizione dei dati geofisici marini volti a incrementare la conoscenza e lo studio di tali porzioni di mare.

Ritornando al Mar Mediterraneo, esso rappresenta la cerniera tra Europa, Asia e Africa ed è un fondamentale connettore tra le aree oceaniche atlantiche e indo-pacifiche. Garantire la sicurezza dei trasporti marittimi e, più in generale, l'uso sicuro del mare è fondamentale.

In tale contesto, evidenzio l'importanza strategica dei cosiddetti *chocke-point*; senza libertà e sicurezza della navigazione in questi passaggi obbligati il nostro sistema di import-export semplicemente si ferma. Infatti, per il nostro Paese, Mediterraneo vuol dire prima di tutto navigazione e flussi commerciali «verso» e «tra» Suez, Gibilterra, lo Stretto di Sicilia e gli Stretti Turchi. Riferendoci al Canale di Suez, è opportuno ricordare come l'incagliamento avvenuto nel 2021 della petroliera *Ever Given* abbia provocato 9,6 miliardi di euro di danni al giorno e il blocco di 400 navi. Tale episodio mostra la vulnerabilità e le relative conseguenze importanti, se non addirittura critiche, sull'economia globale e, in modo particolare, sulla nostra.

Nel 2021 i 51,2 miliardi di euro prodotti dalla *blu economy* hanno attivato ulteriori 84,8 miliardi di euro, per un ammontare complessivo pari a 136 miliardi di euro, ossia il 9,1% del PIL nazionale. Tali dati evidenziano per ogni euro investito un moltiplicatore 1,7 del «Sistema Mare» e, in particolare, 2,4 del «Settore cantieristica militare e industria ad alta tecnologia correlata». Sottolineo, inoltre, come le attività marittime presentano un elevato livello di integrazione con il resto dell'economia nazionale prettamente di trasformazione e che dipende dal mare per l'approvvigionamento del circa 60% dell'ammontare complessivo di materie prime e circa il 50% del trasferimento delle proprie esportazioni.

Altro punto da sottolineare per avere un quadro ben chiaro e dettagliato dell'importanza del Mar Mediterraneo, riguarda i fondali, ormai veri e propri corridoi strategici per gli approvvigionamenti energetici e la continuità dei servizi telematici. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, contrariamente alla percezione comune, che associa la prevalenza dei traffici dati con i satelliti, il fondo del mare accoglie una fitta rete di cavi che assicurano circa l'ottanta per cento delle trasmissioni su scala globale. A tal riguardo la Marina Militare ha recentemente sottoscritto un accordo con *TIM Sparkle*, società che si occupa di gestire la maggior parte dei cavi comunicativi che servono l'Italia, fornendo assistenza per la verifica delle condutture che collegano Linosa alla Sicilia.

Venendo alle tematiche odierne e soffermandomi sugli aspetti degli approvvigionamenti energetici, bisogna considerare sia la provenienza del gas naturale sia dove sono ubicati i principali gasdotti italiani. A Nord l'Italia riceve il gas che proviene dalla Russia, dalla Norvegia e dall'Olanda attraverso i due passanti che giungono in Friuli Venezia-Giulia e in Piemonte. Anche il Corridoio Sud necessita di essere particolarmente attenzionato poiché coinvolge Puglia e Sicilia attraversando, rispettivamente, con un collegamento diretto, l'Albania e la Grecia ma anche Libia, Tunisia e Algeria. Dal momento che l'Africa è il continente da cui giunge un considerevole e non indifferente quantitativo di gas naturale, si può ben comprendere come una situazione di incertezza, crisi e destabilizzazione dell'area possa influire nettamente su settori di primaria importanza per

l'Italia. Ed ancora, per quanto concerne il traffico marittimo del gas liquefatto, questo proviene principalmente dal Mozambico, ove l'ENI ha impianti di estrazione, trattamento ed esportazione, così come dal Congo e dalla Nigeria.

In termini generali, il contesto di sicurezza in prospettiva marittima va analizzato per tre distinte aree di interesse: Nord Africa/Mediterraneo, Golfo di Guinea e Corno d'Africa (Golfo di Aden/Nord Est Oceano Indiano).

Per quanto riguarda il Nord Africa, soprassedendo sul tema Libia, diverse questioni affliggono l'area. Di primaria importanza il deterioramento delle relazioni bilaterali tra Marocco e Algeria; continuando verso Est, la Tunisia da tempo è afflitta da problematiche interne, che ne minano la stabilità, e per concludere l'Egitto, ultimo paese africano che affaccia sul Mediterraneo, sta vivendo al momento una fase di difficoltà, dovuta a numerose criticità concomitanti. Per quanto riguarda il Golfo di Guinea, area di transito strategica per le attività estrattive e per il trasporto di beni da e verso il Mediterraneo, le economie dei paesi rivieraschi sono per lo più basate sullo sfruttamento delle risorse naturali, in primis marittime, ma le fragilità socio-economiche favoriscono la proliferazione di attività criminali e traffici illeciti. Risulta essere la prima area su scala globale per incidenza del fenomeno della pirateria. Infine, per quanto riguarda il Golfo di Aden e l'Oceano Indiano, area di transito dei commerci che da oriente si dirigono verso il Mediterraneo, da evidenziare che le marine dell'area hanno, nel complesso, capacità insufficienti ad assolvere gli impegni d'istituto (per lo più riconducibili a quelli di una Guardia Costiera).

Il continente africano pone importanti sfide securitarie nel Mediterraneo Allargato, tra le quali il riarmo navale, la pirateria marittima, i traffici illeciti, il proliferare di crisi e di instabilità regionali. Con riferimento alla dislocazione nell'area delle marine di altri paesi, la presenza americana, negli ultimi anni, ha vissuto una progressiva diminuzione, con una maggiore presenza di assetti verso l'Indo-Pacifico. Al contempo, il conflitto armato in Ucraina ha determinato l'incremento navale russo nel Mediterraneo, con una base a Tartus moderna e capace, che però pecca dal punto di vista funzionale, obbligando le navi a tornare periodicamente in madrepatria per i regolari cicli di manutenzione, non esistendo sul posto strutture all'uopo costituite. Senza inoltre sottacere la base realizzata a Port Sudan che attraverso il canale di Suez supporta le capacità russe di accesso al Mediterraneo.

Il riarmo navale ha riguardato varie marine del bacino del Mediterraneo e, in particolare, Algeria, Turchia ed Egitto. La marina Algerina ha avuto una crescita notevole negli ultimi ventidue anni, passando da una flotta di pochissime e piccole unità, ad impegnare il sei per cento del PIL nel 2019 per la difesa marittima. Dispone di navi di elevato livello tecnologico e di variegate capacità operative, inclusa quella anfibia. Il primo fornitore rimane la Russia, dalla quale gli Algerini hanno acquisito anche sommergibili con capacità di lancio dei missili "deep strike". La Turchia ha incrementato in pochi anni l'organico da quarantamila unità ai sessantamila di oggi, acquisendo anche la capacità di costruzione propria di unità navali. Infine l'Egitto prosegue a ritmo elevato l'ammodernamento della sua flotta, avviato 10 anni fa. Quale portata del rinnovamento, indico che nel recente passato, la marina egiziana si è dotata di fregate FREMM italo-francesi e unità anfibia; inoltre per quel che concerne l'ammodernamento della flotta subacquea, si è rivolta ai tedeschi per l'acquisizione di battelli.

Toccando adesso il punto di vista securitario, si può considerare l'Africa divisa in tre regioni: il Nord Africa/Sahel e le sue estremità meridionali del Golfo di Aden e del Golfo di Guinea. Sono state attivate missioni diplomatiche, per consentire a tali Paesi di avere la possibilità di un maggiore controllo del traffico mercantile. Si sta cercando di estendere questa capacità in tutto il territorio africano, promuovendo la creazione di un sistema per il monitoraggio del traffico navale. Un tale sistema potrebbe così contribuire a ridurre, con la presenza di navi di controllo, il fenomeno della pirateria che ad oggi risulta essere ben presente e pressante nel Golfo di Guinea, pur essendosi ridotto notevolmente, con un numero di casi ancora pari a 20 nell'anno corrente, quando nel 2018 se ne sono contati 143.

Nell'ultimo decennio, gli sforzi per generare una cooperazione di sicurezza marittima tra i governi e le regioni del continente hanno prodotto un quadro sempre più chiaro per un approccio africano alla sicurezza marittima. Mentre gran parte del Nord Africa coopera con l'Europa meridionale attraverso l'Iniziativa di Difesa 5 + 5, i codici di condotta di Gibuti e Yaoundé sono i principali pilastri della cooperazione per la sicurezza marittima per il resto del continente. Il Codice di Gibuti ha riunito diversi stati della penisola arabica insieme a tutti gli stati dell'Africa orientale, meridionale e dell'Oceano Indiano, dall'Egitto al Sud Africa, per cooperare nella lotta alla pirateria. Prendendo ispirazione da questa iniziativa e affrontando in proprio questo problema, gli stati del più ampio Golfo di Guinea, dal Senegal all'Angola, hanno formato il Codice di Yaoundé nel 2013.

La sicurezza e la stabilità del continente africano è cruciale per l'Italia e per l'Unione Europea. L'impegno della Marina si estrinseca lungo i tre settori di riferimento che ho enunciato: Mediterraneo, Golfo di Guinea e la zona Nord-Est dell'Oceano Indiano, sia in termini cooperativi che operativi, nell'ambito di relazioni bilaterali, multilaterale e nel quadro delle Alleanze strutturate. Con tale approccio la Marina sostiene e promuove azioni per la sicurezza marittima e la difesa delle linee di comunicazione marittime e della libertà di navigazione, la tutela degli interessi nazionali, il concorso alla stabilità regionale e alla gestione delle crisi, nel quadro delle Alleanze, al supporto e allo sviluppo di un dialogo aperto e strutturato, sino alla promozione della competitività nazionale e della cooperazione industriale, in ottica sistema Paese.

Innanzitutto, nel voler fornire un breve aggiornamento circa le attività della Marina Militare, evidenzio come l'Operazione *Mediterraneo Sicuro*, nata a seguito dell'allargamento dell'area di operazioni della precedente Operazione *Mare Sicuro*, rappresenti l'operazione cardine per la tutela degli interessi nazionali presenti nell'area del Mediterraneo, il contrasto delle attività illecite via mare, la difesa delle vitali linee di comunicazione marittima che lo attraversano, la sicurezza energetica e la protezione delle infrastrutture critiche, incluse le condotte subacquee.

Sul piano dell'impegno nell'ambito dell'Unione Europea, l'Operazione IRINI ha il compito principale di contribuire a prevenire il traffico di armi nel teatro dell'operazione e attuare l'embargo sulle armi imposto dall'ONU. In particolare, la missione svolge ispezioni sulle imbarcazioni in alto mare al largo delle coste libiche sospettate di trasportare armi o materiale connesso da e verso la Libia. I compiti secondari di IRINI tendono ad un'evoluzione dell'operazione verso un più ampio impegno nel settore della *maritime security* a 360 gradi. La Marina contribuisce ad IRINI assicurando il Comando Operativo e continuità di assetti operativi.

Per quanto concerne il contrasto del fenomeno della pirateria nell'area del Golfo di Aden e del bacino somalo, la Marina contribuisce all'operazione ATALANTA assicurando con regolarità assetti operativi e il comando tattico. Tale attività costituisce la prima operazione militare a carattere marittimo a guida europea. Nell'ultimo decennio, la persistenza navale nel Golfo di Aden ha portato un'area considerata ad alto rischio ad avere praticamente zero eventi di pirateria. In ragione di ciò, dal 1 gennaio 2023 IMO dichiarerà la cancellazione dell'area ad alto rischio in Oceano Indiano nordoccidentale.

Lo scorso luglio, l'Italia ha assunto il Comando dell'Operazione EMASOH nel secondo semestre 2022 alimentando lo staff e rendendo disponibile Nave THAON di REVEL, Pattugliatore Polivalente d'Alta di nuova generazione, quale Unità sede di Comando. Tale Operazione è stata attivata da alcuni paesi europei, tra i quali l'Italia, a seguito della crescente situazione di insicurezza e instabilità provocata da numerosi incidenti marittimi e non marittimi accaduti nel 2019. L'operazione ha il fine di assicurare, attraverso una strategia de-escalatoria, la stabilità nella regione e la libertà di navigazione.

Nel Golfo di Guinea, la Marina ha costituito l'Operazione GABINIA, missione a carattere nazionale di antipirateria, presenza, sorveglianza e sicurezza marittima, quale risposta coerente al progressivo aumento dei rischi e del livello di minaccia alla sicurezza marittima in tale area.

Infine, la Multinational Force & Observers (MFO) dislocata nella Penisola del Sinai dal 1982 e che da allora opera per il controllo della fascia di confine tra Egitto ed Israele, dal Mediterraneo a Sharm El Sheikh e nello stretto di Tiran. La partecipazione della Marina alla parte marittima della MFO garantisce presenza e sorveglianza nelle acque del Mar Rosso e Golfo di Aqaba con un contingente costituito da tre pattugliatori Classe ESPLOATORE.

Molte delle sfide securitarie che oggi si riverberano sul Mediterraneo Allargato traggono origine dal continente africano, tanto dalle fasce settentrionali quanto dalle propaggini sub-sahariane. Ciò richiede di porre grande impegno e attenzione nelle dinamiche di sicurezza e di cooperazione nei confronti dell’Africa, la cui stabilità è essenziale per arginare la diffusione di crisi e di traffici illeciti, per la nostra sicurezza energetica ed economica nonché scongiurare il rischio di deterioramento del quadro securitario nella regione mediterranea.

**Maurizio Melani:** ringrazio innanzi tutto l'Ammiraglio Berutti Bergotto e il collega Mistretta per le loro molto interessanti ed esaurienti esposizioni.

L’Africa è fondamentale per l’Italia e per l’Europa. Sui piani della sicurezza, degli approvvigionamenti energetici, delle prospettive di sviluppo sostenibile sui due lati del Mediterraneo, della gestione dei fenomeni migratori. I vantaggi della globalizzazione, prima che ne emergessero le criticità, hanno coinvolto negli scorsi decenni il continente africano. Nella prima decade di questo secolo i tassi di crescita sono stati elevati. I maggiori flussi finanziari erano costituiti da investimenti diretti, privati o comunque effettuati con logiche di mercato, da paesi sviluppati ed emergenti che hanno anche stimolato investimenti interni, dalle rimesse degli emigranti e meno da aiuti pubblici allo sviluppo, bilaterali o multilaterali nelle forme classiche dei doni e dei crediti fortemente agevolati. Milioni di persone sono uscite dalla povertà e si è assistito alla crescita di una classe media parallela ad un forte processo di urbanizzazione. Tale sviluppo è stato però ineguale e spesso discriminatorio su base etnica o di altro tipo o quantomeno percepito come tale. Esso è stato inoltre sostanzialmente arrestato con effetti cumulativi dalla crisi economico-finanziaria negli Stati Uniti e in Europa, dalla pandemia e dagli effetti sempre più intensi e diffusi dei cambiamenti climatici, dei processi di desertificazione, degli spostamenti di popolazione e dei conflitti che con questi si sono intrecciati assieme all’offensiva jihadista, con conseguenze sulla sicurezza globale in senso lato inclusa quella vitale per l’economia mondiale della libertà di navigazione lungo le coste africane su cui si è così ben soffermato l’Ammiraglio Berutti Bergotto. La guerra in Ucraina ha ulteriormente prodotto effetti nefasti.

Sul piano politico e istituzionale l’Africa aveva conosciuto dopo la fine della guerra fredda e delle sue rigidità una stagione di diffusa anche se precaria democratizzazione. Fine di molti regimi a partito unico prevalentemente retti da militari, pluripartitismo, spesso però su base etnica, governi eletti e trasferimenti del potere attraverso elezioni e non colpi di stato. Le elezioni si sono però frequentemente rivelate fattori di instabilità. I vincitori non hanno in varie occasioni rinunciato ad escludere gli altri e a non riconoscere adeguatamente i diritti dell’opposizione. E gli sconfitti, a ragione o a torto, hanno spesso rifiutato i risultati elettorali denunciando brogli e irregolarità invalidanti. I nuovi sistemi hanno quindi evidenziato le loro fragilità sia pure con intensità diverse. Molto acute quelle negli Stati della fascia saheliana ove i fenomeni destabilizzanti e di sfaldamento delle strutture statali si sono maggiormente manifestati ed ove più evidente è la ripresa della stagione dei colpi di Stato.

In questo processo si è assistito a mutamenti negli equilibri delle influenze esterne. Quella francese, dopo il riaggiustamento al ribasso di quella britannica negli anni precedenti, aveva già subito un ridimensionamento fin dagli anni ‘90 a vantaggio, allora, degli Stati Uniti che con l’Amministrazione Clinton avevano aumentato la loro attenzione verso il continente africano, e del Sud-Africa liberatosi del peso dell’apartheid. Nel secondo decennio di questo secolo le difficoltà nel contrastare l’offensiva jihadista soprattutto nel Sahel incontrate dalla Francia e dai suoi alleati europei inclusa l’Italia, e dagli stessi Stati Uniti, hanno dato spazio alla penetrazione russa nel campo della sicurezza a favore di regimi progressivamente meno legati alla Francia, spesso in cambio di vantaggi nell’acquisizione di risorse minerarie e di dividendi politici utili nel quadro della rinnovata azione politica della Russia verso il Medio Oriente, il Mediterraneo e l’Europa Orientale. Parallelamente è molto cresciuta la presenza della Cina. Questa ha realizzato nuove infrastrutture, non sempre della migliore qualità ma comunque necessarie allo sviluppo non solo dei singoli paesi ma anche della cooperazione regionale. Ha favorito in alcuni casi un avvio di attività industriali

preceduto però da disinvolute forme di accaparramento di risorse minerarie e agricole e da un crescente indebitamento che sotto questo profilo sembra portare il continente indietro di decenni.

Sta di fatto che in questo contesto l'Europa e l'Occidente in generale vedono comparativamente ridursi rispetto a nuovi attori le loro capacità di incidenza in un continente per noi così importante. Oltre a quelli già indicati, tali attori sono la Turchia e i paesi del Golfo soprattutto nel Nord Africa e nel Corno, ciascuno con le proprie agende spesso in contraddizione tra loro. È vero che l'Europa, come ha ben evidenziato Giuseppe Mistretta, ha un programma di interventi molto maggiori di quelli di altri. Ma è anche vero che come dimostrano gli sviluppi in Libia e in altre aree di crisi si è molto meno in grado di prima di operare per favorire processi di stabilità sostenibile.

Se vi è un aspetto positivo da rilevare è che malgrado le crisi politico istituzionali in numerosi paesi le istituzioni regionali e in particolare l'Unione Africana sembrano reggere, pur con tanti limiti e difficoltà, nell'affermare un loro ruolo nella gestione e soluzione dei conflitti grazie anche al sostegno fornito soprattutto dall'Unione Europea e avviato a suo tempo dal Presidente Prodi. Lo si è visto nel negoziato per la pace, ancora precaria, tra Governo etiopico e TPLF tigrino e in altre situazioni in un passato più o meno recente. Lo si è visto invece meno nei tentativi di soluzione della disputa sulle acque del Nilo tra Egitto, Sudan ed Etiopia.

Cosa fare? Si sente spesso parlare di un grande piano di sviluppo dell'Africa, collegato soprattutto all'aspetto migratorio. Per essere efficace esso non può limitarsi al potenziamento degli incentivi e delle capacità a fermare i flussi come si è in parte fatto con la Turchia. Esso dovrebbe invece affrontare il problema in tutti i suoi aspetti. Quelli dell'adattamento ai cambiamenti climatici e del contrasto della desertificazione, attuando seriamente gli impegni in favore dei paesi più vulnerabili presi con l'accordo di Parigi e ribaditi dalla COP 27 di Sharm el Sheikh, del sostegno alle organizzazioni regionali assieme alle Nazioni Unite per la soluzione dei conflitti con mezzi civili e militari, della realizzazione di infrastrutture e di uno sviluppo energetico che dia uno spazio sempre maggiore alle fonti rinnovabili di cui l'Africa ha grandi potenzialità, del sostegno allo sviluppo di attività produttive di reddito e di occupazione, della ricostruzione delle istituzioni, dello stabilimento di consistenti canali di migrazione legale e di mobilità circolare. Per essere efficace deve avere dimensioni ben maggiori di quelle finora considerate e deve necessariamente comportare una collaborazione tra l'UE, gli Stati Uniti, malgrado le sue attuali priorità in altre aree, ed anche, come ha opportunamente rilevato Giuseppe Mistretta, della Cina. Tutti attori che per ragioni diverse hanno quanto meno un interesse ad una stabilità e ad uno sviluppo sostenibile nel continente africano. Si tratta di una prospettiva senza dubbio difficile ma che va perseguita. E sarebbe bene che soprattutto Italia, Francia e auspicabilmente Germania ne siano promotrici assieme alle Istituzioni europee.

**Maria Assunta Accili:** vorrei ringraziare i nostri relatori per le loro esaurienti presentazioni che hanno evidenziato con chiarezza la rilevanza del continente africano per la sicurezza e la prosperità del nostro Paese.

Nonostante i progressi che si sono registrati in diversi ambiti, l'Africa resta una grande fonte di instabilità alle porte dell'Europa e la soluzione dei complessi problemi che affliggono il continente non sembra, purtroppo, a portata di mano. Sembra anzi che in alcune aree si sia registrata una regressione, nonostante gli sforzi messi in atto da numerosi attori, inclusa l'Italia: la lotta alla povertà e al sottosviluppo trova un limite nella crescita demografica senza precedenti che riduce le possibilità di accesso al cibo, all'acqua potabile, alla sanità e all'educazione; i cambiamenti climatici accentuano la desertificazione e la riduzione delle aree produttive per l'agricoltura e l'allevamento che sono cruciali per il sostentamento di molte nazioni africane; crisi debitoria e pessima amministrazione delle risorse rendono sempre più fragile la situazione finanziaria di molti Stati; conflitti tribali, radicalismo jihadista e terrorismo favoriscono massicci e disordinati movimenti di popolazioni interni e verso l'Europa; carenze di *governance*, continui colpi di stato, corruzione e manifesto disprezzo della *rule of law* scatenano tensioni sociali pronte ad esplodere nelle piazze e pregiudicano una soluzione adeguata e sostenibile delle problematiche continentali,

mentre attività illecite di ogni sorta, con particolare riferimento alla pirateria e ad ogni genere di traffici, incluso quello drammatico di essere umani, proliferano grazie all'intraprendenza della criminalità organizzata transnazionale in assenza di efficaci politiche di riforma e di contrasto alla violenza e al sopruso. Né sembra che l'attivismo di alcuni Paesi che tentano di sostituirsi alle vecchie potenze coloniali con obiettivi diversi - dall'incremento dell'influenza globale all'espansione economica aggressiva, dalla promozione di modelli societari autocratici alla diffusione di specifiche ideologie o religioni - quali in primo luogo Cina, Russia e Turchia, stia producendo una significativa attenuazione dei fattori di crisi. Pare anzi che essi aggiungano nuovi elementi di contraddizione al quadro fragile e complesso che ci è stato accuratamente delineato.

La volatilità del contesto geo-politico africano, pesantemente condizionato anche dai conflitti dichiarati e latenti in Medio Oriente e dalle ripercussioni della guerra in Ucraina, ha un impatto effettivo e crescente sul nostro Paese che giustifica ampiamente l'esigenza di lavorare per un "Mediterraneo sicuro" evocata dall'Ammiraglio Berutti Bergotto.

Come recitava un vecchio detto britannico, "*control of the sea keeps the world free*". E ciò vale anche per l'Italia di oggi che ha bisogno di proteggere i mari che la circondano a garanzia della propria sicurezza e della libertà di navigazione. Il Mediterraneo resta infatti un canale di collegamento e di scambio tuttora fondamentale per l'economia nostra e del mondo: non antagonista né alternativo, ma parallelo allo sviluppo del quadrante indo-pacifico. Fatti salvi i necessari aggiornamenti, le "Linee di indirizzo strategico per la Marina Militare 2019-2034" ed il più recente Compendio su Sicurezza e Difesa marittima offrono un'analisi ed una prospettiva pienamente condivisibili sui nostri interessi marittimi e sull'impatto che hanno su di essi le problematiche africane. Sarei dunque grata per un approfondimento su tre aspetti della questione che mi sembrano centrali e che a mio avviso debbono favorire una rinnovata attenzione per il rafforzamento della Marina Militare italiana: il relativo disimpegno americano, le ambizioni russe e il complesso dualismo che caratterizza i rapporti con Paesi partner/concorrenti quali ad esempio Turchia ed Egitto.

Come risulta evidente dallo screenshot presentato dal Sottocapo di Stato Maggiore, che mostra un impressionante affollamento di navigli potenzialmente anche ostili, il Mediterraneo resta per l'Italia una priorità strategica e siccome sul Mediterraneo si ripercuotono tutte le criticità africane è necessaria una politica estera incisiva verso l'Africa, possibilmente coordinata con i nostri partner europei, che non può prescindere da una politica di difesa credibile.

Proteggere le comunicazioni e i trasporti, gli scambi, le reti digitali, l'approvvigionamento di materie prime soprattutto con riguardo a quelle energetiche e di terre rare, lo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche e la sicurezza della navigazione in generale è un obiettivo fondamentale per la tutela della prosperità e della libertà del nostro Paese e mi auguro che la Marina Militare possa essere messa in grado di affrontare con adeguate risorse le sfide attuali e latenti.

**Laura Mirachian:** ringraziando i nostri ospiti per l'autorevole analisi del quadro di grave e diffusa instabilità nel continente africano e dell'operato della Marina italiana, mi preme avere il giudizio qualificato di quanti sono direttamente impegnati nel prestare un contributo concreto al problema delle migrazioni. In particolare, nel passaggio da MARE NOSTRUM all'operazione SOPHIA all'operazione IRINI cos'è cambiato? L'aspetto di sicurezza e l'aspetto umanitario si intrecciano, infatti, fino a rendere problematica una lettura chiara delle singole missioni in parola e dell'evoluzione registrabile negli anni delle operazioni in mare che vedono l'Italia e l'Europa protagonisti. Pregherei di estendere il giudizio alle prospettive future, avendo a mente gli imperativi di efficienza, efficacia, e non ultimo di moralità. Grazie.

**Giuseppe Morabito:** Ammiraglio, solo una domanda brevissima. Sono rimasto molto colpito e sorpreso quando lei ha detto che la Marina Militare italiana ha in pattugliamento ogni giorno contemporaneamente venti navi. Un numero molto consistente. Un impegno considerevole in uomini e mezzi. Vorrei sapere, a titolo di paragone, qual è l'impegno, in termini di navi, delle altre

Marine Militari europee, in particolare di quelle di Stati comparabili al nostro, che pure spendono di più per la Difesa. Mi riferisco in particolare alla Francia, che però immagino oltre al continente africano sarà interessata ai Territori d'Oltremare come quelli dei Caraibi o della Polinesia francese, alla Germania ed alla Gran Bretagna (che pur non facendo parte dell'Unione Europea è pur sempre un Paese europeo). La ringrazio.

**Adriano Benedetti:** innanzitutto un ringraziamento sentito ai nostri due illustri relatori che ci hanno tratteggiato con competenza e approccio sincero il tema che oggi abbiamo affrontato.

Anche se non si è strutturalmente pessimisti, come è invece il mio caso, è difficile vedere nell'attuale situazione dell'Africa se non motivi di preoccupazione e di disagio per l'Occidente.

Negli ultimi decenni, abbandonate le speranze, purtroppo frutto di un infondato ottimismo, relative ad un rapido processo di sviluppo e di assestamento economico-politico, dobbiamo constatare che la situazione complessiva del continente è all'insegna di un progressivo deterioramento. Lo sviluppo langue in buona parte dell'Africa, si addensano in molti paesi problematiche che lasciano intravedere sempre più incombenti ipotesi di "failed states" e di involuzione, non meno, d'altro canto, realtà di una crescente sproporzione tra popolazione e risorse utilizzabili. Da qui inarrestabili movimenti migratori non solo all'interno del continente ma diretti anche verso nord, verso l'Europa.

I paesi occidentali, in primo luogo quelli europei, avvertono sempre più la difficoltà di far fronte in Africa a tendenze socio-economico-politiche decisamente negative. È inevitabile constatare che, nell'attuale fase storica, l'Europa in particolare fatica a gestire le sfide che provengono da una decolonizzazione non riuscita e rancorosa. Altre potenze, invece, sembrano intenzionate a contendere il ruolo svolto in Africa sino a non molto tempo fa dai paesi occidentali. Non vi è dubbio che Cina, Russia e Turchia hanno puntato i loro riflettori sull'Africa. Per la Cina si tratta di una politica ormai consolidata da parecchi anni. La presenza cinese nel continente è sempre più radicata e diffusa. Le modalità dell'impegno cinese (grandi investimenti soprattutto in opere infrastrutturali e apparente estraneazione dalle vicende politiche interne) presentano aspetti accattivanti per le élite locali, ma contengono le premesse per un progressivo asservimento economico a Pechino che, presto o tardi, potrebbe concretizzarsi in tensioni non facilmente arginabili. Nulla offrono i cinesi che non abbia un prezzo, anche se a scadenza differita. Gli aspetti certamente finora positivi della presenza cinese vanno, pertanto, proiettati nel futuro allorché potrebbero caricarsi di problematicità.

La Russia persegue, invece, una politica di presenza soprattutto militare (attraverso, in particolare, il gruppo Wagner) che sino a questo momento e per il futuro prossimo sembra incontrare il favore di alcuni governi alle prese con gravi sfide di stabilità interna.

Infine, la Turchia che rispolvera, con assistenza militare, capitali di investimento, promozione culturale in campo civico-religioso, i fasti del passato in taluni paesi e che agisce con obiettivi di lungo periodo.

Di fronte alla forza e intraprendenza, con modalità diverse, delle suddette tre potenze, i paesi europei sembrano sulla difensiva e danno l'impressione di acconciarsi ad un arretramento, di cui non abbiamo visto ancora gli aspetti più di lungo termine.

In conclusione, la situazione africana appare in continuo movimento, con l'Occidente che fatica a difendere le posizioni del passato e che sembra adattarsi sempre più all'idea di una retrocessione, se non economica quantomeno strategica e politica, di fronte al consolidarsi di assetti concorrenti e non amichevoli.

**Stefano Ronca:** complimentandomi con entrambi i relatori per le loro eccellenti ed informative presentazioni vorrei rivolgere la prima domanda a Giuseppe Mistretta. Ricordo che nel nostro incontro dello scorso anno sull'Africa un tema di grande attualità era quello della disputa fra Etiopia ed Egitto riguardante la grande diga (GERD) che Addis Abeba ha costruito per dotarsi di un'immensa riserva d'acqua. Il progetto presentava serie implicazioni sia sul piano ambientale che

geopolitico. Come sappiamo l'Egitto dipende dal Nilo al 90 per cento per il proprio approvvigionamento idrico ed il controllo etiopico sulla principale fonte d'acqua del Cairo rappresenta un grande rischio di conflitto. Potresti aggiornarci su quale sia la situazione oggi?

All'Ammiraglio Berutti Bergotto vorrei fare una domanda attinente ai valori dei quali è portatrice la Marina, al significato che essi rivestono per la società civile e all'importanza che essi vengano salvaguardati e diffusi.

In questi giorni nell'arsenale di Taranto, si sta girando un colossal di 15 milioni di Euro sull'avventura del sommergibile Cappellini che era comandato, nel settembre del 1940 dal Capitano di corvetta Salvatore Todaro. L'episodio racconta di quando, dopo essere riemerso ed aver affondato col cannone di bordo un mercantile armato battente bandiera belga Todaro, con rischio personale della sua vita e di quella dei suoi uomini, salvò tutto l'equipaggio del mercantile trainandolo su una zattera ed imbarcandolo quando le condizioni di mare non lo permettevano più, a bordo del sommergibile. Todaro ripeté la stessa operazione due anni più tardi con un altro mercantile armato, questa volta britannico.

In un libro di Sandro Veronesi, Premio Strega e co-autore con il regista Edoardo de Angelis, della sceneggiatura del "Comandante", che sarà pubblicato in gennaio parallelamente all'uscita del film, verrà trattato il tema del soccorso in mare oggi così attuale in quanto legato a numerosi casi di naufragio di migranti e rifugiati spesso oggetto di traffico di esseri umani. Un aspetto interessante, che caratterizza la guerra navale è che, a differenza del combattimento terrestre, è una guerra rivolta ai mezzi e non agli uomini. Ritengo che questo sia uno degli aspetti fondanti fra quelli che caratterizzano la psicologia dell'ufficiale di Marina. Il dovere del salvataggio in mare è infatti intrinseco all'etica ed alla professionalità di ogni comandante e di ogni marinaio e si situa al di là di ogni logica amico/nemico.

Veronesi in una sua recentissima intervista nel Corriere della Sera sottolinea come in Italia vi sia una distanza troppo marcata fra vita militare e vita civile (a differenza di quei Paesi, aggiungo io, vincitori dell'ultima guerra, o presunti tali). Questa distanza è forse stata la causa di un affievolimento, nel nostro Paese, di valori e tradizioni che poco o nulla hanno a che fare con aspetti strettamente militari ed attengono alla sfera etica di ogni società civile. Fra esse la lealtà, la generosità, la solidarietà e l'affidabilità che sono valori universali. Le forze armate infatti, passano gran parte della loro esistenza in lunghi periodi di pace e, specialmente quelle dei paesi democratici, hanno la loro ragion d'essere proprio nel prevenire la guerra. Le qualità che ho menzionato, delle quali la Marina italiana è eminente portatrice, sono soprattutto indispensabili al corretto, legittimo ed efficace funzionamento di tali forze volto a garantire la sicurezza dello Stato e del suo popolo. Lo dimostra il fatto che anche quando si tratta di affrontare con efficacia e sacrificio grandi emergenze civili (Covid 19, terremoti, alluvioni etc...) si ricorre sempre a loro.

Ora vorrei chiedere all'Ammiraglio se la Marina continua ad essere consapevole di questa necessità di osmosi dei propri valori verso la società civile (credo proprio di sì a giudicare dall'esempio del film che essa sta sponsorizzando sul sommergibile Cappellini) ed attraverso quali altre iniziative, nel campo della comunicazione e "dell'outreach" verso la società civile, oltre a quest'ultimo encomiabile progetto. Grazie.

**Giuseppe Berutti Bergotto:** farò alcune considerazioni che, credo, potranno rispondere ai quesiti che mi sono stati posti.

Nel Mediterraneo, la percentuale di mare non rivendicato da alcuno Stato è meno del venti per cento. E' pertanto evidente che nel resto del territorio marittimo vi sono varie potestà statali che intendono gestire acque e fondali a modo proprio. Vi sono occasioni in cui le zone si incrociano e si sovrappongono così come sta avvenendo tra noi e l'Algeria Quest'ultima sta infatti imponendo come propria ZEE un'area che va dalle sue coste alle coste della Sardegna. Nel giugno 2021 il Parlamento italiano ha approvato una legge per l'istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale. La Legge prevede inoltre la conclusione di accordi specifici con

gli stati il cui territorio è adiacente o fronteggia l'Italia seppur nella sua difficile applicazione, anche in ragione dei noti problemi creatisi con la Tunisia, Malta e l'Algeria.

Quando si va per mare, la Marina è molto attenta a evitare il crearsi di circostanze che possano innescare situazioni escalatorie o confronti diretti. Il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione internazionale è l'interlocutore che si sta occupando di gestire proprio questi rapporti nell'ambito della delicata concertazione relativa alle delimitazioni.

La Marina italiana conta quarantadue navi di altura, cinquantasei se si considerano le nuove costruzioni. Di fatto, l'impiego di una nave continuamente in mare richiede un principio rotazionale su tre unità, di cui una in operazioni, una in manutenzione e una in addestramento.

All'interno del Mediterraneo possiamo assicurare una presenza efficace per la tutela dei nostri interessi nazionali, marittimi e per il monitoraggio delle dinamiche che nel mare e dal mare potrebbero avere un impatto per il nostro paese.

La Germania ha un regolare impegno nel Mediterraneo, dove garantisce attualmente il comando tattico della *maritime task force* dell'operazione UNIFIL. Altri Paesi potenzialmente competitori, ad esempio la Cina, hanno avanzato la propria candidatura per il prossimo comando della missione, puntando così ad estendere la loro proiezione nel Mediterraneo. In tal senso la Marina ha da tempo offerto la possibilità di contribuire con proprie Unità navali alla componente marittima dell'operazione e di assumerne il Comando tattico in sostituzione della Germania. Ciò è rilevante in un'ottica di presenza navale nazionale ed europea in Mediterraneo orientale e potrebbe essere conseguito favorendo, nella prossima generazione di forze ONU, prevedibilmente a partire da aprile 2023, l'accoglimento della partecipazione nazionale con funzioni di comando tattico.

Dal punto di vista tecnico-operativo la Marina può assolvere un ampio spettro di missioni che gestisce secondo uno schema di manovra dinamico. Infatti, nel Mediterraneo centrale, nel tempo, direi negli ultimi dieci anni, abbiamo assistito a una evoluzione della postura operativa della Marina Militare sempre in linea con le direttive politico-strategiche: ambito nazionale a partire dall'Operazione MARE NOSTRUM, per poi evolvere in MARE SICURO prima e MEDITERRANEO SICURO adesso, ambito Unione Europea a partire da EUNAVFORMED SOFIA, fino all'attuale Operazione IRINI. L'evoluzione dello scenario e la dinamica delle modalità operative poste in essere dagli attori presenti sulla scena hanno sempre guidato le scelte nazionali e quindi la missione assegnata alla Forza Armata.

Per quanto riguarda la specifica domanda sullo schema valoriale al centro della formazione del personale militare, vi sono numerosi progetti che coinvolgono le scuole di ogni ordine e grado e svariati progetti su scala nazionale volti a partecipare e illustrare il patrimonio valoriale che la Forza Armata incarna.

**Giuseppe Mistretta:** il nostro principale obiettivo è favorire uno sviluppo equilibrato e stabile nel Continente.

La Cina va responsabilizzata anche per le questioni politiche, ed è ciò che l'Europa sta cercando di fare. Bisogna riuscire a coinvolgerla maggiormente nei teatri di crisi e nelle forze multinazionali, e non soltanto dal punto di vista economico.

Riguardo all'affievolimento dello sforzo europeo nel Sahel (e in parte nel Corno d'Africa), fatto rilevare da alcuni di voi, ciò è soprattutto dovuto al fatto che l'Ue e l'Italia avevano considerato il G5 Sahel come partner principale delle loro iniziative nella regione, ed ora purtroppo il G5 Sahel è spaccato al suo interno e di fatto non operante.

Tre degli Stati saheliani hanno avuto dei colpi di Stato, con un posizionamento politico antioccidentale, in particolare anti-francese e pro-russo, e ciò ovviamente non aiuta. Né ha aiutato il conflitto in Etiopia, in cui peraltro l'Eritrea ha invaso il Tigray.

In sintesi, oggi ci troviamo di fronte ad un nuovo Scramble for Africa, e ciascuno degli attori, Italia inclusa, gioca secondo le regole che gli sono proprie. E non è solo una questione economica.

Per quanto concerne la Grande Diga GERD sul Nilo, oggetto di un'altra domanda, la costruzione dell'opera è quasi completata, ma le turbine attive sono ancora soltanto due nella centrale idroelettrica, mentre si sta andando avanti con il riempimento del bacino.

La battaglia diplomatica dell'Egitto appare comunque di retroguardia. Gli Stati rivieraschi del Nilo sono 11 ed ognuno vuole costruire la propria diga. Dunque è difficile vantare dei diritti che risalgono a vecchi trattati coloniali in cui 9 degli 11 Paesi non hanno preso parte. Sta di fatto che l'Egitto si avvia a realizzare progetti molto ambiziosi e costosi di desalinizzazione del mare, che segnano quasi una presa d'atto della realtà sul terreno.

Ciò che l'Europa potrebbe fare è proporre un pacchetto di interventi economici e finanziari per i Paesi interessati, che abbia funzione di stimolo e di incoraggiamento a raggiungere un'intesa fra Etiopia, Sudan ed Egitto.

Per concludere, vorrei ricordare che ormai in Africa, ed in ambito African Union, è invalsa la regola che “i problemi africani vanno risolti con soluzioni africane”, e ciò rende più difficile intervenire dal di fuori sulle tematiche africane; talora possiamo accompagnare i processi e le dinamiche in corso, ma non influenzarli in modo esclusivo, o addirittura determinarli.

Grazie per l'attenzione.

**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 complementarietà 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 lesa 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 kosovara 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 equivocate 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 prescindere 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**

262

**Diplomazia culturale e internazionalizzazione del  
sistema italiano di alta formazione**

(3 aprile 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/>*

**Diplomazia culturale e internazionalizzazione del  
sistema italiano di alta formazione**

(3 aprile 2023)



*Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Prof. Francesco PROFUMO, Presidente di Uni-Italia, della Compagnia di San Paolo e dell'Associazione delle Casse di Risparmio Italiane (ACRi), già Ministro dell'Istruzione e Presidente del CNR; del Direttore Generale per la Diplomazia Pubblica e la Politica Culturale, Amb. Pasquale TERRACCIANO e del Direttore Centrale per la Promozione della Cultura e della Lingua Italiana, Min. Plen. Alessandro DE PEDYS*

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

Maria Assunta ACCILI, Francesco ALOISI de LARDEREL, Giancarlo ARAGONA, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Luca del BALZO, Patrizio FONDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Carlo Mari OLIVA, Ferdinando SALLEO.

**Maurizio Melani:** ringrazio assieme al Co-Presidente Paolo Casardi e a nome di tutti i soci del Circolo di Studi Diplomatici il Prof. Francesco Profumo, Quito Terracciano, che ci raggiungerà tra poco, e Alessandro De Pedys per la loro partecipazione a questo Dialogo Diplomatico.

Il Professor Profumo è ben conosciuto da molti noi. E' stato Ministro dell'Istruzione nel Governo Monti, Presidente del CNR e precedentemente Rettore del Politecnico di Torino. Attualmente è Presidente di Uni-Italia, soggetto partecipato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dal Ministero dell'Università e dell'Istruzione e dal Ministero dell'Interno, oltre che dall'ICE, dalla CRUI e da Confindustria, preposto sul piano operativo all'internazionalizzazione del sistema italiano di alta formazione e all'attrazione degli studenti stranieri in Italia in conformità agli indirizzi dei Ministeri partecipanti. Egli è anche Presidente della Fondazione bancaria Compagnia di San Polo e dell'Associazione delle Casse di Risparmio Italiane.

Alessandro De Pedys è come sapete Direttore Centrale per la promozione della cultura e della lingua italiana nell'ambito della Direzione Generale per la Diplomazia pubblica e culturale, il cui Direttore Generale, Quito Terracciano è in questo momento impegnato assieme al Ministro Tajani nella Conferenza sui Balcani Occidentali che si sta svolgendo nella Sala delle Conferenze Internazionali e che sarà appena potrà con noi. Alessandro De Pedys è anche Rappresentante del Ministero degli Esteri nel Consiglio di Amministrazione di Uni-Italia del quale io sono Presidente del Collegio dei Garanti.

Il Dialogo odierno, su Diplomazia Culturale e internazionalizzazione del sistema italiano di alta formazione, riguarda un aspetto cruciale tra i temi prioritari della politica estera italiana come indicati dal Ministro e approvati dal Parlamento, quello del *soft power* dell'Italia nella conduzione delle sue relazioni internazionali attraverso la promozione e la valorizzazione del suo immenso patrimonio culturale.

In questo contesto si colloca anche l'internazionalizzazione del sistema universitario e più in generale dell'alta formazione del nostro paese, settore in cui siamo relativamente indietro rispetto ai nostri principali partners e competitors europei e a livello globale, ma nel quale negli ultimi anni sono stati fatti notevoli progressi, anche in materia di inserimento nei circuiti europei e internazionali che trattano questi temi e che orientano indirizzi e finanziamenti.

Un aspetto importante a questo riguardo è quello dell'attrazione di qualificati studenti e ricercatori stranieri dei quali abbiamo bisogno, ponendoci al pari degli altri maggiori paesi. E ciò riguardo a tre principali obiettivi: costruire e consolidare tra le classi dirigenti dei paesi di provenienza una rete di persone legate all'Italia, avere un apporto di risorse da utilizzare a vantaggio del nostro sistema produttivo nelle sue varie forme, e contribuire alla sostenibilità del nostro sistema universitario anche in considerazione delle proiezioni demografiche in Italia per i prossimi anni e decenni.

Di questi temi ci parleranno i nostri ospiti. Come di consueto do per primo la parola all'esponente presente del Ministero degli Esteri e poi al Professor Profumo, cui seguiranno l'intervento del Co-Presidente Paolo Casardi, quelli degli altri colleghi che intenderanno prendere la parola e quando ci raggiungerà quello del Direttore Generale Terracciano, Il Dialogo si concluderà quindi con le repliche dei nostri ospiti.

**Alessandro De Pedys:** buon pomeriggio a tutti, rivolgo un saluto cordale agli Ambasciatori Melani e Casardi e a tutti i presenti. Mi fa molto piacere rivedere cari colleghi ed amici, con alcuni dei quali ho avuto anche l'onore di lavorare.

Ringrazio il Circolo per questo invito e per aver scelto la Diplomazia culturale come tema per questo dibattito. Inizierei la mia esposizione con la nascita della nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale. Io non ero al MAECI quando fu decisa la riforma e quindi non ho partecipato alle riflessioni che hanno portato a quella scelta, ma dal mio punto di vista la nascita di una tale Direzione dovrebbe mirare a evidenziare la centralità della diplomazia culturale nell'ambito della politica estera italiana, a imprimere uno slancio decisivo alla valorizzazione del retaggio storico, del patrimonio artistico, culturale, formativo e linguistico del nostro paese nel mondo.

Questo nuovo inizio ha dato l'opportunità a me e ad altri colleghi di riflettere su come impostare il lavoro. Evidentemente non c'era da inventare l'acqua calda, dato che la promozione culturale era portata avanti in precedenza con grande efficacia dalla Direzione Generale per Promozione del Sistema Paese e prima ancora c'era sempre stata al MAECI una Direzione Generale per le Relazioni Culturali. Noi abbiamo cercato, e stiamo ancora cercando, di guardare alle criticità che si presentano e si presenteranno da punti di vista diversi, cercando di individuare utili innovazioni da apportare al sistema. Ci siamo dati tre parole d'ordine: Razionalizzare e migliorare l'efficienza, fare rete e valorizzare i territori.

Questi criteri cerchiamo di applicarli a tutti i settori di attività, incluso quello della formazione, da cui partirei. Quando si parla di formazione, tre sono i pilastri fondamentali secondo me: il Sistema della Formazione Italiana nel mondo, cioè la rete delle scuole italiane all'estero, l'insegnamento dell'italiano e l'internazionalizzazione del sistema dell'alta formazione - Università, Accademie di alta formazione artistica e musicale etc..

Affronterei per primo il tema della rete scolastica all'estero, che so non essere considerato in genere il più interessante, ma è importante e vorrei spenderci qualche minuto. La rete è composta da otto scuole statali, quarantacinque scuole paritarie - erano quarantadue un anno fa -, novantadue sezioni d'italiano nelle scuole straniere e centotrenta lettori. Noi mandiamo all'estero circa settecento operatori scolastici ogni anno; siamo dunque di fronte ad una rete più grande di quanto si possa pensare.

E vi è una sfida in questo settore: cercare di superare l'approccio prevalentemente gestionale che lo ha accompagnato per molti anni, volgendo lo sguardo verso nuove frontiere e verso la necessità di rinnovare. Considerate che la metà del bilancio per la promozione culturale, per tutta la promozione culturale e linguistica, è assorbito dalle scuole. E' quindi un settore importante, che richiede attenzione e necessita di investimenti in idee nuove. L'obiettivo di medio periodo è far sì che le strutture scolastiche diventino sempre più attraenti non solo per i figli degli italiani, ma anche per i locali, allargando la popolarità del nostro sistema d'istruzione e cercando di eguagliare, se pur in modo diverso, il seguito che hanno le scuole anglosassoni e francesi.

Questo progetto, un po' ambizioso, si scontra con alcune rigidità formali e di tipo normativo, cosa che ci ha portato anche a concentrarci su eventuali proposte legislative volte a snellire tutto il processo. Ci stiamo lavorando.

Ciò che si può fare nel frattempo è sicuramente operare per rendere queste strutture più moderne, introducendo novità relative per esempio ai pacchetti formativi sperimentali, d'intesa con il Ministero dell'Istruzione. Altro punto importante è sicuramente il coinvolgimento degli studenti delle scuole su temi di attualità come la sostenibilità, i diritti, l'educazione finanziaria. Lavoriamo inoltre per coinvolgere le scuole quanto più possibile nelle attività promosse sul territorio nazionale, cercando così di integrare sempre più queste scuole nel nostro sistema e farle sentire sempre meno un corpo estraneo. Valgono per questo anche gesti simbolici, come la celebrazione dell'inizio dell'anno scolastico nell'emisfero boreale ed australe, organizzata per la prima volta con la presenza di autorità dall'Italia, in settembre a Barcellona e nel mese di marzo di quest'anno a San Paolo in Brasile, con la lettura di un messaggio del Presidente della Repubblica, come si fa in tutta Italia.

La novità più importante però è stata l'organizzazione, l'anno scorso, della prima giornata del Sistema della Formazione Italiana nel Mondo. E' stato un incontro di lavoro e studio, cui hanno partecipato anche il Ministro Tajani e il Ministro Valditara, anticipato da quattro tavoli tematici con docenti, direttori scolastici, rettori e studenti, al termine dei quali si è lavorato su alcune proposte di carattere operativo. E' nostra intenzione ripetere questo esercizio con cadenza biennale o triennale.

Le scuole sono anche un importante veicolo di promozione dell'italiano all'estero. Sono oggi circa due milioni le persone che studiano l'Italiano nel mondo, stima per difetto perché non include contesti di apprendimento non istituzionali. Non è a voi che devo spiegare l'importanza di promuovere l'italiano o gli strumenti di cui dispone la Farnesina a questo fine. Mi limito a dire che anche qui stiamo studiando soluzioni nuove, ad esempio stiamo valutando un progetto Rai di

produrre una fiction su tre stagioni, che è al tempo stesso anche un corso di lingua italiana, con tanto di certificazione alla fine.

Venendo all'Alta Formazione, un breve accenno alle borse di studio. Le borse sono un investimento nel futuro, perché permettono di creare un legame saldo tra studenti stranieri e il nostro paese. Chi si è formato in Italia grazie ad una borsa di studio resta legato a noi. Il MAECI ha erogato, nell'ultimo decennio, circa 5000 borse di studio, per un valore complessivo di 30 milioni di euro. Curiosamente, però, nessuno ha pensato di mantenere i contatti con gli studenti che ne hanno beneficiato. Proprio per questo l'anno scorso abbiamo avviato la costituzione di una rete Alumni-Farnesina. La piattaforma, realizzata con il sostegno di Uni-Italia, ha completato la fase sperimentale e dovrebbe diventare pienamente operativa a breve. In prospettiva vorremmo ampliare la platea per includere anche studenti beneficiari di borse di altra origine. Si tratta di un progetto complesso, che prenderà tempo.

Parlando di alta formazione, però, il tema cruciale è quello della capacità di attrarre studenti internazionali da parte del nostro Paese. L'offerta del sistema universitario si è molto ampliata in questi anni, nell'anno accademico 2021/2022 circa 122.000 studenti stranieri erano registrati, settemila in più dell'anno precedente. Resta il fatto che i numeri sono bassi rispetto a quelli di altri Stati che hanno una tradizione di apertura verso l'esterno più antica, e questo è ovviamente un problema in un settore così competitivo. Dobbiamo capire che per il nostro sistema dell'alta formazione la capacità di attrarre studenti dall'estero non è più un'opzione ma una necessità, per tutta una serie di ragioni, non ultimi i trend demografici. Proprio la settimana scorsa il Professor Profumo, durante il consiglio di amministrazione di Uni-Italia, ha elencato alcuni dati molto illuminanti, E preoccupanti, direi.

Per questo la Farnesina sostiene convintamente la promozione all'estero del sistema universitario, attraverso gli Istituti di Cultura, la rete diplomatica e consolare, e anche attraverso Uni-Italia; negli ultimi tempi è stato fatto un grande lavoro per potenziarne la governance, stabilizzarne le fonti di finanziamento e rafforzarne gli strumenti di comunicazione. Sotto la guida saggia ma ferma del Presidente Profumo, Uni-Italia ha portato avanti un efficace lavoro per promuovere il sistema italiano all'estero e per promuovere le relazioni tra università. A conferma di ciò sta il fatto che le iscrizioni sono nettamente aumentate - raddoppiate, triplicate e anche quadruplicate - nei luoghi in cui vi sono le sedi Uni-Italia, soprattutto in Estremo Oriente, Sud est asiatico e in Medio Oriente.

Quest'anno verranno aperte nuove sedi in Marocco, Colombia e Turchia e si sta pensando di aprirne altre, nel prossimo anno, in Asia centrale, nei Balcani e in Africa sub-sahariana.

Occorre tuttavia considerare che per rafforzare la capacità del paese di essere attraente per studenti internazionali serve uno sforzo corale: la Farnesina può occuparsi della proiezione esterna, ma i problemi di competitività devono essere risolti in Italia, da altre amministrazioni. C'è quindi bisogno di fare rete.

Qui c'è una novità. A novembre dell'anno scorso è stato istituito un tavolo interministeriale, su indicazione del Ministro Tajani, che riunisce il Ministero degli Esteri, il Ministero dell'Istruzione e del Merito, il Ministero dell'Università e della Ricerca e il Ministero della Cultura. Tale tavolo ha come obiettivo di migliorare l'attrattività del sistema italiano della formazione, nel suo complesso, non soltanto la formazione superiore ma anche l'istruzione primaria e secondaria. E' la prima volta che queste quattro amministrazioni si siedono allo stesso tavolo per ragionare insieme su questo tema e mettere a punto un programma - effettivamente approvato un paio di settimane fa - articolato su obiettivi a breve e medio termine, in vista della creazione di una vera e propria cabina di regia.

Direi ora due parole sulla promozione culturale, partendo dagli Istituti di Cultura. Questi sono adesso 84, saranno 90 entro la fine dell'anno con l'apertura delle sedi di Almaty, Miami, Amman, Bangkok, Hanoi e Sarajevo. Non prevedo al momento altre aperture in quanto, a risorse date, è preferibile indirizzarle verso il consolidamento dell'esistente, magari assegnando addetti culturali alle ambasciate che non possono contare su istituti di cultura.

Torno ai criteri menzionati in apertura. Razionalizzare e migliorare l'efficienza. Ci stiamo provando. Abbiamo chiesto e ottenuto di partecipare alle ispezioni ministeriali, in modo tale da verificare in prima persona l'adeguatezza delle strutture, la correttezza della gestione, le modalità di utilizzo delle assegnazioni, la qualità delle programmazioni e il livello delle relazioni intrattenute dai Direttori degli Istituti. A tal proposito, proprio per cercare di migliorare il funzionamento di tali strutture, quest'anno ogni singolo istituto ha ricevuto, per la prima volta, un messaggio su misura, con istruzioni, suggerimenti e proposte "personalizzate", insieme all'assegnazione delle dotazioni.

Intendiamo puntare molto anche sulla programmazione di eventi a livello centrale, che poi vengono fatti circuitare nelle sedi. Ci sono progetti veramente molto belli. Ne menziono uno solo che vedrà la luce a breve. E' una mostra immersiva, che presenta l'Italia come un mosaico di mosaici. E' realizzata utilizzando la realtà aumentata, il visitatore segue un percorso che parte nel Nord, da Aquileia, scende lungo la penisola su Ravenna, Roma, Pompei, Piazza Armerina, Palermo con la Cappella Palatina e poi Monreale, per chiudere con i mosaici sommersi di Baia. Sono mosaici diversi, romani, bizantini, anche moderni, di una bellezza indescrivibile. La nuova tecnologia consente di ammirarli come se si fosse lì.

Fare rete. Nel 2022 abbiamo notevolmente incrementato i rapporti con i vari operatori culturali e abbiamo istituzionalizzato la collaborazione con il Ministero della Cultura, interlocutore per noi assolutamente indispensabile. Con la Direzione Generale Musei abbiamo firmato un accordo, per esporre nelle nostre sedi opere d'arte che sono nei depositi dei musei italiani. Oltre l'80 % delle opere di cui dispone il nostro sistema museale, tutte di grandissimo pregio, sono custodite nei depositi senza essere mai esposte. L'idea sarebbe proprio quella di portarle in giro e farle vedere. Questo progetto, dal nome "Il racconto della bellezza", parte quest'anno e se funzionerà vorremmo espanderlo negli anni a venire.

Valorizzare i territori. In Italia vi sono realtà, come gli Uffizi e La Scala, che si muovono all'estero con grande facilità. Ma questo non basta in un contesto nel quale il patrimonio culturale è diffuso su tutto il territorio, comprendendo anche istituzioni che non hanno ancora queste capacità. Abbiamo quindi messo a punto un programma di incontri sul territorio, con operatori culturali locali, poli museali, musei civici, gallerie private, sovrintendenze e teatri, per illustrare cosa il MAECI può offrire con la sua rete di uffici all'estero.

Con la stessa filosofia abbiamo organizzato per la prima volta la riunione annuale dei direttori degli Istituti di cultura non a Roma ma a Napoli, su due giorni e mezzo, durante i quali si è cercato di rispondere a domande che attenevano alle criticità del sistema, alle procedure, al tipo di pubblico che visita i nostri Istituti, al pubblico che non riusciamo a raggiungere, e perché, etc. Nel corso dei lavori però i Direttori e le Direttrici hanno anche potuto incontrare i numerosi e prestigiosi operatori culturali campani, dal San Carlo che ci ospitava al Museo archeologico nazionale, a Capodimonte, al Museo Madre, alle Gallerie d'Italia.

Vogliamo anche valorizzare, qui in Italia, attività di promozione del paese meno note. A maggio si apriranno in Campidoglio, alla presenza del Presidente della Repubblica, dei Ministri Tajani e Sanguiliano e del Sindaco Gualtieri, i primi Stati Generali dell'archeologia italiana all'estero, che riuniranno tutti i direttori delle 246 missioni archeologiche italiane sostenute dalla Farnesina, i Direttori delle accademie straniere e gli Ambasciatori dei paesi che ospitano le missioni. Sarà un modo per far conoscere l'eccellenza archeologica italiana all'estero, strumento di formazione di quadri locali ma anche formidabile strumento di politica estera, ancorché poco conosciuto. A novembre, a Napoli, organizzeremo invece un grande evento con l'Unesco dedicato alle convenzioni sul Patrimonio Mondiale dell'Umanità e sul Patrimonio Immateriale.

Menziono molto velocemente due progetti speciali. Il primo è una ricognizione della attività di promozione della cultura europea portate avanti dall'UE. La ricognizione è quasi completata e il risultato è che non c'è molto: il programma Europa Creativa, gestito dalla Commissione, mira a sostenere economicamente le imprese culturali più che a fare promozione, il programma EUNIC mira effettivamente alla promozione culturale ma non ha risorse. Quello che vorremmo fare ora è riunire alla Farnesina personalità autorevoli, di varia estrazione, per raccogliere idee su come

rendere più efficace la promozione a livello europeo e - se ci riusciamo - mettere a punto una proposta da portare a Bruxelles.

L'altro progetto è più una curiosità intellettuale che un progetto operativo. Vi sono due paesi, la Corea del Sud e la Turchia, che negli ultimi 20 anni hanno fatto dei progressi incredibili in termini di promozione del loro soft power. La Corea del Sud è diventata prima trend setter in Asia, con il cinema, la musica, le fiction, persino con la cucina, poi negli Stati Uniti, e adesso anche in Europa. Aprite la piattaforma Netflix e vedete quanta Corea c'è; oppure, se volete togliervi una curiosità, visitate un Istituto di Cultura coreano, anche quello di Roma. La Turchia si sta avvicinando a quei livelli.

Stiamo facendo uno studio per capire che mix di politiche pubbliche e private hanno consentito a questi paesi di ottenere questi risultati in tempi così brevi. Sono realtà molto diverse dalle nostre, ma forse possiamo ugualmente trovare qualche spunto utile studiando la loro esperienza.

Quello che è certo è che entrambi questi paesi hanno dedicato risorse umane e finanziarie ragguardevoli, cosa che invece noi non riusciamo a fare. In campo culturale la differenza tra le risorse sul tavolo, quando ci si paragona ad altri partner europei, è talmente macroscopica da essere quasi imbarazzante. Noi abbiamo un bilancio annuo di 160 milioni, di cui centotrenta per spese fisse e contributi obbligatori. In Germania la cifra è esattamente dieci volte tanto, della Francia è meglio non parlare.

Mi fermo qui e ringrazio tutti per l'attenzione.

**Francesco Profumo:** grazie mille per l'invito, anche per me è davvero un piacere essere qui.

Vorrei iniziare la trattazione dandovi un panorama del sistema universitario italiano.

Abbiamo 83 università, 65 delle quali statali e 18 non statali. Il numero totale degli studenti universitari è stabilizzato intorno a 1.800.000 con circa 300.000 matricole all'anno. Se prendiamo come riferimento il 2023, noi avremo circa 500.000 studenti che faranno l'esame di maturità nel mese di giugno. Di questi, nati nel 2004, 300.000 andranno prevedibilmente all'Università e 180.000 di loro, circa il 60% conseguiranno una laurea.

I bambini nati nel 2022 sono stati 370.000, meno della metà degli 800.000 nati del 2004. Se la progressione rimarrà la stessa, vorrà dire che avremo fra diciannove anni circa 240.000 maturandi, di questi 84.000 andranno all'università, e di questi circa 60.000 si laureeranno. Sono numeri che ci devono far riflettere. Naturalmente le politiche per la famiglia sono molto importanti, ma non sono sufficienti. Lo dimostra il fatto che la Francia le sta attuando da più di venti anni. La sua situazione è migliore della nostra, ma il calo demografico non è stato azzerato.

Noi abbiamo, in questo panorama, il 5,5% circa di studenti stranieri. Purtroppo, non tutte le università sono attrezzate a riceverli sia per quanto riguarda l'offerta formativa che la logistica. Soltanto il 20% hanno questa capacità, percentuale che è formata dalle grandi università ed alcune più piccole con specializzazioni particolari. Ci troviamo in una situazione di debolezza rispetto ai grandi paesi europei, nonostante negli ultimi anni vi sia stato un miglioramento.

Nel 2003, nei miei anni di presidenza della Facoltà di Ingegneria a Politecnico, attivammo il primo corso in inglese, in fondamenti d'informatica, e ricordo che vi fu una notevole apprensione, non sapendo quanti studenti si sarebbero realmente iscritti. I risultati furono molto buoni, avendo duecento iscritti al corso su un totale di quattromila matricole.

Nel 2005 iniziai a fare il Rettore, in quell'anno avevamo ventisette studenti cinesi, prevalentemente di dottorato. Nel 2011, a poco più di sei anni di distanza, erano tremila, probabilmente grazie alle tante iniziative realizzate per l'integrazione e l'aiuto a ragazzi. Infatti, con il presidente Prodi, nel 2006 firmammo il primo accordo con due università a Shanghai, e da lì iniziammo ad avviare delle reali relazioni interuniversitarie. Naturalmente cercammo di strutturarci facendo per esempio un accordo con la Questura per avere tre postazioni per il rilascio dei permessi di soggiorno all'interno dell'università, essendoci allora una situazione molto complicata, con code lunghissime per ottenere i documenti, nonché assicurando all'interno della sede di Unicredit nel Politecnico una persona che parlasse cinese ed una inglese. Si lanciò anche un progetto nella mensa

per avere menù diversi per le diverse etnie, cercando di mostrare in questo modo rispetto e cercando di creare comunità.

L'integrazione, in queste piccole cose, è il primo passo per far sentire tutti gli studenti più accettati e a loro agio.

In generale le università italiane, in questi ultimi venti anni, si sono attrezzate soprattutto dal punto di vista linguistico, in una prima fase parzialmente per gli studenti Erasmus andando a distribuire nei corsi di laurea insegnamenti in lingua inglese garantendo così un adeguamento alle domande di iscrizione sempre crescenti. E' un processo non semplice e ovviamente non ancora completato.

Come paese abbiamo inoltre una certa rigidità nelle scadenze. In Italia le selezioni per gli studenti iniziano troppo tardi, con effetti a volte sulle qualità di chi viene da noi rispetto a coloro che si recano nei paesi anglosassoni dove le selezioni iniziano prima. Faccio un esempio, In Cina l'esame equivalente alla nostra maturità si chiama Gao Kao, ed è su base provinciale nelle trentatré province. Quando ho iniziato questo percorso pensavo che i migliori studenti provenissero dalla provincia di Pechino o di Shanghai, ma in realtà non è così. In Cina vi sono delle regole per le quali gli studenti hanno una strada privilegiata nelle università della loro provincia e nel caso in cui non vengano ammessi possono spostarsi in altre province o andare all'estero. Vi è una relazione tra il numero degli studenti e le università presenti in una provincia. Più università vi sono, più il livello di Gao Kao richiesto per l'ingresso alle università è relativamente basso. E' nelle province in cui vi sono meno università che si trovano i migliori, in quanto, essendo il livello del Gao Kao più alto, anche chi va in università estere sarà più bravo. E' una cosa da sapere per indirizzare le politiche. Il nostro paese dovrebbe pensare di rivedere le tempistiche d'ingresso nelle università anche per questo, al fine di essere in una posizione equilibrata rispetto ad altri paesi.

Punto importante su cui soffermarsi è il fatto che nel corso di questi anni molti paesi hanno sviluppato delle piattaforme in cui registrarsi ed in cui è possibile consultare l'offerta formativa delle varie università, usufruire dei servizi inerenti, valutare le borse di studio, insomma, tutto ciò che potrebbe essere essenziale per uno studente straniero.

Quando io ero Ministro nel 2012 si avviò la creazione di una prima piattaforma di questo genere, anche se poi fu investito poco. Adesso il Ministero ha deciso di fare un'operazione del genere e di allinearsi ad una piattaforma dal nome UCAS, usata nel Regno Unito, che è diventata la più importante in questo settore.

Altro punto fondamentale riguarda la possibilità di creare una associazione di alumni, facendo in modo di creare davvero quella rete e quei collegamenti di cui si parlava. Molti di questi ragazzi sono diventati imprenditori, ricercatori, professori, dirigenti politici e nelle istituzioni, con cui è importante mantenere contatti.

Sicuramente l'investimento del nostro paese per l'internazionalizzazione culturale è molto importante. I ragazzi, italiani e non, diventano più aperti verso il mondo, la competizione diventa più attrezzata. Bisogna ricordare che l'università è il luogo in cui ci si forma per tutta la vita, e in essa sono essenziali forme di multiculturalità.

Argomento collegato è che vi deve essere un rapporto tra università e industrie e dunque tra università e lavoro. Nel corso della permanenza di questi studenti stranieri si è cercato di garantire un inserimento all'interno del sistema industriale italiano, tramite l'avvio, anche su stimolo dell'Unione Industriale di Torino, di un progetto che mirava a far inserire i ragazzi sempre più nelle aziende, agganciandoli a queste e facendoli seguire per tutta la loro carriera universitaria.

Vale la pena soffermarsi adesso su come, oltre ad attrarre studenti nel nostro paese, sia anche necessario, per garantire lo scambio e la multiculturalità, creare campus all'estero. Questa idea fu portata avanti nel 2006 con la firma di un primo accordo tra le due università economiche della Bocconi e della Luiss e i due politecnici di Milano e Torino con università cinesi. L'integrazione è stata molto interessante, garantendo anche qui una presenza via via sempre più partecipata e condivisa delle attività sia italiane che estere da parte dei nostri studenti. Era previsto che si

spostassero e facessero un anno in Cina ed un anno in Italia, garantendo anche tirocini presso nostre aziende.

Altro momento fondamentale fu quando Marchionne decise di fare una operazione di internazionalizzazione coinvolgendo a questo scopo anche università italiane. Fiat era in quel momento ancora una grande azienda italiana con attività rilevanti in Brasile e in altri paesi, ma operante principalmente sul territorio italiano ed europeo. Avemmo la possibilità di avere un corso relativo alle ingegnerie degli autoveicoli in collaborazione con altre università per fare in modo di promuovere la forza della Fiat nel mondo, e mi fu chiesta una mano su come lo si potesse rendere più produttivo. Individuai come primo punto da proporre la costituzione di un comitato paritetico composto da persone ancora in attività lavorativa, come secondo il fatto che fosse importante partire dalle aree ove vi erano le fabbriche, in quanto questo avrebbe facilitato la fase di promozione dell'università e del lavoro, ed in terzo luogo vi era ovviamente la necessità che il corso fosse in lingua inglese e che gli studenti avessero poi la possibilità di fare tirocini. Facemmo questa operazione con l'università canadese di Windsor per il lancio della nuova 500. Fu un successo enorme. Ho fatto questo esempio proprio per dare un'idea di quante opportunità vi sono coinvolgendo gli interlocutori giusti.

In questi ultimi anni vi è stato anche il tema del Covid e il rallentamento di tutti i processi di integrazione e collaborazione universitaria.

In un contesto cambiato quale quello che ci si presenta oggi, vi è la necessità di chiedersi cosa sarà l'università di domani. Sono molto preoccupato dal fatto che adesso si stia investendo soprattutto sul mattone, creando nuovi spazi e non privilegiando la qualità dei luoghi e dei corsi, cosa che non è sicuramente benefica in un contesto quale quello odierno nel quale la prima necessità è quella di garantire innovazione e competitività dei programmi.

La politica delle residenze universitarie è un altro punto su cui vorrei soffermarmi. Questa va fatta cum grano salis, guardando anche all'estero. Negli Stati Uniti le residenze sono messe a disposizione per il primo e il secondo anno e poi gli studenti sono portati a spostarsi in città. Questo genera grandi vantaggi per l'economia locale. Noi invece ci innamoriamo delle residenze universitarie dove si sta e si rimane. A Torino, per esempio, abbiamo 120.000 famiglie monoparentali che hanno case grandi, tanto spazio e tante possibilità di collocazione per gli studenti.

C'è bisogno che il paese veda la mobilità degli studenti universitari come un'attività per disegnare il proprio futuro.

Uni-Italia ha fatto in questi anni un ottimo lavoro grazie alla collaborazione con il Ministero degli Esteri che consente ai suoi uffici di essere all'interno delle ambasciate, dei consolati e degli istituti di cultura.

Manca però purtroppo in Italia una agevolazione per ciò che riguarda i visti. I grandi paesi si sono attrezzati. Il Ministero degli Interni e quello degli Esteri hanno fatto notevoli passi avanti anche riguardo ai permessi di soggiorno. Sembra che questa tendenza si stia consolidando e non possiamo che esserne lieti.

**Pasquale Terracciano:** l'opportunità di passare ad una strategia più offensiva per la divulgazione del modello formativo italiano è ciò che ci sta interessando maggiormente. Non c'è dubbio che l'Italia sia una super potenza culturale. Nel promuovere la nostra cultura quanto più siamo assertivi tanto più riusciamo a trasmettere i nostri valori.

Per ciò che riguarda il modello formativo ci consideriamo un po' più deboli, spesso anche erroneamente, essendo il nostro modello per molti aspetti competitivo e conosciuto nel mondo grazie agli studenti stranieri che già ne hanno usufruito. Sicuramente il primo punto per una strategia offensiva riguarda il riuscire ad andare più fuori per poter attirare dentro.

Abbiamo avuto un'esperienza molto positiva a Baku con la costituzione di una Università italiana, e adesso stiamo cercando, caso Regeni permettendo, di fare altrettanto Al Cairo. Sono stato lì in missione il mese scorso portando la Bocconi, la Luiss e il Politecnico di Milano. L'idea sarebbe

quella di creare inizialmente quattro facoltà: economia, relazioni internazionali, architettura e design e possibilmente ingegneria. L'auspicio è che creare degli avamposti possa portare ad un effetto di attrazione verso tutto il sistema italiano. Questo vale anche per il modello di formazione scolastica, in quanto inserirvi uno studente porta poi ad un probabile continuum del percorso dello stesso anche in un contesto universitario. Noi abbiamo un retaggio di scuole statali, pari a otto, pesantissime finanziariamente e amministrativamente, e un modello più snello di scuole paritarie che sono al momento quarantacinque. L'idea è quella di sfruttare le potenzialità che possono dare scuole ancora prive della parità. Per questo abbiamo creato un tavolo interministeriale e un accordo con la Dante Alighieri per le cosiddette scuole orfane, cioè scuole italiane già esistenti che possano essere aiutate a diventare parificate. Si è riusciti quest'anno a fare ciò con una scuola in Argentina, una in Brasile, una in Cile e una in Albania.

All'ultimo Forum Ambrosetti a Cernobbio mi ha colpito una docente italiana della UCL di Londra, Marianna Mazzucato, la quale parlando ad alcuni imprenditori italiani lì riuniti ha detto di avere un grande rispetto per il modello formativo italiano, di essersi formata negli Stati Uniti, ma di aver apprezzato la preparazione degli studenti italiani a tal punto da ritenere che la formazione liceale fosse equivalente a quella di un graduated americano che esce dal college.

E ritorno con questo esempio al primo punto, siamo spesso convinti che il nostro modello non sia competitivo, non valga come gli altri, in realtà forse è tutto il contrario almeno in diversi casi.

**Paolo Casardi:** ringrazio i due relatori e l'Amb. Terracciano per i loro interventi che hanno definito perfettamente il campo di azione della diplomazia culturale italiana e in tale ambito dell'internazionalizzazione dell'alta formazione.

Ritengo che entrambi gli argomenti possano costituire dei validissimi strumenti di accompagnamento della politica estera del nostro Paese ed in particolare dovrebbero trovare spazio all'interno della programmazione della nostra attività volta alla gestione e all'assistenza dei flussi migratori all'interno del Mediterraneo. Il cosiddetto "Piano Mattei" fa precisi riferimenti all'esigenza di migliorare le prospettive economiche dei Paesi Africani migliorandone così le capacità occupazionali. Che ruolo vedrebbero i nostri invitati all'interno dello sforzo italiano ed europeo per una diretta partecipazione delle rispettive strutture sotto la loro direzione?

Grazie.

**Patrizio Fondi:** nel ringraziare vivamente i relatori per i loro puntuali interventi, esprimo grande apprezzamento per il fatto che il nostro Circolo abbia voluto dedicare un Dialogo Diplomatico a questi temi, che stanno acquisendo una sempre maggiore importanza e visibilità in un contesto internazionale caratterizzato dai crescenti conflitti di civiltà. In merito, va anche ricordata con soddisfazione la decisione del MAECI di ripristinare una Rappresentanza Permanente all'UNESCO autonoma e non fusa con la Rappresentanza presso l'OCSE, come era inopinatamente avvenuto qualche tempo fa ignorando il fatto che l'UNESCO è l'unica organizzazione internazionale in cui l'Italia si pone come superpotenza indiscussa e in cui tutti la ascoltano con religiosa attenzione quando parla.

Vorrei fare un commento e porre due domande. Il commento riguarda la necessità di una strategia "offensiva" per promuovere il modello di formazione italiano all'estero (al fine di attirare studenti in Italia, destinati poi a divenire classe dirigente nel proprio Paese e costituire una sponda per noi utilissima) delineata dall'Amb. Terracciano. Mi pare una posizione assolutamente condivisibile e urgente, avendo avuto la possibilità - nella mia veste di Ambasciatore dell'UE negli Emirati Arabi Uniti - di verificare con mano l'impatto sul terreno delle filiali di Università straniere ad Abu Dhabi, in particolare della New York University e della Sorbona, vere teste di ponte degli USA e della Francia. La presenza di Università italiane anche all'estero rappresenterebbe pertanto un salto di qualità decisivo per promuovere l'immagine del Paese e legare le nuove generazioni alla nostra cultura e al nostro stile di vita.

Come prima domanda vorrei invece chiedere se si sta pensando a realizzare nel Golfo un'operazione simile a quella messa in atto dalla Francia con l'apertura di una succursale del Louvre ad Abu Dhabi, per esempio installando una filiale degli Uffizi in Qatar a Doha, dove sono stati costruiti negli ultimi anni ben 7 nuovi musei, che aspettano di essere riempiti con opere di grande qualità. L'iniziativa del Louvre negli Emirati sta ripagando Parigi con enormi dividendi di prestigio e "soft power" in quel Paese e nella regione in generale, che facilitano anche i rapporti bilaterali politici, militari e commerciali. I nostri Uffizi hanno recentemente fatto un'operazione intelligente in Cina, mediante accordi che prevedono una serie di mostre di immenso valore nei musei locali, ma l'apertura di una loro sezione stabile in Qatar rappresenterebbe un salto di qualità enorme per l'immagine del nostro Paese in un'area che si pone al crocevia tra Asia e Africa, con il passaggio di milioni di turisti ogni anno da tutti gli angoli del mondo. Sono certo che il Qatar accoglierebbe tale offerta di collaborazione a braccia aperte, considerata la tradizionale competizione con i vicini Emirati, che stanno cercando di diventare un hub culturale di primaria rilevanza mondiale, ospitando in prospettiva anche una branca del museo Guggenheim. Non facciamoci sfuggire un'occasione così appetitosa a causa delle nostre rivalità interne tra istituzioni culturali, mentre i Francesi stanno facendo un mirabile gioco di squadra nell'interesse nazionale, accantonando particolarismi e gelosie. Credo sia compito della Farnesina imporre una linea di cooperazione efficace, essendo noi la vera potenza culturale nel mondo, che non può e non deve essere da meno dei cugini d'oltralpe almeno in tale campo.

Come seconda domanda, vorrei sapere se la nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale prevede un Ufficio o comunque una struttura competente per il dialogo interculturale e interreligioso (cd. "dialogo tra le civiltà"). Nella mia esperienza come Capo Missione in Giordania e nel Golfo ho potuto verificare dal vivo l'importanza rivestita da tale aspetto, tenuto anche conto della fortissima valenza politica dei contatti di tale tipo. Paradigmatica è stata la visita di Papa Francesco a cui ho avuto il privilegio di assistere negli Emirati nel febbraio 2019, con risultati straordinari dal punto di vista del rispetto reciproco tra fedi e credenze, tanto da spingere il Presidente Mohammed bin Zayed Al Nahyan a cambiare il nome di una moschea, intitolandola alla Madonna. Oggi, la politica occidentale in Medio Oriente non può prescindere dagli aspetti culturali e religiosi - valorizzandoli e mostrando rispetto - se vuole essere davvero efficace, aggiornata e capace di contrastare i crescenti e aggressivi tentativi di influenza da parte di vari attori, quali in primis la Turchia, la Russia e la Cina.

**Maria Assunta Accili:** l'impiego del soft power per forgiare la percezione di un Paese all'estero non è una novità e nel corso del XX secolo abbiamo già constatato gli effetti moltiplicatori della propaganda malevola, da un lato, e della comunicazione allettante attraverso il cinema, la televisione, la musica, l'arte, lo sport, dall'altro.

Restano irrinunciabili i metodi classici dell'azione diplomatica per la trattazione nella massima discrezione di tematiche delicate, negoziati spinosi e situazioni critiche. Tuttavia appare indispensabile rivolgersi sempre più sistematicamente a destinatari diversi dalle Autorità dei Paesi di accreditamento per conquistare l'opinione pubblica e condizionare favorevolmente il posizionamento del Governo.

La diplomazia culturale, soprattutto per un Paese come l'Italia che dispone di un patrimonio materiale e immateriale di straordinaria importanza ed impatto, costituisce uno strumento fondamentale per sostenere l'attuazione della politica estera con due obiettivi prioritari:

- contribuire alla valorizzazione del profilo positivo del Paese all'estero, particolarmente presso le comunità locali e
- creare forti legami di simpatia che consentano di favorire la sintonia dei Governi sui grandi temi politici e sulle sfide globali che vanno affrontate congiuntamente (ambiente, salute, sicurezza, povertà, ecc).

Per mezzo della diplomazia culturale, si tratta, in sostanza, di amplificare i messaggi positivi o correttivi che sono funzionali alla tutela dell'immagine e dell'interesse nazionale facendo leva sull'attrazione del proprio retaggio per:

1. favorire la comprensione
2. combattere i pregiudizi
3. contrastare le campagne di disinformazione e la propaganda ostile
4. costruire fiducia
5. promuovere la collaborazione.

Al di là delle manifestazioni divulgative, che pure hanno un loro peso, sono sinceramente convinta, anche in base alle esperienze maturate nel corso della mia vita professionale, che l'investimento più sicuro per incidere positivamente sui rapporti tra le nazioni sia quello della formazione e lo sforzo inteso ad internazionalizzare il sistema accademico italiano va nella giusta direzione: perché può intervenire sull'educazione di classi dirigenti che saranno idealmente vicine al nostro Paese una volta rientrate in patria o che potranno inserirsi facilmente in Italia nel caso di bisogno e perché facilita la circolazione delle idee e la trasmissione delle competenze, particolarmente utile nei settori avanzati.

Nonostante i problemi evocati dai nostri relatori, la media delle università italiane sembra restare competitiva, vista la facilità di collocazione dei nostri laureati all'estero. Risorse permettendo, meritano, quindi, uno sforzo addizionale l'accoglienza di studenti stranieri in Italia e l'apertura di corsi e facoltà specializzate all'estero da parte di atenei italiani poiché queste attività possono agevolare la diffusione di valori, dottrine sociali e politiche, modelli di consumo vantaggiosi per il nostro Paese.

A mio parere, siamo oramai da diverso tempo nell'era della diplomazia culturale 2.0 che implica un ampio coinvolgimento della società civile e dei partner privati e pubblici suscettibili di contribuire al raggiungimento delle finalità istituzionali tramite i social media e le piattaforme digitali. Visto l'incremento esponenziale degli attori che fanno comunicazione internazionale, l'adeguamento della promozione culturale alla trasformazione tecnologica in atto, che sarà sicuramente accentuata dall'applicazione più pervasiva dell'intelligenza artificiale, richiede una revisione di alcune pratiche operative oltre che della preparazione degli addetti al settore. Resistere al cambiamento è inutile, governarlo è possibile. I diplomatici tendono naturalmente ad adeguarsi all'evoluzione delle società presso le quali sono chiamati ad operare cercando di influenzarle a vantaggio del proprio Paese. Nutro fiducia che le giovani generazioni siano attrezzate per utilizzare al meglio i meccanismi oggi disponibili per informare correttamente ed avvicinare le platee straniere. E sottolineo correttamente perché sono convinta che le forme di condizionamento negative non siano produttive, se non a brevissimo termine, e che sia controproducente farvi ricorso anche per evitare quel problema nel quale ho l'impressione di imbartermi sempre più di frequente che è il divorzio tra la realtà e la verità.

**Giuseppe Morabito:** desidero innanzitutto ringraziare i Co-Presidenti per aver organizzato un Dialogo Diplomatico su un tema, per certi versi inusuale, ma che in realtà è di estrema attualità. E ovviamente il mio ringraziamento va anche agli oratori che hanno accettato di partecipare, il Professor Profumo e l'Ambasciatore Terracciano.

Io credo che questo sia il momento della diplomazia culturale e non soltanto perché la nuova Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e la Politica Culturale ha dato sicuramente un forte impulso al ruolo che il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale svolge nel campo della promozione culturale intesa nel senso più ampio del termine, ma anche perché è profondamente mutato il contesto geopolitico nel quale l'Italia si muove.

Durante la guerra fredda l'Italia aveva dei margini di manovra per svolgere una politica estera non sempre del tutto in linea né tantomeno appiattita rispetto a quella dei suoi partner occidentali. Gli esempi delle politiche portate avanti da Giulio Andreotti e da Bettino Craxi, sono eloquenti in proposito. Oggi questo è molto più difficile per diversi motivi. Innanzitutto vi sono ragioni di

opportunità derivanti dalla configurazione della politica interna italiana, caratterizzata in particolare da una forte polarizzazione che allora non c'era e se c'era non permetteva una reale alternanza. Si pensi solo al Partito comunista italiano, principale forza di opposizione e di gran lunga il maggiore partito comunista dell'Occidente, e si pensi al Movimento Sociale Italiano, escluso dalle logiche di governo in quanto non facente parte del cosiddetto "arco costituzionale". C'è poi la guerra in Ucraina che, tra le sorprese di molti, ha ricompattato l'Occidente (Unione Europea, NATO, gli stessi Stati che condividono interessi e valori occidentali) e ha drasticamente ridotto quei margini di manovra che un Paese come l'Italia aveva dato prova in passato di saper sfruttare molto bene. Infine, nel mondo policentrico attuale, per quanto possa sembrare paradossale, è meno agevole muoversi rispetto a quello bipolare. Si tratta comunque di un terreno inesplorato, in perenne movimento e senza precisi punti fermi ai quali potersi ispirare.

La difficoltà di svolgere una politica estera relativamente autonoma costituisce però per noi una grande opportunità. Possiamo puntare, con più decisione che in passato, oltre che sulla promozione dei nostri interessi economici e commerciali, sulla politica culturale tout court. Con un vantaggio in più rispetto ai nostri tradizionali alleati e partner: quello di essere liberi dall'ossessione di voler esercitare una egemonia politica. La nostra stessa cultura non ha ambizioni egemoniche, è per sua natura inclusiva, aperta alle sollecitazioni che le provengono dall'esterno e attenta a cogliere gli stimoli che hanno origine dalla sua diffusione policentrica sul territorio. La stessa lingua italiana, intrinsecamente legata alla nostra cultura, non è una lingua imperiale, come potrebbero essere l'inglese o il francese, ma non è neanche una lingua provinciale. Da qui bisogna partire per valorizzare le Università ed i tanti centri di formazione in settori nei quali eccelliamo: non solo l'archeologia, la musica, il restauro e l'architettura, ma anche il design, la moda, la gastronomia, tutti settori - altro dato tutt'altro che trascurabile - legati intrinsecamente all'economia ed al mondo industriale.

Per quanto riguarda l'internazionalizzazione del sistema universitario italiano, sembra passato un secolo e non solo pochi anni da quando alcuni professori universitari ricorrevano al tribunale per evitare che nelle Università italiane si insegnasse in inglese. Oggi, ci ha ricordato il professor Profumo, vi sono mense multi etniche, non in ossequio dico io al politicamente corretto, ma quale mezzo per facilitare i rapporti e gli scambi tra gli studenti. Come positive sono tutte quelle iniziative (sportelli bancari e sportelli per ottenere il permesso di soggiorno all'interno delle Università), che sembrano piccole cose ma che invece sono essenziali per facilitare la vita degli studenti stranieri in Italia ed attrarre nuovi studenti in competizione, perché poi alla fine di questo si tratta, con le maggiori Università internazionali. In questo modo le Università italiane non solo si aprono all'esterno, basti pensare soltanto ai rapporti di collaborazione che possono nascere tra centri di ricerca, indispensabili nel mondo globalizzato di oggi, ma forniscono un servizio al territorio grazie all'indotto generato dalla presenza degli studenti stranieri, cosa che da anni hanno ben capito Paesi di non grandissime dimensioni quali l'Olanda ed il Portogallo.

Anche io sono convinto che un'altra carta vincente per noi potrebbe essere rappresentata dal creare campus italiani all'estero cominciando, come mi pare si stia facendo, con il coinvolgimento delle nostre eccellenze universitarie, e dai Paesi di nostro precipuo interesse politico ed economico.

L'idea di creare associazioni degli ex Alumni, come quelle tra gli studenti delle singole Università o Facoltà italiane, o tra i borsisti degli Esteri, è fondamentale se si vogliono creare solidi rapporti con le future classi dirigenti di Paesi che inviano i loro studenti a studiare o specializzarsi da noi. Ha cominciato tra i primi, diversi anni fa, l'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari: in questo modo non ha perso contatto con i propri studenti che venti anni dopo li ha ritrovati quali Direttori Generali o Ministri dell'Agricoltura nei rispettivi Paesi di provenienza.

La riunione a Napoli dei Direttori degli Istituti di Cultura soliti riunirsi alla Farnesina, non è un qualcosa di esotico, ma una scelta lungimirante perché partendo dalla consapevolezza che in Italia la cultura è estremamente dispersa sul territorio, ha messo in contatto i nostri Direttori con gli operatori culturali della Regione Campania. Se la Francia può essere accentrata su Parigi, l'Italia non può essere romano centrica.

A mio modesto parere anche i rapporti che la Farnesina ha instaurato con la Società Dante Alighieri vanno in una direzione nuova rispetto al passato. La Dante, come colloquialmente viene chiamata, che Andrea Riccardi ha trovato moribonda ed è riuscito in pochi anni a far rinascere, non viene vista come un concorrente fastidioso, da controllare e magari da frenare nelle sue ambizioni di crescita, ma come un partner con il quale è reciprocamente vantaggioso lavorare. Coerenti con questa linea mi paiono gli accordi che sono stati finalizzati tra la Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale e la Società Dante Alighieri in base ai quali, semplificando il discorso, la Dante Alighieri collabora con il Ministero degli Esteri per quanto riguarda le scuole italiane all'estero (in particolare le cosiddette "scuole orfane") ed è chiamata a svolgere un ruolo di supplenza laddove non sono presenti nostri Istituti di Cultura.

A proposito delle scuole italiane all'estero, sono stato molto colpito dal fatto che addirittura metà del bilancio della Direzione Generale è destinato a coprire i costi di queste scuole. Al riguardo mi chiedo se il Ministero ha pensato o stia pensando, sulla falsariga di quanto fanno da tempo francesi e britannici, ad assumere insegnanti a contratto locali, evitando di ricorrere ai soli insegnanti inviati dall'Italia che costano molto di più.

Trovo infine interessante la citata iniziativa della Fondazione Rovati in campo culturale ad Abu Dhabi, perché fa capire ancora una volta come i rapporti tra promozione culturale e commerciale (in questo caso siamo nel campo per noi particolarmente interessante delle biotecnologie o dell'industria farmaceutica), possano essere reciprocamente vantaggiosi. Anche su questi dobbiamo puntare, rifuggendo dalle ipocrisie del passato che vedevano la cultura come qualcosa di "puro" che doveva rifuggire come la peste ogni rapporto o commistione con il mondo economico.

Un'ultima considerazione. Mi pare che il Ministero degli Esteri si sia liberato da alcune velleitarie manie di coordinamento del passato, per imboccare decisamente la strada volta a far emergere ed a valorizzare in campo internazionale la cultura italiana nel senso più ampio del termine. Anche questo promette molto bene per il futuro.

**Carlo Maria Oliva:** ringrazio i relatori per le loro interessanti presentazioni.

Le iniziative che hanno illustrato, sia in corso che in prospettiva, sono estremamente articolate e lungimiranti e lasciano adito ad un certo ottimismo, anche se non mancano naturalmente difficoltà da superare. *In primis*, l'insufficienza delle risorse a disposizione: il problema è d'altronde ben noto ed accomuna purtroppo tutti i settori della nostra politica estera. In secondo luogo, la burocrazia non facilita l'attuazione di progetti che permetterebbero "ritorni" particolarmente vantaggiosi. Già in altri interventi è stato rimarcato l'atteggiamento restrittivo delle Sovrintendenze in merito al prestito ed alla circolazione all'estero di opere d'arte e di reperti archeologici che giacciono attualmente nei sotterranei dei musei, senza alcuna possibilità che vengano destinati alla visione pubblica.

Avrei due domande da rivolgere.

Il Prof. Profumo ha indicato che circa il 5% degli studenti che frequentano le Università italiane è straniero, con una tendenza in leggera, ma pur tuttavia positiva crescita. Vorrei sapere se è stata effettuata una mappatura delle facoltà preferite e se vi è una *policy* per orientare le scelte degli studenti.

Infine, se non sbaglio, solo l'Amb. Terracciano ha fatto una breve menzione della Dante Alighieri. Eppure immagino che, ancor più in un'ottica di sistema Paese e di unità d'intenti, una collaborazione tra il MAECI e la Dante sia fondamentale. Sarei grato per qualche precisazione al riguardo.

**Gabriele Checchia:** ringrazio anche io i Relatori per le loro lucide e stimolanti esposizioni sui temi al centro del nostro odierno Dialogo Diplomatico. Ho appreso molto da quanto dettoci e mi rallegro per l'importante sforzo di sistema che vede impegnato il nostro Paese sia sul terreno dell'alta formazione che su quello della promozione dell'immagine e dello stile di vita e cultura italiana.

Mi ha colpito, tra i tanti spunti di interesse, l'opportuno accenno del collega Direttore De Pedys all'offensiva di "soft power" da anni portata avanti, con risultati più che soddisfacenti, da Paesi così diversi quali la Corea del Sud e la Turchia.

Avendo io stesso avuto occasione di guardare serie turche su Netflix non posso che confermare la loro qualità anche in termini di capacità di attrazione per il pubblico straniero grazie, soprattutto, a una felice fusione di elementi romanzeschi, storici, culturali e paesaggistici.

Mi chiedo al riguardo, e chiedo a chi tra i relatori vorrà rispondere, se non sia opportuno e urgenderagionare lungo tali linee anche da parte italiana come probabilmente sta già avvenendo.

E se non si possa in particolare, data la ricchezza della nostra storia e il contributo fornito nei secoli da tanti nostri compatrioti all'approfondimento e sviluppo di altre culture, immaginare ad esempio la produzione di una o più serie - da diffondere mondialmente via Netflix o analoghe piattaforme - centrate sulla vicenda storica e umana di personalità non divisive e ancor oggi conosciute e apprezzate nei Paesi nei quali esse hanno operato.

Penso, ad esempio a padre Matteo Ricci per la Cina e a Filippo Mazzei - che tanto contribuì anche in termini di pensiero giuridico alla battaglia per l'indipendenza americana - per gli Stati Uniti. Ritengo che prodotti di tale natura suscettibili di interessare, in primis nei Paesi più direttamente coinvolti, spettatori di ogni fascia di reddito e di età non mancherebbero di consolidare a livello internazionale l'immagine di un'Italia aperta al mondo e al dialogo tra le culture nonché priva di supponenza e di agende nascoste.

Tutte specificità ancor più apprezzabili, mi sembra, in una fase della vicenda mondiale come l'attuale che mi pare offrire purtroppo conferma delle tesi di Huntington su un mondo destinato (ma speriamo che così non sia..) a essere sempre più caratterizzato uno "scontro di civiltà" piuttosto che dalla fine della storia.

**Ferdinando Salleo:** desidero, anzitutto, ringraziare vivamente i nostri relatori che hanno presentato un quadro davvero completo delle diverse forme di promozione dell'Italia nel mondo collegando strettamente la storia plurisecolare che ha definito il nostro Paese fondendosi con la sua vivace cultura odierna per formare una forte e appropriata base per una politica estera efficace. In questo senso la cultura, l'educazione e la tecnologia rappresentano campi che, saldandosi nell'economia, si sostengono reciprocamente per formare l'idea di un'Italia che può e vuole partecipare con una visione umanistica delle relazioni internazionali. È significativo, quindi, per un Paese con le caratteristiche dell'Italia, l'impegno a collocarsi chiaramente e pubblicamente con le forze che riaffermano la posizione chiaramente europeista e atlantica. In questo senso, la diplomazia italiana acquista un ruolo essenziale. Soltanto operando attivamente nelle due sedi la nostra politica estera potrà essere efficace.

Dico politica estera pubblica, non già diplomazia pubblica come sembra dirsi anche ufficialmente: la politica estera, infatti, deve avere una forte componente pubblica, mentre devo ammettere che la "diplomazia pubblica" mi sembra approssimarsi ad un ossimoro. Basti ricordare le conseguenze negative della lettera aperta dei dieci ambasciatori ad Ankara - primo tra loro ed ispiratore quello americano - per deplorare la perdurante detenzione e adesso la condanna all'ergastolo ostativo - malgrado una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - del filantropo Osman Kavala: accanto alla dichiarazione di *persona non grata* e all'espulsione degli ambasciatori, la lira turca è immediatamente crollata e i finanziamenti esteri per opere pubbliche si sono arenati. La diplomazia è altra cosa.

Cosa ben diversa è una politica estera che si indirizzi all'opinione mondiale soprattutto in uno scenario mondiale confuso e caotico che si dibatte tra il *rules based order* che sembrava affermarsi e consolidarsi dopo la fine della Guerra Fredda da un lato e, dall'altro il ritorno delle manovre delle maggiori potenze che si confrontano su tanti scenari. La guerra in Ucraina ce ne fornisce un tragico esempio gravido di terribili conseguenze.

**Pasquale Terracciano:** nell'esercizio dal titolo Piano Mattei, al quale si sta dando un contenuto, vi è un capitolo che riguarda la cooperazione culturale. Stiamo mettendo insieme a questo riguardo una serie di iniziative nell'ambito di una strategia complessiva articolata nei vari settori. Nel quadro sinottico delle iniziative individuate la colonna relativa alle risorse indica tuttavia che queste sono ancora da reperire.

Rispondendo sugli altri punti sollevati, in merito al dialogo interreligioso abbiamo nominato un inviato speciale trattandosi senz'altro di un argomento di particolare rilevanza. Per altri aspetti della diplomazia pubblica la nostra Unità di analisi e programmazione coinvolge think-tank, ONG e altri soggetti del sistema produttivo e del terzo settore.

Per quanto riguarda il digitale abbiamo costituito un'unità apposita che si occupa anche del contrasto alla disinformazione.

Negli Istituti di cultura, ciò che i direttori devono fare è effettivamente cercare di utilizzare i momenti culturali per sviluppare relazioni.

In merito alle scuole paritarie, i cui costi sono inferiori a quelli delle scuole statali, con la Dante Alighieri abbiamo un accordo per sviluppare sinergie.

Per ciò che riguarda le produzioni cinematografiche e televisive, serie come quella di Montalbano hanno una grande valenza di promozione del paese. Abbiamo l'idea di promuovere una serie sui diplomatici. I potenziali autori stanno cercando una attrice protagonista donna, proprio per testimoniare di un mondo in cui anche la presenza femminile è importante e va incentivata.

In Medio Oriente aprire più università serve a far conoscere il modello formativo con un grande effetto di propagazione.

Come già rilevato abbiamo concluso un accordo con il Direttore Generale dei musei del Ministero della Cultura per la valorizzazione dei tanti reperti nascosti di cui l'Italia dispone. L'idea è diffondere nel mondo quelli che sono custoditi nei depositi. Ricordo che a suo tempo organizzammo una mostra a Londra con oggetti conservati a Pompei.

Vi è una forte pesantezza amministrativa ma alcuni risultati si ottengono. Sono stato a Milano e ho visto la Fondazione Rovati, che ha una esposizione di arte etrusca bellissima. Sono interessati ad aprire musei a Dubai e Abu Dhabi.

Formazione e promozione attraverso tutti gli strumenti menzionati sono tra loro complementari ed entrambe vanno ugualmente sviluppate e potenziate.

**Francesco Profumo:** partiamo dalla formazione. Vi è una tradizione molto positiva di docenti stranieri che sono stati dai tre ai cinque anni in Italia, così come di docenti italiani che hanno trascorso lunghi periodi in università straniere come ad esempio quella somala. Il Ministero dell'Università aveva promulgato un bando per la creazione di università all'estero, che doveva uscire nell'anno 2022. Purtroppo, ancora non vi è stato modo di dargli seguito. La mancanza di risorse sta diventando problematica, soprattutto in un contesto concorrenziale con paesi come Francia e Germania che invece operano da tempo in tal senso.

Noi avevamo stabilito all'interno del Politecnico un centro di ricerca dell'allora General Motors. Era l'unico centro al mondo in cui si progettavano i diesel di nuova generazione. Ci fu detto che l'Uzbekistan stava diventando un paese importante per l'impresa e che non avevano un'offerta di ingegneri sufficiente. Affrontammo il tema con le autorità uzbeke che ci chiesero di prendere la gestione di un campus. Loro si sarebbero occupati della costruzione. Naturalmente questo ci ha consentito di avere un legame molto stretto con quell'università e più in generale con il paese, con importanti ricadute sul piano dei rapporti economici del sistema produttivo italiano. Una parte degli studenti vengono a fare dottorati da noi.

In Egitto i tedeschi organizzano corsi di lingua e di formazione sui tipi di lavori che servono in Germania in una prospettiva di dieci anni. La loro idea è garantire lavoro in Germania per queste persone. Da parte italiana si privilegiano finora borse di studio per attività in loco. Quel che si potrebbe fare è aumentare il numero di borse di studio in alcuni settori di particolare interesse in

modo che una parte delle persone così formate possano essere individuate da nostre aziende con possibilità di tirocini e tesi di laurea mirate.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

**DIALOGHI DIPLOMATICI**

263

**Lo stato e le implicazioni geopolitiche della transizione energetica  
e dell'evoluzione della globalizzazione**

(22 maggio 2023)



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

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

1 **DIALOGHI DIPLOMATICI**

2 **263**

3 **Lo stato e le implicazioni geopolitiche della transizione energetica**  
4 **e dell'evoluzione della globalizzazione**

5  
6 **(22 maggio 2023)**



25 *Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Prof. Paolo GUERRIERI, Economista, già Senatore*  
26 *della Repubblica, attualmente Docente a Science Po con un corso su *Diplomacy and Global**  
27 *Economy, e del Min. Plen. Giampaolo CUTILLO, Direttore Centrale per le questioni globali e*  
28 *Sous-Sherpa Esteri*

29  
30 *e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:*

31  
32 *Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Luca del BALZO, Maurizio*  
33 *MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA,*  
34 *Ferdinando SALLEO.*

**Maurizio Melani:** sono molto lieto, assieme al Co-Presidente Ambasciatore Casardi e ai colleghi del Circolo di Studi Diplomatici qui presenti, di avere in questa occasione il Prof. Paolo Guerrieri, che alcuni di noi conoscono bene, grande esperto dei temi che andiamo oggi a trattare. Tra i suoi vari incarichi egli è attualmente Professore alla Scuola di relazioni internazionali di Sciences Po a Parigi, Presidente del Consiglio scientifico della Rivista Economia Italiana e responsabile dell'Osservatorio di politica economica dell'AREL, già ordinario di economia alla Sapienza e Senatore nella precedente legislatura. Tra le sue più recenti numerose pubblicazioni vi è il volume "Partita a tre, dove va l'economia mondiale?" che tratta della nuova configurazione dei rapporti tra Stati Uniti, Cina ed Europa.

Con lui, non essendo potuta venire Vincenza Lomonaco a causa di un sospetto di covid, abbiamo Giampaolo Cutillo, Direttore Centrale per le questioni globali, Sous-Sherpa Esteri per il G7 e il G20, che è la persona più direttamente coinvolta al Ministero nelle questioni della globalizzazione e della transizione energetica.

Si tratta di due temi tra loro strettamente collegati con grandi implicazioni per gli equilibri di potere a livello mondiale.

La globalizzazione, voluta dai sistemi produttivi e finanziari occidentali e del Giappone per massimizzare la produttività riducendo costi e massimizzando profitti attraverso delocalizzazioni e complesse catene del valore, è stata abilmente utilizzata dalla Cina e da altri paesi emergenti, in modo non sempre trasparente, con il risultato di una rapida crescita esponenziale di questi ultimi e quindi con il determinarsi di un mondo multipolare dopo quello bipolare della guerra fredda e quello unipolare a guida americana tra l'inizio degli anni '90 e la prima decade di questo secolo.

La crescita economica ha prodotto soprattutto in Cina, e di riflesso in altri paesi dell'Asia, una maggiore assertività politica e la volontà di assicurarsi una autonoma capacità militare per proteggere ed espandere le linee dell'approvvigionamento energetico e dei sempre più intensi flussi commerciali insiti nelle catene del valore sviluppatasi all'interno dell'Asia, tra Asia ed Europa attraverso l'Oceano Indiano e il Medio Oriente allargato, e tra Asia, Americhe e Africa.

La grande crescita economica dell'Asia ha prodotto un grande aumento della domanda di energia, un conseguente aumento delle emissioni di CO2 che si sono aggiunte a quelle accumulate dai paesi industrializzati nei due secoli dall'inizio della rivoluzione industriale, pari ad oltre due terzi del totale con una accelerazione esponenziale in questi paesi nel corso dei decenni ed in particolare dalla seconda metà del XX secolo malgrado le misure di mitigazione adottate soprattutto dall'Unione Europea, e quindi un aumento del riscaldamento globale con tutti i suoi effetti su disastri climatici e sanitari, movimenti di popolazioni e conflitti.

La realtà multipolare che si va profilando sta determinando nuovi e mutevoli allineamenti soprattutto nel sud del mondo con la partecipazione a volte dell'uno o dell'altro dei grandi attori globali con l'intento di costituire sistemi di contenimento di attuali o potenziali avversari ai quali vari attori regionali si uniscono in un gioco diretto a promuovere loro interessi ma senza possibilmente legarsi troppo in una sola direzione.

Vediamo in questo ambito come si comportano tradizionali alleati degli Stati Uniti come l'Arabia Saudita e gli Emirati che intendono diventare membri dei BRICS e promuovono relazioni economiche ma anche politiche su vari fronti, verso la Cina, verso la Russia, verso l'Iran mantenendo al tempo stesso una collaborazione con Israele su cui però continua a gravare il peso della questione palestinese aggravata dai comportamenti dell'attuale governo israeliano. Oppure l'India, che è membro del Quad con USA, Australia e Giappone per contenere la Cina ma assieme a questa non condanna la Russia e contesta l'AUKUS, alleanza militare formata da paesi dell'Anglosfera.

Di fronte all'aggressione russa all'Ucraina l'Occidente ha complessivamente consolidato la sua unità. La NATO, e più in generale la solidarietà transatlantica, si sono rafforzate.

Ma di fronte alla crescita cinese sono emerse diversità di interessi tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea che pur nell'ambito di una indubbia convergenza valoriale e di una comune aspirazione a

non consentire l'affermazione di altre egemonie, incidono sul modo di porsi verso la Cina delle due sponde dell'Atlantico e degli alleati asiatici degli Stati Uniti.

Le interdipendenze economiche sviluppatasi negli ultimi decenni, che vanno comunque riequilibrare, rendono infatti più difficile per gli europei avere un approccio di contrapposizione nei confronti della Cina verso il quale spingono gli Stati Uniti per i quali considerazioni legate ai rapporti di potere strategico con la grande potenza emergente fanno premio su quelle di carattere economico che per gli USA sono peraltro più squilibrati rispetto a quelli che l'Europa ha con la Cina.

Una sintesi, almeno nelle enunciazioni, sembra essersi trovata nel G7 di Hiroshima dei giorni scorsi cui conclusioni, nel criticare la Cina per il suo potenziamento militare nei mari circostanti e nel riaffermare l'inaccettabilità di azioni di forza su Taiwan pur confermando il principio della *One China policy* e quindi del non riconoscimento di una eventuale dichiarazione di indipendenza dell'isola, sostengono un approccio *based on diversifying and deepening partnership and de-risking, not de-coupling*, frase in cui sembra scorgersi una mano europea e nella quale per de-risking si intende non mettere a rischio attraverso relazioni economiche che si vogliono mantenere con la Cina la sicurezza dei membri del G7 e la loro autonomia rispetto a prodotti strategici che come la pandemia ha dimostrato e la transizione energetica richiede vanno salvaguardate.

Un decoupling economico tra Europa e Cina, ferma restando l'esigenza di protezione di settori sensibili, avrebbe in effetti gravi conseguenze per l'economia mondiale e quindi per la tenuta economica, sociale e politica dell'Occidente, con pericoli per gli stessi valori che costituiscono la nostra identità di fronte alle autocrazie.

Ora è nostro interesse stabilire regole comuni in campo economico basate sulla reciprocità, tenendo anche presente che vi sono temi sui quali siamo tenuti confrontarci e a lavorare insieme come appunto il contrasto ai cambiamenti climatici e la transizione energetica, la non proliferazione nucleare, il controllo degli armamenti (un ampio spazio è stato dedicato su iniziativa soprattutto del Giappone al rilancio di processi di disarmo nucleare, ovviamente bilanciato e controllato, in conformità all'art. 6 del Trattato di Non Proliferazione, anche se la realtà sembra andare in un'altra direzione), nonché la lotta al terrorismo e la stabilizzazione di alcune aree di crisi, Ucraina inclusa, e credo anche lo sviluppo dell'Africa e la questione dei suoi crescenti debiti.

Come il G7 ha appena confermato e i disastri climatici di questi giorni in Emilia Romagna, dopo quelli sempre più ricorrenti in molte parti del mondo dimostrano, la transizione energetica è indispensabile nei tempi e con gli obiettivi stabiliti dalle varie COP a partire da quella di Parigi del 2015, dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dalle decisioni adottate nell'ambito dell'Unione Europea.

Oltre alla sua necessità per contribuire ad un futuro sostenibile dell'umanità di fronte ai cambiamenti climatici e a tutte le loro conseguenze in termini economici, sociali e di sicurezza globale, la transizione, così come è definita, costituisce un nuovo formidabile fattore di crescita economica e di innovazione come dimostrano i grandi investimenti in corso da parte di grandi attori industriali e finanziari del mondo.

Essa pone però anche problemi di adattamento e di trasformazioni produttive, con tutte le loro implicazioni anche occupazionali, che vanno accompagnate e gestite mitigandone le criticità.

Questo comporta inizialmente costi che vanno affrontati in termini di riconversione di impianti e riqualificazioni professionali quali ineludibili investimenti.

Per arrivare alla neutralità carbonica nel 2050 senza arrestare o compromettere i processi produttivi e la tenuta sociale, un uso decrescente di fonti fossili ed in particolare del meno inquinante gas dovrà essere parallelo a quello crescente di fonti rinnovabili e di idrogeno quale vettore di energia verde e alimentatore di motori endotermici a inquinamento zero e ciò in modo complementare allo sviluppo di motori ad alimentazione elettrica.

Soprattutto per paesi come il nostro, fortemente antropizzati, gli impianti solari dovranno essere su aree già sottratte all'uso agricolo e quindi su edifici e aree industriali, commerciali e logistiche

attive o dismesse, anche favorendo la costituzione di comunità energetiche per l'autoconsumo e senza impattare negativamente su paesaggio e colture agro-alimentari.

La loro produzione, insufficiente a coprire il fabbisogno, dovrà essere integrata in modo crescente dall'importazione di energia verde dalla sponda meridionale del Mediterraneo, trasportata grazie all'idrogeno in gasdotti integrati a quelli per il trasporto di gas fin quando questo prodotto sarà necessario.

Investimenti sono già in corso a questo scopo da parte di multinazionali nel settore energetico e governi locali in Nord Africa, nel Golfo e in Asia Centrale.

Gli impianti eolici, per le stesse ragioni di tutela dell'ambiente, dovranno essere sempre più off-shore, come avviene in paesi del Nord Europa e sulla costa atlantica ove coprono quote molto rilevanti del fabbisogno energetico.

A complemento è anche utile la geotermia che in alcune regioni italiane presenta grandi potenzialità.

Per quanto riguarda le biomasse e i bio-fuels la loro accettabilità sarà tanto maggiore quanto più questi si baseranno sull'uso di scarti biologici di ogni tipo nell'ambito di una economia circolare, senza sottrarre suoli e colture alle produzioni alimentari.

Sappiamo quanto tutto questo abbia implicazioni anche di carattere geopolitico.

Per i processi di accumulo necessari a dare sostenibilità a impianti solari ed eolici superando la loro discontinuità e ad alimentare motori elettrici occorrono materie prime di cui l'Europa non dispone. Ne dispongono la Cina e paesi ad elevata instabilità in Africa e altrove. È importante, come molti sottolineano, non passare dalla dipendenza dal gas russo, ormai quasi azzerata, a quella di altri paesi produttori dei minerali e dei microprocessori necessari ad una compiuta transizione energetica.

Il problema è affrontato dall'UE con il suo programma sulle terre rare e per la promozione di tecnologie in grado di ridurre tale potenziale dipendenza.

Un contributo importante, ma non sufficiente, potrà essere dato dall'economia circolare e dal recupero di minerali in macchinari e dispositivi dismessi. Un'altra pista su cui operare è quella della ricerca di materie prime nei fondali marini.

Le criticità che si incontrano non devono però portare ad arrestare o ritardare la transizione, tenendo conto di tutti i suoi fattori e delle sue implicazioni.

Per tutto questo, incluse le riconversioni occupazionali e gli ammortizzatori sociali necessari nelle fasi transitorie, occorrono risorse finanziarie da reperire e gestire a livello europeo, per le quali si potranno rendere necessari nuovi strumenti di finanziamento, con nuovo debito comune, come è stato fatto con il NGEU, e soprattutto con un aumento del bilancio dell'UE alimentato da risorse proprie.

È infatti evidente che la magnitudine dei problemi da affrontare richiede un forte impegno europeo nella direzione di una integrazione sempre più stretta e di una sempre maggiore condivisione di sovranità, assieme ad una cooperazione con gli altri grandi attori globali.

Do ora la parola a Giampaolo Cutillo cui seguirà il Prof. Guerrieri per circa 15 minuti ciascuno e poi il Co-Presidente Casardi quale primo ad intervenire tra gli Ambasciatori presenti prima delle repliche dei due nostri ospiti.

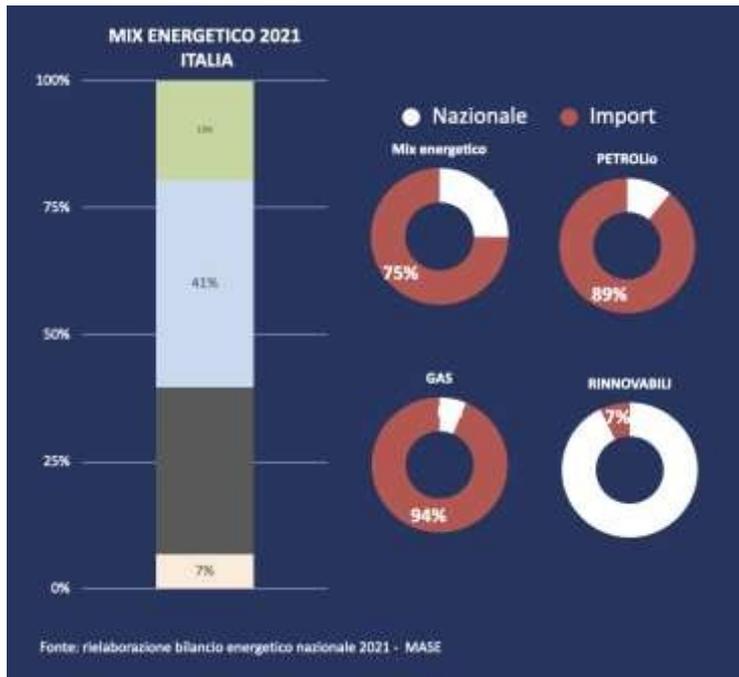
**Giampaolo Cutillo:** buongiorno a tutti e grazie mille per l'invito. L'energia e il clima sono per definizione delle materie tecniche trattate da Ministeri specializzati in questi settori, come il Ministero dell'Ambiente e il Ministero delle Imprese. Tuttavia c'è un ruolo importante anche per la Farnesina, che ha l'onere e onore di fare una sintesi per definire quali siano le posizioni nazionali. I tavoli internazionali in cui andiamo a trattare queste questioni sono numerosi, dall'UE, al G7 e al G20, passando per le convenzioni ONU sui cambiamenti climatici e dalle agenzie internazionali, tra cui spiccano l'AIE e l'IRENA di Abu Dhabi.

Se andiamo a guardare all'Italia di oggi, i nostri obiettivi sono inerenti al cosiddetto "trilemma energetico", chiamato così proprio per la difficoltà di conciliare tre aspetti non sempre convergenti.

**SICUREZZA:** avremo sempre bisogno di energia e di forniture sicure, stabili e prevedibili;  
**COMPETITIVITA':** devono esserci prezzi che non siano insostenibili per imprese e famiglie;  
**SOSTENIBILITA',** ovvero coerenza con gli obiettivi di transizione energetica verso fonti pulite, che ci vincolano a livello internazionale (in sede ONU e UE).

Questi tre ambiti devono andare di pari passo.

Per gli obiettivi posti vi sono due date fondamentali: il 2030, per la riduzione nell'UE del 55% delle emissioni di CO2, anche grazie a fondi PNRR (rivoluzione verde), e il 2050, entro il quale si dovrebbe raggiungere la neutralità climatica, cercando di non arrivare ad un aumento della temperatura media dell'atmosfera superiore ad 1,5° rispetto all'inizio dell'era industriale.



Continuando la nostra trattazione, possiamo vedere come in Italia il mix energetico si basi ancora in maniera cospicua su fonti fossili, in particolare il gas ha superato il 40%, e il petrolio è al 33% del totale dei consumi. Poi troviamo le rinnovabili che sono poco sotto il 20%, ancora purtroppo una quota minoritaria rispetto a dove si vorrebbe arrivare.

Siamo un paese fortemente importatore di energia, in dipendenza dall'estero per il 75%, di cui all'89% per il petrolio e al 94% per il gas. L'unica consistente fonte energetica autoctona sono appunto le rinnovabili.

Il gas, pur essendo un'energia fossile, ha due vantaggi, il primo è quello di essere il meno inquinante, rispetto a

petrolio e carbone, il secondo è l'essere una risorsa di stabilizzazione delle rinnovabili. In qualunque momento infatti, noi sappiamo che sole e vento non sono garantiti, quindi in assenza di queste risorse e in attesa di adeguate capacità di accumulo il gas sopprime.

Il fatto che siamo un paese così fortemente dipendente dall'estero comporta conseguenze evidenti. Se osserviamo la nostra bilancia commerciale nel 2022, pur essendo notoriamente uno dei più grandi esportatori al mondo, quest'anno, a causa delle conseguenze del conflitto in Ucraina e dell'aumento dei prezzi dell'energia, abbiamo avuto un deficit di 25 miliardi di euro (112 miliardi di euro se guardiamo alla sola energia), laddove nel 2021 avevamo un avanzo complessivo di 38 miliardi. Semplicemente è importante porre il focus su quanto sia importante affrancarci da questa dipendenza.



**SICUREZZA ENERGETICA**  
L'IMPATTO DELLA GUERRA IN UCRAINA:  
1. IL PETROLIO

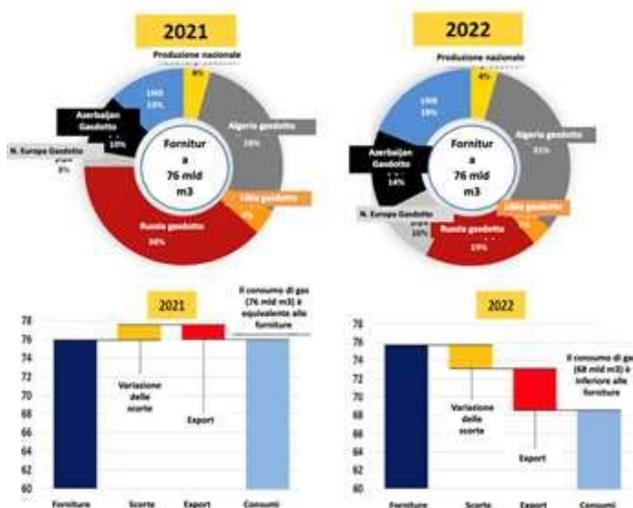


Nel grafico è rappresentato il cambiamento del quadro di importazione del petrolio, dal 2021 al 2022. Troviamo subito un dato anomalo, in quanto nonostante l'esportazione di petrolio dalla Russia sia stata sanzionata da dicembre '22, per tutto il resto dell'anno si è importato, e addirittura la Russia è rimasta la nostra prima fornitrice. Questo innanzitutto perché a

Priolo, in Sicilia, la società Lukoil, ha importato quantità davvero molto ingenti fin quando si è potuto. È un dato comunque destinato a non ripetersi l'anno prossimo. Ad oggi le importazioni di petrolio dalla Russia sono infatti annullate.

Si ha comunque, come si può ben vedere, un arco di fornitori piuttosto diversificato, da Iraq a Libia, Azerbaijan e altri, riuscendo a coprire i nostri bisogni.

**SICUREZZA ENERGETICA**  
L'IMPATTO DELLA GUERRA IN UCRAINA:  
2. IL GAS NATURALE



Fonte: rielaborazione ENI su dati MASE

**IL SISTEMA INFRASTRUTTURALE: GAS**



Fonte: rielaborazione MAECI

Analizziamo adesso invece il dato gas, come detto il più importante da considerare. Nel 2022 in presenza di importazioni sostanzialmente stabili, si è riusciti a diminuire la dipendenza dalla Russia. Se si guarda al dato annuale, la Russia che contava il 40% del nostro import nel 2021 si è ridotta al 19% nel 2022. In realtà questo dato tiene anche conto ovviamente della prima parte dell'anno quando le importazioni sono state molto alte, adesso la voce come vedremo è assai più ridimensionata. Quell'emergenza di sostituire quei 29 miliardi di metri cubi di gas importati dalla Russia è stata superata, soprattutto grazie ad altri fornitori molto importanti, tra i quali troviamo

l'Algeria, l'Azerbaijan, la Norvegia e la Libia dalla quale si vorrebbero ampliare le forniture attraverso il gasdotto co-gestito da Eni.

Se si guarda la cartina di destra, vengono indicati in essa 5 punti d'ingresso attraverso i quali arrivano i gasdotti in Italia. A nord si sono due punti d'ingresso, rispettivamente per il gas in provenienza dalla Russia (Tarvisio) e dal Nord Europa (passo Gries), al sud poi ci sono Transmed (Algeria), Greenstream (Libia) e Tap (dall'Azerbaijan). In aggiunta a questi ci sono tre rigassificatori, due nell'Alto Tirreno ed uno nell'Alto Adriatico, ed un quarto appena installato a Piombino, con un quinto in progetto a Ravenna per l'anno prossimo.

Tutto ciò è fondamentale perché ci consente di aumentare le nostre capacità di import da paesi africani con cui si sono costruite partnership significative, tra questi si possono citare il Mozambico, l'Angola, il Congo, e poi naturalmente i fornitori tradizionali di gas liquido quali il Qatar e gli Stati Uniti.

Questi che vedremo adesso sono alcuni significativi che hanno riguardato l'UE nel 2022. I

proventi dell'oil & gas russo si sono ridotti sostanzialmente. Questi sono dati che ancora scontano una parte importante del 2022 in cui ancora la Russia esportava moltissimo, e quindi la quota russa in realtà si è ridotta al di sotto del 10% dal 40%. Troviamo poi dati positivi, riguardo l'istallazione del solare ed eolico, la vendita di auto elettriche e le pompe di calore.



Nonostante tutto la CO2 emessa dall'UE è leggermente calata nel 2022. Questo non ci deve indurre ad un ottimismo eccessivo, ancora la strada è lunga e la sfida di stoccaggio del prossimo inverno è in corso. Siamo partiti da livelli molto alti di stoccaggi sotterranei, mai stati così pieni quanto oggi, dovuto al fatto che, oltre che a causa di un inverno mite, il consumo di gas dovuto anche al disincentivo prodotto dall'alzamento dei prezzi, si è ridotto sensibilmente. C'è anche la variabile della domanda asiatica che potrebbe far schizzare di nuovo i prezzi, ed è probabilmente questo che vedremo nei prossimi mesi. Da considerare anche le variabili climatiche, in quanto non è detto che il prossimo inverno sia mite come quello trascorso.

## VERSO UN HUB ITALIANO DEL GAS



Dobbiamo dunque guardare avanti, verso un obiettivo più volte ribadito anche dal Ministro Tajani, cioè il concetto dell'Italia come hub nel Mediterraneo. Siamo posizionati bene per proporci come punto d'ingresso di risorse che poi possano andare verso nord. Questo però a patto che si importi più di quanto si consumi, a patto che si ridisegni la mappa delle fonti di approvvigionamento e che si investa in infrastrutture. Dobbiamo raddoppiare il Tap, puntare come sta facendo l'Eni a forti investimenti in Libia, sviluppare partnership

con paesi africani, potenziare la cosiddetta Dorsale Adriatica e puntare su nuovi siti di stoccaggio.

Il punto che mi premeva di sottolineare è il fatto che arriverà un punto in cui noi andremo oltre il gas, in quanto dopo il 2030 le fonti fossili saranno via via meno decisive, e in quel momento ci saranno due possibilità per noi. Potremmo per prima cosa proporci come hub per l'elettricità. Abbiamo al riguardo un progetto con la Tunisia, che si chiama EL-MED, che sarà il primo connettore tra Africa e Europa, ed è un esempio di come i due continenti si possano unire e creare un collegamento nel trasporto di elettricità.

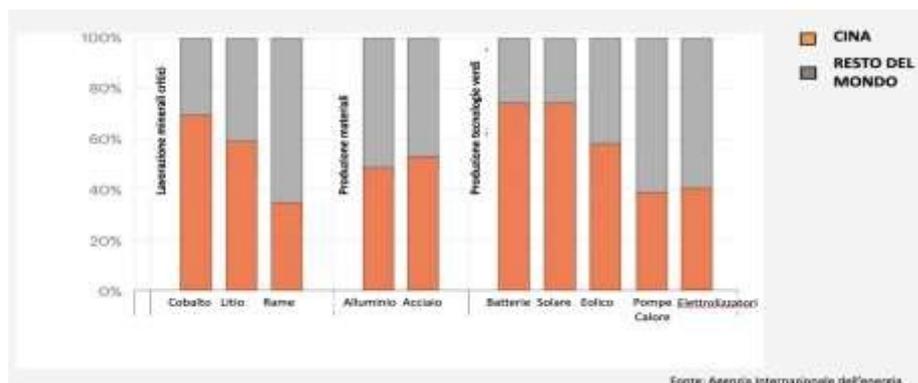
Il fatto che c'è un sud del mediterraneo con grandissime possibilità dal punto di vista del solare e un nord dell'Europa sull'eolico, rende intuitiva la possibilità che vi sia convergenza.

Altra possibilità riguarda l'idrogeno. Già adesso riusciamo a metterlo in quote minori, un 10-15% nei tubi che trasportando gas trasportano anche idrogeno. In futuro si potrebbero creare delle reti esclusive per l'idrogeno e al riguardo la Commissione Europea sta valutando di finanziare un progetto basato sul collegamento tra il nord Africa e la Germania attraverso l'Italia per il trasporto d'idrogeno.

Qualcosa di analogo potrebbe succedere con la CO2 catturata nell'atmosfera e fattore potenzialmente energetico.

Questo è uno schema del futuro, e se l'Italia riuscisse ad avere una posizione centrale al riguardo, ci sarebbero grandi opportunità per le proprie imprese.

Nel dibattito pubblico ci si chiede se liberandosi dalla dipendenza russa non ci si stia sempre più avvicinando ad una dipendenza dalla Cina a causa del rilievo delle forniture da questo paese per lo sviluppo delle energie rinnovabili che ne hanno bisogno. Questi



grafici mostrano bene che per una serie di materie prime e minerali essenziali per la transizione energetica, il ruolo della Cina, soprattutto nella manifattura, è grandissimo. La sfida è proprio questa, avere una strategia a livello europeo che porti a ridurre questa dipendenza. Sicuramente si tratterà di una nuova frontiera sia dal punto di vista energetico, che economico.

Anche in Italia è stato costituito al riguardo un tavolo sui materiali critici, che trova la partecipazione dei Ministeri per le Imprese e dell'Ambiente, delle Università e centri di ricerca, di Confindustria, del MAECI e così via. Le domande di questi minerali, secondo stime autorevoli, schizzeranno alle stelle nei prossimi anni.

**Paolo Guerrieri:** grazie dell'invito innanzi tutto. È davvero un piacere essere qui.

Dopo l'interessante quadro tracciato dal Direttore Cuttillo riguardo al sistema energetico internazionale e al ruolo dell'Italia vorrei adesso tornare al tema dell'economia mondiale ed europea e ai radicali cambiamenti in corso.

Sono d'accordo con chi sostiene che i due grandi shock, la pandemia e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia di Putin, hanno aperto una fase nuova che segna un vero e proprio spartiacque nell'evoluzione dell'economia mondiale. Nel senso che hanno accelerato alcune tendenze già in essere dallo scorso decennio e favorito nuovi rilevanti cambiamenti nei rapporti tra paesi.

Siamo così entrati in una fase nuova dell'economia mondiale. Ed è importante leggere come l'economia globale si stia riconfigurando per cogliere le conseguenze che ne deriveranno per noi europei al termine di questo conflitto.

Una dinamica che sta sicuramente modificando l'assetto economico mondiale è l'evoluzione in corso della globalizzazione, intesa come rete di legami di interdipendenza tra paesi.

Non ritengo corretto dire che in realtà non stia succedendo nulla - è la tesi di alcuni - o, all'opposto, parlare di "deglobalizzazione" - come fanno altri - in quanto ciò che sta accadendo è una riconfigurazione del processo della globalizzazione, come risultato dei nuovi equilibri che stanno ridisegnando i rapporti tra i paesi.

Le dinamiche aggregate mostrano una forte resilienza dei flussi commerciali a livello globale, con andamenti altalenanti, come avvenuto lo scorso anno. Ma la loro composizione si sta modificando da tempo: non sono più i beni che trainano ma i servizi, e tra questi soprattutto quelli per la fornitura di dati, favoriti dalla diffusione delle tecnologie digitali.

L'inizio di questo cambiamento è avvenuto molto prima dello scoppio del conflitto russo-ucraino, all'inizio dello scorso decennio, quando è cominciato lo scontro tra Stati Uniti e Cina, con tutte le sue conseguenze. Come si ricorderà già nella seconda amministrazione Obama gli Stati Uniti cominciarono a modificare la loro strategia nei confronti della Cina. Poi sotto la presidenza Trump lo scontro esplose. Con un uso intenso di politiche commerciali protezionistiche che hanno poi inciso sulle dinamiche dei flussi commerciali.

Ciò che sta caratterizzando oggi la rete di interdipendenze globali è una varietà di modelli di relazioni tra paesi, con dinamiche diverse che rispondono a interessi ed equilibri di potere altrettanto diversi, legati allo stesso tempo a fattori economici e geopolitici. In poche parole, non vi è più un unico modello di globalizzazione.

Per fare solo degli esempi, si può dire che con riferimento alla tecnologia si è in presenza sostanzialmente di un duopolio sino-americano, mentre nel commercio internazionale vige una multipolarità, ed ancora nella finanza stiamo passando da una bipolarità transatlantica a una nuova bipolarità incentrata su Stati Uniti e Cina. Ovviamente, come si può ben capire, ci siamo allontanati e di molto da quel modello di globalizzazione rappresentato dal mondo diventato piatto (flat world), dove si vendevano e compravano praticamente gli stessi beni, che fu descritto da Thomas Friedman nel suo libro all'inizio di questo secolo.

Un altro effetto della guerra da segnalare è il nuovo ruolo assunto da un gruppo di paesi - economie intermedie che è raggruppato sotto la denominazione di Global South ma contiene in realtà paesi tra loro molto diversi sia dell'Est che del Sud del mondo. Stiamo parlando soprattutto dell'India, della Turchia, del Sudafrica, e del Brasile. Tali paesi non vogliono schierarsi né sulla guerra di Putin né nello scontro tra Usa e Cina e perseguono un approccio opportunistico transattivo, muovendosi su tavoli diversi dal G7, al G20 e ai BRICS, spingendo per una ulteriore frammentazione dell'economia mondiale.

Una delle più importanti novità della globalizzazione degli anni Novanta fu la frammentazione internazionale della produzione ovvero la formazione di catene globali del valore (CGV) che potevano essere coordinate anche a grande distanza grazie alle nuove tecnologie dell'Informazione e della comunicazione. Fu un radicale mutamento rispetto al passato e nacque e si svolse per tre decenni all'insegna di fattori di pura convenienza economica - i bassi costi di produzione di molti paesi emergenti, soprattutto nell'Asia del Pacifico - nell'assunzione che il mondo era piatto e sarebbe rimasto tale. Oggi, si parla di una riconfigurazione di questi network sulla base dei mutati fattori geopolitici e delle mutate condizioni di sicurezza dei paesi, citando termini quali il nearshoring, il friend-shoring e altri simili. Non è ancora chiaro quanto e come si verificheranno queste riconfigurazioni, ma il dato certo è che i fattori geopolitici influenzeranno le decisioni economiche delle imprese molto più pesantemente e diversamente di quanto avvenuto in passato.

E in queste riconfigurazioni vi sarà un ruolo rilevante dello Stato, la cui presenza nell'economia è tornata a crescere un po' ovunque. La svolta è avvenuta nella fase più recente. Gli Stati e con essi le politiche d'intervento pubblico - e in particolare le politiche industriali - sono tornate a svolgere un ruolo di primo piano in tutti i maggiori paesi. Basti ricordare che la pandemia ha favorito massicci interventi statali a favore di famiglie e imprese. Ancora, l'influenza dei fattori geopolitici, alimentata dallo scontro tra Stati Uniti e Cina e più di recente dalla guerra di Putin, hanno restituito

preminenza alle politiche di sicurezza guidate dagli Stati rispetto alle decisioni economiche. Infine, l'esplosione della questione climatica e i processi di transizione energetica hanno comportato il ricorso a politiche di intervento pubblico e a norme ambientali ed ecologiche non sempre compatibili con il libero mercato e l'apertura internazionale. In quest'ultimo caso la legittimazione dell'intervento pubblico si fonda sulla presenza di vaste esternalità economiche che i prezzi di mercato non sono in grado di cogliere e che giustificano da parte dell'attore pubblico l'imposizione di prezzi artificiali, l'emanazione di regolamentazioni e l'erogazione di generosi sussidi. Tanto più che se non si dovessero colmare questi divari, tra prezzi di mercato e conseguenze economico-sociali dell'attività economica, si potrebbero avere, come nel caso del cambiamento climatico provocato dall'uso di idrocarburi, conseguenze drammatiche fino a spingere verso la distruzione del nostro pianeta.

Il tema più generale è che in questa fase tutti i maggiori paesi fronteggiano lo stesso problema di formulare ambiziose politiche di lotta contro il cambiamento climatico stanziando risorse ingenti, come avvenuto di recente da parte dell'Amministrazione americana con l'IRA. C'è quindi il rischio concreto di attriti se non di veri e propri scontri tra i maggiori paesi.

Per alcuni - è il caso di molti autorevoli economisti americani - la soluzione sarebbe semplice: le politiche per il risanamento ambientale sono oggi una priorità e devono venire prima del rispetto di qualsiasi altra norma, come quelle commerciali e del WTO. Per quanto importanti, queste ultime lo sarebbero meno degli interventi diretti a salvare il nostro pianeta dalla distruzione. Ogni paese sarebbe così legittimato a procedere autonomamente.

Ma non è così semplice. Le politiche di risanamento ambientale rappresentano un classico problema di azione 'collettiva': ciò che appare razionale per il singolo attore diventa irrazionale a livello di sistema ed è tale da produrre un risultato complessivo negativo per tutti. Paul Krugman è stato insignito del premio Nobel proprio per aver messo in luce questi rischi di conflitti tra paesi con i suoi modelli sulle politiche strategiche. È quindi necessario un accordo tra paesi a livello globale per evitare una rovinosa corsa al ribasso. E un'intesa diverrà ancor più importante in futuro, allorché la transizione ecologica comporterà radicali ristrutturazioni industriali all'interno di ogni paese e porrà problemi complessi di gestione a livello politico, economico e sociale.

Certo, prospettare accordi di cooperazione globale presenta oggi estreme difficoltà tenuto conto dello stato frammentato e conflittuale delle relazioni economiche internazionali. Lo scontro tra Cina e Stati Uniti è sempre più intenso, e un primo scenario internazionale che si prospetta è quello del mondo diviso in due blocchi, con la Cina alleata alla Russia, pur se quest'ultima in posizione subalterna, da un lato, e gli Stati Uniti e i loro alleati, dall'altro. In un tale contesto i fattori geopolitici e le valutazioni di sicurezza nazionale tenderebbero a dominare le scelte economiche con costi enormi per tutti.

Ma questa divisione in due blocchi è avversata, come detto, dai paesi intermedi - dal cosiddetto Global South - che sono anche potenze regionali, che stanno spingendo per relazioni bilaterali e/o plurilaterali tra paesi. Ne deriverebbe un secondo possibile scenario di un'economia mondiale fortemente frammentata con una geometria variabile di rapporti tra gruppi e blocchi di paesi. In questo caso, nelle relazioni commerciali e nella riconfigurazione delle catene globali del valore, la logica delle convenienze economiche non verrebbe totalmente dominata ma conviverebbe con i fattori e le valutazioni geopolitiche e legate alla sicurezza. In altri termini le variabili economiche, quali i costi e i profitti delle imprese, dovranno tener conto e includere il cosiddetto "premio per il rischio", un plus legato a condizioni di sicurezza in senso stretto o anche di tipo ambientale o sanitario, più o meno elevato a seconda delle situazioni territoriali ma pur sempre tollerabile.

Alla luce di queste tendenze dell'economia mondiale vorrei valutare ora quali conseguenze ne deriverebbero in un orizzonte temporale di medio termine sull'economia europea e dell'Italia.

A breve termine, la guerra e lo shock energetico ci costano in termini di inflazione, spesa pubblica e competitività, soprattutto nei confronti degli Stati Uniti. Più a medio termine la gestione del Green Deal - Patto Verde sarà fondamentale come traino del rilancio della crescita europea.

Per quanto il ruolo del mercato e dei privati saranno centrali, vanno considerati gli ingenti investimenti pubblici che saranno necessari. La stima è che copriranno circa un terzo del totale, un ammontare davvero ingente. Ne deriva che il loro sostegno non potrà gravare solo sui singoli paesi europei ma richiederà nuove iniziative per reperire risorse comuni e mettere insieme una capacità di investimento a livello centrale europeo. L'impatto verde potrà quindi essere un traino della crescita se avremo la lungimiranza di costruire una capacità fiscale europea. In questa prospettiva, è evidente che le regole del nuovo patto di stabilità e crescita che si stanno negoziando in Europa dovranno essere tali da consentire aggiustamenti dei paesi che lascino loro spazi adeguati agli investimenti necessari. Molto importante sarà anche un esito positivo del NGEU e del RRF che avrebbe l'effetto di rendere evidenti i vantaggi che tutti gli stati membri possono trarre da una capacità fiscale centrale (CFC).

In termini generali, la transizione ambientale è uno spostamento verso comparti industriali a bassa intensità energetica e verso le tecnologie pulite e quelle avanzate digitali, dove l'Europa è in ritardo. Al riguardo, è positivo che l'economia europea abbia saputo reagire così rapidamente ed efficacemente al taglio delle forniture di gas e petrolio da parte della Russia di Putin riducendo drasticamente la domanda di energia in quest'ultimo anno. È stato il risultato di un mix di politiche mirate, condizioni climatiche favorevoli e comportamenti reattivi delle imprese, che hanno risparmiato in media dal 20 al 30% di energia senza ridurre la produzione.

Tornando alla transizione ambientale, molto importante sarà il ruolo di comparti tecnologici caratterizzati allo stesso tempo da una frontiera tecnologica che si sposta rapidamente verso l'alto e esternalità positive tali da conferire vantaggi fondamentali a quelle imprese e industrie di paesi che si muovono per primi. In Europa, non è pensabile che ogni paese faccia da sé. Servono politiche industriali e tecnologiche comuni anche per competere con le politiche degli altri paesi avanzati, in primo luogo USA e Cina. Già primi passi in questa direzione sono stati fatti, come per l'European Chips Act, il Net Zero Industry Act, ma ci sarà da fare molto di più a partire da quel Fondo sovrano europeo proposto dalla Commissione e che sarà in discussione tra qualche settimana.

In tema di competizione con la Cina, l'Europa deve impostare rapporti basati sulla mera reciprocità, come non ha fatto in passato. In questi ultimi due decenni la Cina ha operato una drastica riallocazione delle risorse, con politiche di massicci interventi a favore delle imprese nazionali, investendo a medio e lungo termine e violando spesso volte le regole degli accordi sottoscritti. Da anni le imprese cinesi vincono da noi aste pubbliche grazie ai loro bassi costi d'offerta consentiti da generosi sussidi pubblici, mentre le imprese europee sono di fatto escluse dal partecipare ad analoghe aggiudicazioni in Cina. Considerando che il mercato delle imprese pubbliche vale il 16% del PIL europeo è evidente che una tale asimmetria non sia più tollerabile.

In nome della reciprocità, vanno di conseguenza adottate politiche e strumenti di intervento in tema di sussidi erogati all'estero, screening degli investimenti diretti esteri, acquisizioni di imprese. Alcuni temi sarebbe forse opportuno discutere e negoziare a livello WTO.

Proprio in quanto la difesa del multilateralismo, pur profondamente rinnovato nelle sue regole e nei suoi strumenti quali le organizzazioni internazionali, deve restare una questione cruciale per l'Europa che resta l'area più aperta tra le grandi. Fondamentali saranno i rapporti e le politiche di cooperazione dell'Ue con i paesi intermedi (il Sud del mondo), e di interesse vitale quelli da rilanciare con l'Africa. Si tratta di un continente, quest'ultimo, che avrà un ruolo fondamentale per la transizione ambientale ed energetica ed è oggi al centro delle attenzioni di tutti i maggiori paesi, in primo luogo della Cina. A questo riguardo va tenuto conto che Pechino è ormai presente dappertutto nel mondo ed è in grado di offrire a molti paesi opportunità di commercio e investimenti diretti che vogliono dire per molti paesi emergenti o in via di sviluppo preziose occasioni di sviluppo e posti di lavoro. L'Europa deve reagire e rispondere al più presto con una strategia di presenza e investimenti adeguata.

**Paolo Casardi:** vorrei ringraziare i nostri ospiti per le rispettive argomentazioni di apertura, entrambe davvero stimolanti e dalle quali ho appreso molto della materia che ci apprestiamo a dibattere.

La mia domanda è volta a comprendere se la transizione energetica va nella direzione di un miglioramento della situazione dell'occupazione in Italia. Recentemente, il Presidente della Confindustria, Bonomi, ha parlato dell'esistenza in Italia di un'offerta di lavoro da parte delle imprese di tre milioni e quattrocentomila posti in Italia per l'anno 2023. Ha aggiunto che molti di questi posti saranno occupati da stranieri, giacché in Italia la formazione dei giovani non si adegua alle reali esigenze delle aziende ed inoltre i giovani italiani non si mostrano disponibili a tipologie di impiego impegnative sul piano fisico. Secondo Lei, è lecito sperare che la transizione energetica possa svolgere un ruolo positivo per adeguare le strutture esistenti di formazione professionale alla nuova realtà energetica che si profila e contemporaneamente contribuire a garantire un futuro stabile per un'occupazione già da tempo minacciata dall'intelligenza artificiale?

**Stefano Ronca:** ringrazio sentitamente il Prof. Guerrieri ed il Min. Cutillo per le loro presentazioni chiare ed articolate su un tema davvero complesso.

Sono sinceramente ammirato, dopo aver ascoltato la presentazione di entrambi, ed osservato le slides che sono state proiettate, per la capacità che la leadership politica, economica e diplomatica italiana ha avuto nel riconfigurare, in poco più di un anno trascorso dopo l'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina, le fonti estere dei nostri approvvigionamenti energetici riducendo drasticamente la nostra dipendenza da Mosca.

Un ulteriore motivo di ottimismo nel considerare le possibilità di soddisfacimento delle nostre necessità energetiche, anche sul piano dell'autonomia produttiva, mi pare si possa trarre dalle prospettive di sviluppo dell'energia rinnovabile ed in particolare di quella solare.

Dalla lettura di un'intervista al Prof. Roberto Battiston, ex Presidente dell'ASI nonché noto fisico coordinatore di progetti del CERN, sono rimasto positivamente colpito da alcuni dati che egli fornisce al riguardo.

Negli ultimi 12 anni il costo dell'energia solare è sceso di 10 volte. Un megawattora fotovoltaico costa meno di 35€ 3 volte meno del carbone e 5 volte meno del nucleare, ed il suo costo è destinato a scendere nei prossimi anni di 3 volte rispetto ad oggi.

Il consumo italiano di circa 36 gigawatt potrebbe essere prodotto da 600km<sup>2</sup> di superficie fotovoltaica (un'area di 20x30 km)! L'Istat indica in 9mila km<sup>2</sup> la superficie delle aree industriali dismesse dove potrebbero facilmente essere situati, senza ulteriori danni estetici, numerosi impianti.

Lo sviluppo dell'energia solare sta ricevendo attenzione da molti Paesi. La Francia ha recentemente approvato una legge che obbliga i proprietari di tutti i parcheggi con più di 80 posti auto a coprire almeno il 50% della loro superficie con pannelli solari. Si calcola che questa misura produrrà entro 5 anni l'8% della potenza elettrica francese, corrispondente a 10 impianti nucleari. Facile immaginare come per l'Italia il rendimento per gli impianti solari sarebbe ancora maggiore.

Una transizione energetica in tale direzione implicherà alcune importanti trasformazioni secondo Battiston. Innanzi tutto la difficoltà di stoccaggio dell'energia così prodotta, fatti salvi ulteriori imminenti salti tecnologici in questo campo, richiederà un drastico aumento delle reti elettriche (già se ne vedono alcuni notevoli anche in Italia come il progetto Energy Dome di Eni che ha ricevuto un aumento di capitale di 40 miliardi di euro).

Un raddoppio della rete attualmente esistente, tale sarebbe la misura necessaria per un'adeguata distribuzione a livello globale dell'energia rinnovabile, richiederebbe cavi di vario tipo per 150 milioni di chilometri (pari alla distanza dalla terra al sole). Non è difficile immaginare quante siano le implicazioni sul mercato a livello industriale ed occupazionale. Mi sembra che l'Italia, in questo campo stia già dimostrando una pronta capacità di adattamento se pensiamo che "La fabbrica del Sole" di Catania realizzata da ENEL Green Power è l'impianto di pannelli solari più grande d'Europa e sta per esportare negli Stati Uniti un colossale impianto da 6 gigawatt.

Stando a questi elementi le prospettive dell'approvvigionamento energetico a costo (quasi) zero sembrerebbero rosee. Ovviamente ostacoli si frappongono a qualsiasi trasformazione.

La domanda che vorrei porre ai nostri ospiti è quali sono gli ostacoli che sui vari piani geopolitico, di politica interna, sociali, tecnologici, industriali e commerciali dobbiamo attenderci di dover superare?

**Laura Mirachian:** molto grata al Prof. Paolo Guerrieri e anche al collega Cutillo in particolare per la straordinaria sintesi delle sue utilissime slides. Vorrei tornare al tema del multilateralismo in quest'epoca di profonde mutazioni planetarie. Il Prof Guerrieri ha parlato di riconfigurazione delle reti globali caratterizzata da una prevalenza di considerazioni geopolitiche su quelle meramente economiche, e ha sostanzialmente evocato due scenari: il primo riguardante due blocchi dominati rispettivamente da Stati Uniti e Cina, con un ruolo cruciale di paesi intermedi sui quali entrambi - aggiungo io - competono per estendere la propria influenza; il secondo definito da una frammentazione in una pluralità di raggruppamenti tra aree geografiche ed economie intermedie che tendono ad accordi a geometria variabile. Nel contesto, mi chiedo, gettiamo alle ortiche il multilateralismo inteso come istituzioni politiche ed economico/finanziarie ereditate dal secondo dopo-guerra? Con la conseguenza di un rischiosissimo vuoto pneumatico? Oppure lavoriamo per un recupero, se non dell'ambizioso 'multilateralismo efficace' perorato per anni dall'Italia, quantomeno per un 'nuovo multilateralismo', un aggiornamento o un riequilibrio complessivo alle nuove circostanze? E in tal caso, quale riequilibrio? Siamo disposti, noi Occidente, a condividere il dominio planetario che abbiamo esercitato da secoli? Magari a partire dai parametri cruciali della reciprocità e della cooperazione? E magari per gestire quei 'beni collettivi', salute, cambiamenti climatici e risanamento ambientale, transizione energetica, non proliferazione nucleare ed altro, che in tutta evidenza riguardano ugualmente le diverse popolazioni del mondo e in definitiva la sopravvivenza dell'intero pianeta? Questa seconda opzione mi parrebbe indubbiamente la più ragionevole, quella che ci risparmierebbe uno scenario di guerre e di autodistruzione.

**Carlo Maria Oliva:** il tema del Dialogo odierno è di straordinario interesse e le relazioni introduttive del collega Cutillo e del Prof. Guerrieri hanno ben evidenziato le diverse problematiche e le sfide che ci attendono.

Il mondo neo-globalizzato si è trovato ad affrontare in un lasso ridotto di tempo tre emergenze: la crisi finanziaria del 2007/2008, la pandemia, il conflitto russo-ucraino. Ne è uscito evidentemente indebolito. Non si può tornare indietro ed immaginare una deglobalizzazione, ma si potrebbe cercare di regolamentarne perlomeno alcuni aspetti.

Concordo pienamente con il Prof. Guerrieri sul futuro scenario di un mondo multipolare ed a geometrie variabili. È una prospettiva che, per essere affrontata in maniera adeguata, richiede strategie e capacità di visione. Al riguardo, purtroppo, non mi sembra che l'Europa si stia distinguendo per particolare lungimiranza. È, come oramai da tradizione, assente sul piano politico e molto cauta a livello economico, dove o agisce di rimessa alle iniziative altrui, o, peggio, in alcune componenti dei piani di transizione energetica o ambientale assume iniziative suscettibili di indebolire la nostra competitività nei confronti delle industrie americane e cinesi. Nel multipolarismo, come sottolineato dal Prof. Guerrieri, flessibilità e reciprocità dovrebbero essere i concetti su cui basare le diverse politiche: non mi sembra che Bruxelles lo abbia ben chiaro.

Avrei due domande da rivolgere ai relatori. La prima riguarda il ruolo della finanza, che oggi sembra a volte confliggere e prevalere sull'economia reale, e se in merito è possibile ipotizzare qualche forma di regolamentazione.

La seconda è sul nucleare. È ben nota la posizione dell'Italia, condizionata da due consultazioni referendarie. Però, non tanto la quarta generazione delle centrali nucleari, ma gli sviluppi in materia di fusione sembrano aprire nuove prospettive, anche se non nel breve termine.

**Maria Assunta Accili:** ringrazio molto il Professor Guerrieri e il Ministro Cutillo per le loro accurate presentazioni che confermano quanto siano necessari ed urgenti interventi di mitigazione dei cambiamenti ambientali e climatici provocati dal cattivo uso e dall'abuso delle risorse naturali. In quest'ottica, la transizione energetica costituisce un elemento centrale delle politiche di riorganizzazione del quadro geo-politico internazionale, a sua volta collegato all'evoluzione di una globalizzazione che ha assunto caratteri dinamici e che non può essere semplicemente respinta o accettata per motivi ideologici o di convenienza immediata, ma che va governata auspicabilmente in base a regole chiare, realistiche e condivise con un occhio alla sostenibilità delle prospettive future.

Storicamente, la corsa all'accaparramento di risorse strategiche è stata causa di conflitti e anche del declino definitivo di alcune civiltà. Agli attuali fenomeni di instabilità politica, economica e sociale, connessi alle questioni energetiche ed ambientali, si può porre rimedio soltanto attraverso un approccio cooperativo che possa bilanciare esigenze diverse. Tuttavia, il cambio di paradigma che si impone per risolvere le criticità legate all'impiego dei combustibili fossili, per quanto evocato da molti, soprattutto in relazione alle conseguenze delle guerre in atto, dei disastri meteorologici (dei quali conosciamo perfettamente le concause legate alla cattiva gestione del territorio, alla manutenzione carente delle infrastrutture, ecc. ecc.) o dei flussi migratori (anche motivati dalla desertificazione e dall'impoverimento dell'agricoltura di sussistenza oltre che di quella destinata all'esportazione, fonte primaria del PIL di molti Paesi africani), si scontra con alcune forme di resistenza che rallentano le decisioni.

A mio avviso, questa resistenza dipende in parte da grandi gruppi che operano nei settori tradizionali del petrolio, del gas e del carbone, anche se molte aziende hanno avviato programmi di ricerca e riconversione che cominciano a dare risultati importanti e possono rivelarsi risolutivi nel medio e lungo periodo. In secondo luogo, i cittadini sono preoccupati dal costo dell'adeguamento di abitazioni e mezzi di trasporto ai nuovi standard o subiscono il condizionamento di bizzarre teorie, alimentate da una propaganda estremista ideologicamente orientata, che presentano le tecnologie alternative come insufficienti a coprire i fabbisogni, inadeguate e ancora in via di perfezionamento.

L'Italia ha dato prova di grande resilienza e coraggio nell'affrontare le conseguenze della guerra in Ucraina sull'approvvigionamento energetico e alcune scelte, che pure si sono scontrate con forti contestazioni (come nei casi dell'allacciamento al TAP o dell'incremento dei rigassificatori), hanno finito col rivelarsi fondamentali per la nostra economia.

Ora occorre pensare alle opzioni innovative e sostenibili sapendo che la transizione energetica comporterà una vera rivoluzione nel sistema industriale e nei consumi i cui costi, però, vanno considerati come investimenti per il futuro, suscettibili di generare nuovi posti di lavoro e nuove opportunità d'affari, un'affermazione più netta dell'economia circolare, un riorientamento dei flussi commerciali ed un conseguente riassetto degli equilibri geo-strategici.

Il Green Deal approvato dal Parlamento Europeo nel 2019 indica con chiarezza le linee di policy da adottare per ottenere dei risultati efficaci entro il 2050 e il pacchetto "Fit for 55" evidenzia anche i benefici economici che possono derivare dagli interventi per ridurre le emissioni, dalla progressiva adozione di fonti rinnovabili, dall'efficientamento delle reti e dei processi produttivi, ecc. ecc.

Per concludere, ritengo che si debba promuovere una radicale modifica dei modelli di consumo e degli stili di vita, soprattutto nei Paesi più ricchi, abituati da troppo tempo alla cultura dello spreco. Mi chiedo, dunque, come si possa indurre un cambio di mentalità che coinvolga appieno la maggioranza dei cittadini ed eviti di destabilizzare i Paesi più esposti.

**Giuseppe Morabito:** volevo ringraziare anche io gli oratori, in particolare per aver parlato fuori dal coro, cosa questa non sempre scontata. Avrei un paio di osservazioni e alcune brevi domande.

La prima osservazione riguarda la circostanza che non viene mai bene messo in rilievo che se l'Italia è riuscita a ridurre rapidamente la dipendenza dalle importazioni di gas russo questo è dipeso essenzialmente da due fattori. Il primo, lo ha accennato il professor Guerrieri, ma pochi economisti lo hanno rilevato, riguarda la capacità, per certi versi inaspettata, che l'industria italiana ha mostrato nel ridurre considerevolmente il consumo di energia senza penalizzare la produzione. Pochi giorni

fa la Terna ha segnalato un ennesimo calo dei consumi di energia e questo mentre l'economia italiana è in piena ripresa. Il secondo fattore riguarda il fatto che l'Italia, a differenza di altri Paesi europei, dispone di una rete estesa e ramificata di oleodotti, e può contare su una società con rilevante partecipazione dello Stato, l'ENI, che esplora e produce idrocarburi.

La seconda osservazione si riferisce al fatto che la pandemia e la guerra in Ucraina hanno messo in crisi le catene di valore. Le economie intermedie, lo ha notato il Professor Guerrieri, si muovono nello scacchiere internazionale in autonomia e secondo le convenienze del momento. Per quanto riguarda l'Italia, non solo assistiamo in campo internazionale ad una rinnovata contrapposizione tra i Paesi occidentali da una parte, la Russia e la Cina dall'altra, ma la guerra in Ucraina tende a monopolizzare l'attenzione delle Cancellerie. Tutto questo rischia di penalizzare in particolare un Paese come il nostro, fortemente dipendente dall'estero per il proprio fabbisogno energetico. Un Paese che ha tutto da perdere se non può muoversi in campo internazionale con la libertà alla quale era abituato. Qual è la soluzione? Puntare sulla cooperazione, è stato accennato, in particolare nei confronti delle economie intermedie, non schierate per quanto riguarda il conflitto in corso in Ucraina. Questo è sicuramente un passaggio obbligato. Altrettanto importante è avviare un processo che porti a ridurre le tensioni esistenti tra Est ed Ovest. Forse mi sbaglio, ma la mia impressione è che il Comunicato finale del G7 di Hiroshima, almeno nel suo complesso, non vada in questa direzione.

Ora alcune domande. Giampaolo Cutillo ha accennato - e se ne parla spesso - alle potenzialità dell'Africa nella produzione di energia solare. A quali Paesi in particolare ti riferivi? L'Italia cosa sta facendo in concreto in questo settore?

Un problema è costituito dal fatto che terre e minerali rari necessari per la transizione energetica e la digitalizzazione sono concentrati in pochi Paesi. Un altro problema, è stato rilevato, è la leadership cinese nella produzione di beni intermedi o comunque di manufatti necessari per la transizione energetica. In questo settore, cosa si sta facendo e a che punto siamo per ridurre la dipendenza europea da questi prodotti?

Una terza ed ultima domanda: perché in Italia la produzione di gas ristagna? Per l'opposizione degli ambientalisti o perché ci si è resi conto che c'è poco gas?

**Adriano Benedetti:** ringrazio sentitamente i nostri due relatori per la ricchezza e la profondità delle loro esposizioni che hanno dato vita ad un dibattito estremamente interessante. Da parte mia vorrei innanzitutto segnalare che colpisce, relativamente al lungo comunicato finale di 40 pagine della riunione del G7 svoltasi in Giappone, la stringata secchezza dei riferimenti al conflitto Ucraina/Russia, allorché si invita in maniera ultimativa la Russia a porre termine all'aggressione contro l'Ucraina; mentre nella parte finale del comunicato alla Cina vengono dedicati alcuni elaborati paragrafi in cui alle annotazioni negative e critiche si alternano passaggi in cui il G7 fa stato della propria volontà e speranza di approfondire il dialogo in vista dell'auspicato superamento delle posizioni contrastanti.

E' evidente il trattamento diverso riservato ai due grandi paesi autoritari che si oppongono all'Occidente: netta chiusura di fronte a Mosca in relazione ad un conflitto che ci si ostina a considerare "regionale", ancorché la dimensione nucleare sia pure tattica, più volte evocata da esponenti russi, lascerebbe aperta la possibilità dello sconfinamento della guerra verso scenari di estrema gravità; continua apertura nei confronti di Pechino significando, pur nella particolare serietà delle questioni aperte, la volontà di perseverare nel tentativo di trovare spiragli di soluzione.

Nel nostro dibattito, concentrato ottimisticamente su scenari in cui il dialogo si vuole destinato a prevalere sulla contrapposizione, non abbiamo avuto modo di evocare la grave incognita che circonda il futuro di Taiwan. Con l'amministrazione Biden si sono confermate le intenzioni di Washington, palesate in ripetute dichiarazioni presidenziali, di concorrere militarmente alla difesa dell'isola in caso di attacco cinese.

Non è difficile vedere che al destino di Taiwan è legato il futuro non solo dell'area ma degli interi equilibri internazionali. Ovviamente nessuno conosce l'avvenire, ma è difficile sottrarsi

all'impressione che, qualora si addivenisse allo scontro, l'esito inciderebbe pesantemente sui rapporti di forza nel mondo: una sconfitta cinese determinerebbe quasi certamente un profondo sommovimento politico a Pechino; una "débâcle" americana, con l'incorporazione dell'isola nella piena sovranità cinese, costituirebbe un netto ridimensionamento degli Stati Uniti nel mondo con la probabile inclinazione di Washington a trincerarsi nella "fortezza America" (con quali conseguenze per l'Europa nei confronti di una rimbaldanzita Russia è facile immaginare). L'ipotesi del raggiungimento di una formula di compromesso sul futuro di Taiwan non è certo da scartare, ma rimane al momento l'ipotesi meno attendibile. E' probabilmente nelle acque del mar cinese meridionale che si giocherà la "leadership" mondiale quanto meno per il resto del 21esimo secolo.

**Paolo Guerrieri:** rispondo ad alcuni punti sollevati nel dibattito ringraziando tutti gli intervenuti per le considerazioni svolte.

Il tema degli effetti della transizione climatica sull'evoluzione e la crescita dell'economia e in particolare dell'occupazione è fondamentale per le sorti della transizione ambientale. Si hanno evidenze positive che nel passaggio da un sentiero di crescita economica basata sull'energia da idrocarburi ad un sentiero basato su energie pulite l'occupazione potrebbe non solo essere salvaguardata, ma addirittura aumentare. Vi sarebbe dunque piena compatibilità tra crescita e sostenibilità ambientale. Il problema principale sta come gestire la transizione da un sentiero di crescita all'altro. Nel senso che una volta sul nuovo sentiero l'equilibrio tra sostenibilità e piena occupazione sarebbe assicurato, ma il problema è come gestire il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, dal momento che la fase di transizione è caratterizzata da equilibri multipli, alcuni favorevoli ma altri no al raggiungimento del nuovo sistema.

Un grande economista del passato, Joseph Schumpeter, ha mostrato come la forza del mercato e del capitalismo stia nella sua capacità di distruzione creatrice, ovvero distruggere attività e occupazioni obsolete non più convenienti e sapere crearne sempre delle nuove così da arrivare a un risultato netto finale positivo. È quanto avverrà anche nella fase di transizione ambientale, quando verranno distrutte attività inquinanti e create quelle pulite. Ma il problema dei tempi e dei luoghi di questi processi di distruzione e creazione resta fondamentale. Se vi saranno profonde dissonanze di tempi e territori nei processi di distruzione e creazione, allora potranno derivarne gravi problemi occupazionali e di scontento che rischierebbero di vanificare tutti i buoni propositi suscitati dalla lotta ai cambiamenti climatici.

Per questo sarà molto importante gestire bene la transizione, altrimenti il pericolo è che al traguardo della nuova sostenibilità non si arrivi mai. Naturalmente si tratta di una scommessa che non riguarda soltanto la tecnologia, ma anche i sistemi di welfare, che andranno profondamente rinnovati. Il problema è quello di coniugare la trasformazione con politiche sociali in grado di mitigarne i costi sociali. Dobbiamo ridisegnare i sistemi di welfare in funzione dei costi della transizione. Come si può ben capire, sarà tutt'altro che semplice.

Il tema che presenta Confindustria è anch'esso molto interessante. In Italia viviamo da almeno vent'anni all'interno di un sistema cosiddetto di miss-match sul mercato del lavoro, ossia di non incontro tra domanda e offerta di lavoro. E non è solo un problema di cattiva informazione, ma di una sostanziale difformità tra offerta di lavoro, e dunque di qualifiche realmente richieste, e domanda di lavoro da parte delle imprese.

Una conseguenza paradossale è che abbiamo il più basso numero di laureati in Europa come quota percentuale e allo stesso tempo il più alto numero di laureati disoccupati. Ci sono certamente problemi riguardo alla formazione del lavoro e riguardo alle politiche attive del lavoro, di cui si parla da vent'anni e su cui si è fatto poco o niente, e non solo per mancanza di risorse. Il reddito di cittadinanza ha cercato di colmare alcune di queste lacune, ma nella maniera sbagliata.

Il problema però è che vi è anche una domanda di lavoro relativamente concentrata sulle basse qualifiche da parte delle imprese italiane. Togliendo infatti il 20-25% di imprese medio-grandi fortemente competitive a livello internazionale una parte ancora cospicua del sistema produttivo italiano, formata da piccole e piccolissime imprese, si muove in ambiti di bassa tecnologia, di costi

bassi del lavoro e quindi non in grado di utilizzare le elevate qualificazioni che vengono offerte sul mercato. Ciò significa che si dovrebbe intervenire su entrambi i fronti, perché se si riqualificasse solo l'offerta di lavoro non avendo però una domanda in grado di incrociarla, il risultato potrebbe essere di aumentare il fenomeno dell'emigrazione colta da noi, già da anni fiorente. E va tenuto conto che il problema potrebbe essere aggravato ancora di più dalla transizione ambientale.

Riguardo il multilateralismo sono d'accordo che non sia possibile ripristinare l'ordine economico internazionale messo in pedi dopo la Seconda guerra mondiale, quando Europa e Stati Uniti dominavano la scena mondiale e coprivano circa il 70 % del PIL mondiale. Quelle regole e istituzioni servivano a quell'economia mondiale bipolare di allora e oggi non funzionerebbero più. Si pensi solo agli accordi che prevedono che il Fondo Monetario sia presieduto - come sempre negli ultimi settanta anni - da un europeo, mentre la Banca Mondiale da un americano. Un fatto è che queste istituzioni non siano riuscite in questi ultimi venti anni a riformarsi per tener conto dei nuovi equilibri tra paesi a livello mondiale, soprattutto il nuovo ruolo della Cina e dell'Asia, e continuo oggi sempre di meno.

Nella fase attuale uno dei problemi è la frammentazione dell'economia mondiale con molti paesi intermedi che hanno poteri di veto ma che non propongono o non sono in grado di offrire soluzioni in positivo. Un nuovo multilateralismo dovrà convivere con una pluralità di accordi anche regionali. Nel 2024 è fissato in ambito Nazioni Unite il Global Deal, con lo scopo di definire quali siano le aree su cui è necessario intervenire a livello multilaterale globale, lasciando il resto ad accordi plurilaterali e regionali. Non si può soprattutto pensare di mettere tutti i paesi intorno ad un tavolo come avvenuto nel 1944 a Bretton Woods e scrivere nuove regole su tutto e per tutti. Sono d'accordo quindi che un new multilateralism dovrà configurarsi molto più a geometria variabile.

Come detto rispetto a venti anni fa la globalizzazione è ormai divenuto un altro processo. Oggi vi sono i capitalismi di Stato dei maggiori paesi che si confrontano e che vogliono affermarsi. Noi dobbiamo porci il problema di come gestire queste nuove condizioni e mitigare i rischi di attrito e scontro più gravi. A partire dal rischio di una nuova guerra tra Cina e Stati Uniti che è il problema più grande da gestire, anche perché avrebbe conseguenze sconvolgenti.

Con riferimento a quanto detto sul sistema finanziario, sono d'accordo sul fatto che il tema delle finanze - e in particolare quello della finanza dello sviluppo - sia oggi, e ancor più lo diverrà in futuro, di grande importanza. A giugno vi sarà una Conferenza internazionale a Parigi organizzata dal presidente Macron su come ridisegnare la nuova architettura finanziaria globale, un segnale quest'ultimo che conferma il rilievo che sta assumendo il tema.

Anche la transizione ambientale potrebbe modificare le tendenze in corso da tempo nella finanziarizzazione dell'economia e della relativa sottomissione dell'economia reale provocate dalla prima fase della globalizzazione. Anche a livello delle Nazioni Unite il tema della finanza è diventato fondamentale, e nel 2025 si prevede un Global Deal dedicato ai temi finanziari. Sono stati i paesi emergenti del sud a volerlo perché ritengono la finanza dello sviluppo il tema per loro oggi prioritario, ed anche una sorta di cartina di tornasole per verificare le buone intenzioni o meno dei paesi più avanzati a riformare l'attuale governance economica globale.

Per quanto riguarda il futuro di Taiwan, la deterrenza nei confronti della Cina sarà fondamentale. Sono convinto che l'errore storico commesso nei confronti della Russia di Putin da Stati Uniti e soprattutto l'Europa non sia stato quello dell'avanzamento della Nato, ma quello di non aver formulato una adeguata deterrenza, soprattutto dopo l'annessione della Crimea da parte di Putin. Nei confronti della Cina non va compiuto lo stesso errore. Sono assolutamente d'accordo a tracciare delle linee rosse ben marcate perché la Cina comprenda le gravissime conseguenze di eventuali sue decisioni aggressive, e tra queste in prima linea l'invasione di Taiwan. Allo stesso tempo bisogna incoraggiare e premiare comportamenti virtuosi della Cina basati sulla reciprocità. A partire dalla consapevolezza che senza la Cina non vi sarà nessuna possibilità di successo nella lotta contro il cambiamento climatico e sarà quindi necessario cooperare su questo e altri problemi comuni fondamentali. Deterrenza e offerta di cooperazione è quindi il mix strategico da adottare nei

confronti di Pechino. E mi sembra sia la linea adottata dal G7 nel summit tenutosi di recente in Giappone.

**Giampaolo Cutillo:** rispondo alle domande poste.

Per quanto riguarda il multilateralismo, nelle ultime settimane ci sono stati importanti interventi di Sullivan e Yellen negli Stati Uniti. Il “consenso di Washington” nato a Bretton Woods alla fine della seconda guerra mondiale per loro è ormai un capitolo da rivedere.

Hanno parlato di un “New Washington Consensus”, dopo che per mesi si è dibattuto di “decoupling”, precisando poi che si trattava di “de-risking”, di “nearshoring”, di “re-shoring”, “friend-shoring” etc. cioè sostanzialmente di come riportare a casa o in lidi più controllabili parte delle produzioni precedentemente delocalizzate.

Gli Stati Uniti di questo hanno preso fortemente coscienza e la loro risposta, quando si parla di catene del valore, è stata l’adozione di una serie di atti legislativi che hanno messo in campo una potenza di fuoco spaventosa. Si cita spesso l’Inflation Reduction Act (IRA), che da solo muove circa 400 miliardi di dollari. Quindi questa è la realtà verso cui ci direzioniamo.

Quando si vanno a sostenere in maniera così potente le produzioni nazionali, come hanno fatto gli USA, il sistema del WTO ne risente, laddove siamo già abituati anche ai massicci investimenti cinesi nell’ambito di un’economia pianificata.

Per l’Europa cito tre atti, il Repower EU, che riguarda il piano dell’energia, su come renderci più velocemente indipendenti dal gas russo e andare avanti verso energie pulite. Poi il “Net Zero Act”, che ha come obiettivo quello di portare entro il 2030 la produzione interna di tecnologie decisive per la transizione energetica tra il 40 e l’80% del fabbisogno. Al riguardo sono state nominate le nuove tecnologie e dunque un concetto di politica industriale che si fa sempre più strada. Queste nuove tecnologie sono il solare, l’eolico, le batterie, le pompe di calore, l’energia ad idrogeno blu o verde (a seconda che venga da gas o da energie rinnovabili) con i necessari elettrolizzatori, la cattura di CO2 e il nucleare.

Per ciò che riguarda il nucleare si sta parlando molto adesso del nucleare a fissione di quarta generazione, che molti paesi vogliono portare avanti e tra i quali, per ovvi motivi, noi non siamo. Si parla anche molto della fusione, che è ancora ad uno stato di sperimentazione, il cui modello è basato sulla possibilità di produrre più energia di quanta se ne utilizzi per la sua produzione. Ci vorranno - ci dicono gli esperti - ancora una ventina d’anni per il suo uso industriale, ma l’Italia, grazie ad esempio ad ENEA ed ENI, è ben posizionata al riguardo, partecipando in alcuni importanti progetti internazionali.

Terzo provvedimento di cui si parla è quello inerente ai minerali critici, anche lì l’obiettivo è avere entro il 2030 almeno il 15% di produzione di questi minerali all’interno dell’Europa. Per la parte rimanente, c’è bisogno di fare accordi con paesi quali il Canada, l’Australia, gli Stati Uniti, diversi paesi dell’America latina, l’Asia centrale e ovviamente l’Africa. Su questo l’Europa si sta muovendo.

Se guardiamo a come sono stati gli ultimi G7, quello del 2020 ha avuto la presidenza americana, la congiunzione tra Covid e Amministrazione Trump ha portato ad una netta battuta d’arresto. Poi nel 2021 si è avuta un’annata più speranzosa perché si è avuta una presidenza britannica (insieme alla COP26 di Glasgow ed alla nostra Presidenza G20). È stato l’anno del “Recovery”, speravamo che la pandemia terminasse, con importanti prospettive di ripresa economica. Nel 2022 poi, quando i tedeschi hanno avuto la presidenza, è scoppiata la guerra e quindi il G7 è diventato una specie di cabina di regia della risposta occidentale al conflitto. A seguire, quest’anno, la Presidenza giapponese sta ponendo forte enfasi sui temi della cosiddetta “economic security”.

L’anno prossimo saremo noi a presiedere il G7, con un G20 che sarà presieduto dal Brasile. Il compito sarà molto complesso, perché accanto a scenari cruciali quali l’Ucraina e l’Indopacifico, occorrerà puntare anche su temi decisivi per la cooperazione globale: dal cambiamento climatico, alla sicurezza alimentare, alla cooperazione sanitaria, senza naturalmente dimenticare la nostra naturale propensione per i temi africani.

Abbiamo citato il discorso delle rinnovabili e credo che quanto riportato nell'articolo, nominato dall'Ambasciatore Ronca, di Roberto Battiston, sia per l'autorevole voce, sia per i dati riportati, possa essere vero. Ci sono ovviamente dei limiti, quali i regimi autorizzativi, che prevedono molta burocrazia. Le speranze di questa transizione sono anche legate ad un cambiamento culturale e comportamentale, tenendo conto che se si istaura un gioco ideologico tra gli "ambientalisti buoni" e gli "industrialisti cattivi", non si va da nessuna parte. Ci vuole pragmatismo. Si deve tenere conto del concetto della Just Transition, cercando di contemperare i vantaggi derivanti dalle nuove tecnologie, con le perdite o le radicali trasformazioni che inevitabilmente subiranno numerosi settori produttivi.

C'è ad esempio un intenso dibattito sui motori endotermici, che in teoria dovrebbero far sparire entro il 2035 diesel e benzina dall'Europa. Si stanno valutando alternative ad un settore trainato unicamente dai motori elettrici. Il governo tedesco ha puntato sui carburanti sintetici, e noi ci stiamo adoperando a favore dei biocarburanti.

Per ciò che riguarda il solare in Africa, i paesi della sponda Nord sono quelli interessati. Abbiamo sia l'Eni che l'Enel attivissime in prospettiva anche per l'idrogeno, quindi citerei l'Algeria, il Marocco, la Libia, la Tunisia, l'Egitto e molti altri.

Per quanto riguarda la questione del gap con la Cina, si può citare qualche elemento positivo, tra cui per esempio il progetto dell'ENEL, per citare un'impresa italiana, la cui produzione di pannelli solari risulta essere più efficiente della maggior parte di quelli già in commercio. La "giga-factory" di Catania, ad esempio, è destinata ad essere un modello di riferimento per il settore.

Ultima cosa sul gas italiano. Intorno al 2000, il 20% del fabbisogno energetico nazionale di gas proveniva da produzione interna, l'anno scorso era al 3-4%, adesso è in corso un tentativo per un significativo rilancio, sia pur su quantitativi non molto distanti da quelli attuali. È stata senza dubbio una scelta politica che, vista con il senno di poi, non ha portato a grandi benefici ambientali, aumentando al tempo stesso la nostra dipendenza dall'estero.

Resta peraltro il fatto che, mentre noi abbiamo significativamente diversificato le nostre forniture verso Sud nell'ultimo decennio (con il TAP), un partner fondamentale come la Germania ha non solo affidato la propria sicurezza energetica al Nord Stream (uno e due), ma addirittura affidato i propri stoccaggi nazionali ad una controllata di Gazprom. L'Italia, dal canto suo, ha compiuto invece una scelta molto oculata, affidando la gestione degli stoccaggi a SNAM.

**Scenari mediorientali e nel mercato globale dell'energia.  
La visita di Biden nella regione.**

**I precedenti**

Il Medio Oriente è stato in modo crescente un'area di interesse primario per gli Stati Uniti a partire dagli anni successivi alla prima guerra mondiale quando le risorse petrolifere diventavano sempre più importanti nell'economia e nella politica internazionale.

Compagnie petrolifere americane entravano già negli anni venti e trenta soprattutto in quella che stava diventando l'Arabia Saudita ma anche in paesi in cui predominante era il controllo britannico come l'Iraq e l'Iran.

Questo interesse aumentò enormemente con lo sviluppo della motorizzazione di massa, della petrolchimica e dell'uso del petrolio durante il secondo conflitto mondiale. Per tale sviluppo le risorse americane e dell'area caraibica erano sempre meno sufficienti.

Lo storico incontro nel 1945 a Suez di Roosevelt di ritorno da Yalta con il Re Ibn Saud segnò l'inizio di quel rapporto privilegiato tra i due paesi basato sulla garanzia di sicurezza americana alla Monarchia saudita in cambio di approvvigionamenti petroliferi sicuri e a buon mercato gestiti da società statunitensi che negli anni successivi avrebbero costituito entità congiunte con i sauditi.

Parallelamente la costituzione dello Stato di Israele determinava l'impegno americano a garantirne la sicurezza e a farne un punto centrale della presenza di Washington nella regione soprattutto dopo che gli USA a seguito della crisi di Suez avevano sostituito i britannici e i francesi nella loro posizione egemonica in Medio Oriente.

Washington riusciva così a gestire con sostanziale successo la contemporanea alleanza con l'Arabia Saudita e con Israele malgrado la durezza della retorica e dei comportamenti nei rapporti tra i due paesi, mitigati tuttavia nella sostanza dalla comune avversione ai regimi repubblicani e di

orientamento radicale che si insediavano negli anni cinquanta e sessanta dall'Egitto alla Siria all'Iraq all'Algeria alla Libia e allo Yemen del Sud, e che pur professando il non allineamento avevano più o meno intensi rapporti con l'Unione Sovietica sui piani politico, economico e militare. Questo dato di fatto travalicava la solidarietà di facciata dell'Arabia Saudita ed altre Monarchie nell'ambito della Lega Araba e delle Nazioni Unite contro Israele e il sionismo e a sostegno dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina, soprattutto dopo l'occupazione israeliana della Cisgiordania e del Sinai a seguito della guerra dei sei giorni. I profughi palestinesi venivano in realtà utilizzati nelle rivalità inter-arabe e nelle trattative con l'Occidente ed erano frequentemente vittime di marginalizzazioni e stragi.

Dopo la riaffermazione del principio dei due Stati, già presente nella Risoluzione delle Nazioni Unite alla base della nascita di Israele, rigettata allora dagli Stati arabi, gli americani, al pari degli europei, cercarono di avviare processi per la soluzione della questione palestinese.

Il punto più alto si ebbe con gli accordi di Oslo del 1993 seguiti anche dopo l'assassinio del Primo Ministro Rabin dai tentativi condotti soprattutto da Clinton con Barak e Arafat, dalle attività e proposte del "Quartetto" formato da USA, UE, Russia e ONU, e da una iniziativa della Lega Araba per un riconoscimento dello Stato di Israele entro i confini del 1967 in cambio della costituzione dello Stato Palestinese con Gerusalemme Est come capitale. Non vi furono tuttavia risultati concreti anche perché, accanto alle ambiguità di Arafat, la politica dell'incoraggiamento degli insediamenti nei territori occupati da parte dei Governi del Likud, con relativi presidi di sicurezza, vanificava progressivamente la prospettiva dei due Stati.

L'Arabia Saudita aveva intanto mantenuto il suo ruolo centrale per gli Stati Uniti. Nel 1973 aveva innescato assieme agli altri paesi produttori il primo shock petrolifero. L'occasione fu l'embargo contro i paesi occidentali che sostenevano Israele nella guerra del Kippur, ma la ragione sottostante del forte ed improvviso aumento dei prezzi era lo scarto tra il grande aumento della domanda dovuto ai grandi progressi economici e sociali negli anni precedenti sulle due rive settentrionali dell'Atlantico e in Giappone, consentiti in buona parte dai bassi costi dell'energia, e le carenze dell'offerta dovute alla scarsità di investimenti per i quali era necessario un aumento di quei prezzi. Negli anni successivi l'Arabia Saudita e le nuove Monarchie del Golfo riuscirono abilmente, d'intesa con le grandi compagnie petrolifere, a mantenere prezzi e conseguenti profitti adeguati ai nuovi necessari investimenti, ma non fino al punto da favorire nuove entrate nel mercato dell'energia dal lato dell'offerta. Vi era inoltre la preoccupazione di non aggravare la crisi economica nei paesi occidentali (stagflazione) innescata dall'aumento dei prezzi del petrolio le cui conseguenze si ripercuotevano ovunque e danneggiavano gli stessi esportatori. Questa politica di calmieramento, facilitata da bassi costi di estrazione rispetto ad altri teatri produttivi, contrastava nell'ambito dell'OPEC con quella di altri paesi, in genere quelli che anche sul piano politico avevano posizioni di maggiore contestazione nei confronti dell'Occidente, come l'Algeria, l'Iraq e l'Iran dopo la rivoluzione islamica del 1979, cui si aggiungeva il Venezuela, più interessati a profitti immediati e meno sensibili a considerazioni di lungo periodo. Per quanto riguarda l'Iraq e l'Iran i loro comportamenti nel cartello dei produttori erano inoltre influenzati dalla guerra che li opponeva nel corso degli anni 80 e dai relativi costi.

Nell'insieme, il peso delle produzioni di Arabia Saudita e paesi del Golfo e l'offerta determinata dagli investimenti dovuti all'aumento di prezzi e profitti negli anni precedenti avevano a loro volta determinato una stabilizzazione e poi una riduzione dei prezzi stessi. Questo ha avuto effetti non

soltanto sulla ripresa economica verificatasi in quegli anni in Occidente, ma anche sul peggioramento delle condizioni dell'URSS che con una fortissima dipendenza dall'esportazione di idrocarburi aveva beneficiato dei precedenti aumenti dei prezzi ed ora si trovava nelle gravi difficoltà che assieme a vari altri noti fattori hanno accelerato il suo collasso.

Sugli equilibri mediorientali e a livello globale hanno inoltre influito a partire dagli anni settanta-ottanta l'aumento del ruolo del gas per la produzione di energia elettrica grazie ai tubi dall'URSS, dal Mare del Nord e dall'Algeria, nonché alle nuove tecnologie per la liquefazione e la rigassificazione di cui ha beneficiato soprattutto il Qatar che in termini politici è giunto negli anni successivi a sfidare l'Arabia Saudita con proprie agende di egemonia regionale, ad allearsi con la Turchia e a entrare in rotta di collisione con gli Emirati in Libia e nel Corno d'Africa. Non ne ha beneficiato invece che in misura limitata l'Iran, altro grande detentore di riserve di gas, a causa delle sanzioni cui era sottoposto.

I prezzi degli idrocarburi sono rimasti sostanzialmente stabili nel corso degli anni novanta dopo la breve impennata dovuta alla prima guerra del Golfo causata dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein che con l'acquisizione delle risorse petrolifere di tale paese costituiva una minaccia intollerabile per l'Arabia Saudita che pur aveva sostenuto Baghdad durante la sua guerra con l'Iran.

La ferma reazione di una vasta coalizione guidata dagli Stati Uniti e formata da paesi occidentali e arabi respinse l'aggressore fuori dal Kuwait e con un severo regime sanzionatorio ne indebolì fortemente le capacità militari ed economiche.

La situazione cambiò in parte all'inizio di questo secolo, apertosi con l'attacco terroristico di Al Qaeda agli Stati Uniti l'11 settembre del 2001. Gli organizzatori e gli esecutori degli attentati erano quasi tutti sauditi. L'Amministrazione Bush jr. ne trasse la conclusione che accanto a quello saudita fosse opportuno un nuovo centro di influenza americana in Medio Oriente per contenere l'Iran e prevenire la penetrazione cinese

rimuovendo Saddam Hussein e insediando in Iraq un sistema politico democratico e filo-occidentale. Sappiamo che questa azione non ha prodotto i risultati voluti da Washington facendo tra l'altro crescere l'influenza iraniana nella regione.

Si consolidava contemporaneamente la grande crescita economica della Cina e di altri paesi asiatici iniziata nei due decenni precedenti con un forte aumento delle loro importazioni di petrolio e gas liquefatto dal Medio Oriente. Questo determinava un nuovo aumento dei prezzi degli idrocarburi, con un suo arresto a causa della crisi economico-finanziaria del 2008-2009 e dei suoi seguiti in Europa e poi per la paralisi delle attività economiche nel 2020 dovuta alla pandemia quando il prezzo del greggio diventò in un giorno addirittura negativo. La ripresa post-pandemia produsse nel 2021-2022 un nuovo aumento della domanda e quindi dei prezzi, accentuato dalla guerra in Ucraina e dalla riduzione delle importazioni di idrocarburi russi in Europa, in Giappone e in Corea del Sud solo in parte compensate da quelle di petrolio di Cina ed India.

### **La fine della dipendenza energetica diretta degli Stati Uniti dal Medio Oriente e le sue conseguenze politiche**

Un altro fattore nell'equazione energetica globale con effetti di relativa stabilizzazione dei prezzi che compensavano parzialmente il loro aumento dovuto alla domanda asiatica è stato lo sviluppo negli Stati Uniti a partire dall'inizio di questo secolo dell'estrazione di petrolio e gas attraverso la frammentazione di rocce bituminose (shale oil and shale gas). Questo ha comportato che gli USA sono tornati ad essere in pochi anni il primo produttore di idrocarburi a livello mondiale assieme alla Russia e, per il petrolio, all'Arabia Saudita. A questo si è aggiunto, sotto le Amministrazioni democratiche e negli Stati controllati da quel partito, lo sviluppo di energie rinnovabili e di misure per l'efficientamento energetico nel quadro del contrasto ai cambiamenti climatici. E' quindi venuta meno la dipendenza energetica americana dal Medio Oriente con una conseguente minore attenzione primaria alle

sue vicende mentre cresceva quella per l'Asia-Pacifico in conseguenza della crescita della potenza economica, politica e militare della Cina. Tale riduzione dell'attenzione non va tuttavia esagerata considerato il ruolo di potenza globale degli Stati Uniti, anche sotto il profilo del suo interesse al controllo di quella che rimane la principale area di presenza di risorse per la produzione di energia nel mondo, con un aumento delle quote di esportazioni verso l'Asia. Come ebbe a dire Obama nel suo intervento all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre del 2013, "gli Stati Uniti sono pronti ad usare tutti gli elementi del loro potere per assicurare l'interesse fondamentale al libero flusso di energia dal Medio Oriente verso il mondo che dipende ancora dai rifornimenti dalla regione una cui interruzione destabilizzerebbe l'intera economia globale".

Rimane inoltre la preoccupazione per l'espansionismo iraniano e per la possibile acquisizione da parte di Teheran di una capacità militare nucleare e di vettori missilistici per il suo impiego, accanto all'esigenza di garantire la sicurezza di Israele.

Obama aveva affrontato la questione, malgrado le opposizioni di Israele e dell'Arabia Saudita, con la conclusione dell'Accordo del 2015 (JCPOA) dopo un lungo negoziato assieme agli europei, alla Cina e alla Russia e un duro regime sanzionatorio (a dimostrazione che se mirate per scopi specifici e ottenibili le sanzioni funzionano). Sulla base di tale accordo l'Iran aveva fermato l'arricchimento dell'uranio oltre una soglia minima sufficiente per usi pacifici ai sensi del Trattato di non proliferazione in cambio della progressiva rimozione delle sanzioni.

Questo avveniva allorché gli Stati Uniti con gli alleati occidentali inclusa la Turchia con le sue particolari agende, la Russia, i Governi arabi della regione, l'Iran e diversi attori locali, dai curdi a varie forze siriane islamiste o nazionaliste, dovevano affrontare il nemico comune costituito dall'Isis il cui insediamento territoriale tra l'Iraq e la Siria era il risultato di una genesi nei cui sviluppi vi erano state complicità e strumentalizzazioni di varia natura vicine e lontane nel tempo.

Sconfitto l'Isis sul campo tutte le contraddizioni tra le forze che lo avevano combattuto si sono palesemente manifestate.

Riguardo all'Iran, la successiva decisione di Trump di uscire dal JCPOA e di introdurre nuove sanzioni unilaterali ha rafforzato le tendenze più radicali del sistema politico iraniano che hanno strumentalizzato l'inaffidabilità degli impegni americani e ripreso l'arricchimento dell'uranio portandolo pericolosamente ad avvicinarsi alla soglia utile alla produzione di bombe nucleari.

Biden, spinto dagli altri membri del gruppo negoziale, ha cercato di riattivare l'accordo, ma i condizionamenti reciproci e, dopo l'aggressione russa all'Ucraina e le conseguenti sanzioni occidentali, un diverso atteggiamento di Mosca, ne hanno finora impedita la conclusione ostacolata anche da una accentuazione dei comportamenti repressivi del regime iraniano.

Come fermare l'ulteriore avvicinamento dell'Iran alla soglia nucleare militare e i conseguenti rischi di un pericolosissimo processo di proliferazione nella regione ed oltre? Le sanzioni non sembrano questa volta avere effetto mentre sale la tensione con Israele, accentuata dalle azioni terroristiche anti-israeliane di Hamas e Hezbollah, sostenute e armate dall'Iran, nonché da uccisioni mirate di scienziati iraniani impegnati nel programma nucleare.

E' in questo stato di cose che si è verificata la visita appena conclusasi del Presidente Biden nella regione, mentre la guerra in Ucraina, con le sue conseguenze sull'economia mondiale, ha fatto crescere l'esigenza di disporre in misura maggiore delle risorse energetiche mediorientali nella fase di transizione verso la decarbonizzazione.

### **Le finalità e gli esiti della visita di Biden in Medio Oriente.**

La visita ha avuto diverse finalità. Nell'ordine cronologico delle diverse tappe queste si possono articolare come segue con l'indicazione dei risultati conseguiti allo stato attuale delle conoscenze.

**1.** La rivitalizzazione dei rapporti con Israele da parte di un Presidente democratico dopo il forte allineamento che vi era stato tra

Trump e Netanyahu, e al tempo stesso l'implicito sostegno al Primo Ministro pro tempore Lapid in vista del suo probabile confronto elettorale con lo stesso Netanyahu. Secondo le prevalenti valutazioni della stampa israeliana e internazionale l'empatia è scattata anche se non su tutto. In particolare sulle modalità per il raggiungimento di certi obiettivi non è stata registrata una perfetta identità di vedute. Biden ha ribadito l'inflessibile impegno americano a garantire la sicurezza di Israele, anche con nuove forniture militari, e la volontà di intensificare i rapporti in tutti i campi. Ha evidenziato l'importanza degli accordi di Abramo e di un loro allargamento ad altri paesi arabi, cosa certamente gradita agli interlocutori israeliani. Ha ribadito la posizione americana in favore della soluzione dei due Stati senza peraltro dare indicazioni, almeno pubblicamente, sulla volontà di riavviare un processo per la sua realizzazione. Né pubblicamente ha riaffermato la posizione americana sugli insediamenti. Sull'Iran ha affermato l'impegno americano ad impedire con ogni mezzo l'acquisizione dell'arma nucleare da parte di Teheran, ma non ha aderito alla richiesta israeliana di fissare una data per la fine della trattativa sulla riattivazione del JCPOA né a quella di avviare una pianificazione congiunta per un "piano B" dopo la fine di tale trattativa. Biden sa che un attacco militare preventivo avrebbe conseguenze disastrose sotto tutti i profili. Ma la via diplomatica, che oltretutto introdurrebbe nel mercato degli idrocarburi risorse preziose per un calmieramento dei prezzi, richiederebbe una volontà delle parti di superare coraggiosamente punti di dissenso che al momento non appare vicina.

**2.** Riprendere un dialogo con l'Autorità nazionale palestinese sostanzialmente inesistente dall'avvento della Presidenza Trump. Anche a Betlemme, ove Biden ha incontrato Abu Mazen, la riaffermazione della soluzione dei due Stati non è stata accompagnata dall'impegno ad adoperarsi per un suo rilancio essendo anzi stato detto che non vi sono al momento le condizioni. Biden ha comunque attribuito agli Stati Uniti il merito di aver convinto gli israeliani a fermare alcuni interventi a Gerusalemme Est

ove, ha detto, sarà riaperto il Consolato americano chiuso da Trump, così come sarà consentita la riapertura dell'Ufficio dell'ANP a Washington. Tutto questo, assieme ad un rilancio degli aiuti in particolare in campo sanitario ma non solo, ha costituito una rottura del ghiaccio ma resta lontano da quel che vorrebbero i palestinesi dalla principale potenza mondiale.

3. Ottenere dall'Arabia Saudita un maggiore avvicinamento ad Israele fino all'adesione agli Accordi di Abramo e la costituzione di un più strutturato fronte di contenimento dell'Iran, un aumento sostanzioso della produzione di greggio per calmarne il prezzo i cui livelli costituiscono una seria preoccupazione di politica interna per il Presidente americano, e ristabilire per queste finalità un rapporto appannato dalla vicenda Khassogi e dalle critiche rivolte dallo stesso Biden al principe ereditario Mohamed bin Salman per le sue responsabilità rilevate dall'intelligence statunitense.

Sul primo punto qualche risultato simbolico vi è stato, come l'apertura dello spazio aereo saudita ai voli civili israeliani, ma non vi sono stati progressi sull'adesione agli accordi di Abramo rimanendo la condizione saudita ad una piena normalizzazione dei rapporti alla soluzione della questione palestinese sulla base della già menzionata proposta della Lega Araba. Anche in mancanza di riconoscimenti formali non mancano tuttavia rapporti di fatto su temi di interesse comune soprattutto in materia di sicurezza.

Sull'Iran la posizione saudita non è diversa da quella americana, ma Riad non sembra volere la costituzione di un fronte strutturato e formalizzato. Tra Arabia Saudita e Iran sono stati avviati contatti in Iraq, con i buoni uffici del Primo Ministro Mustafa Khadimi che non risulta siano stati ostacolati dagli Stati Uniti, per una normalizzazione dei rapporti e nella prospettiva di un assetto di sicurezza regionale. Rimangono naturalmente profonde differenze, ma alcuni risultati sembrano conseguiti, come la tenuta del cessate il fuoco in Yemen, di cui lo stesso Biden ha rilevato l'importanza, le facilitazioni dei pellegrinaggi reciproci delle rispettive popolazioni sciite,

rapporti tra think-tank dei due paesi. Sul secondo punto vi sarebbe stato l'impegno saudita ad aumentare del 50% la sua produzione di petrolio ma anche l'affermazione della volontà di non interrompere il dialogo e laddove possibile il coordinamento con la Russia nell'ambito dell'OPEC+.

Questi elementi, sia riguardo al petrolio che alla questione iraniana, sono stati sostanzialmente confermati nell'incontro con i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo allargato ad Egitto, Giordania e Iraq, nel quale soprattutto sul secondo aspetto paesi come l'Oman, il Qatar e ovviamente l'Iraq hanno da tempo rapporti economici e diplomatici con Teheran, anche con la volontà di facilitare un dialogo sulla sicurezza regionale mentre gli stessi Emirati Arabi, membri originari degli Accordi di Abramo e protagonisti di una intensificazione dei rapporti con Israele in tutti i campi, hanno annunciato il prossimo invio di un loro Ambasciatore a Teheran.

Freddo, almeno nelle apparenze, è stato l'incontro di Biden con Mohamed bin Salman, assai più caloroso quello con il Re. Il Presidente americano, incalzato in patria da parlamentari e opinionisti, ha detto di aver sollevato il caso Khassogi ed ha affermato l'interesse della sua Amministrazione al rispetto dei diritti umani e ad una evoluzione delle libertà politiche e degli assetti istituzionali in senso democratico. Bin Salman ha successivamente affermato che simili interferenze non sono gradite.

La missione di Biden in Medio Oriente sembra quindi aver avuto nel suo complesso esiti solo moderatamente positivi rispetto agli obiettivi perseguiti. Quello principale dell'aumento della produzione petrolifera e quindi del calmieramento dei prezzi, di importanza primaria per l'economia globale e per la politica interna americana, sembra raggiunto fino a prova contraria, ma senza le auspicate prese di distanza dalla Russia né dalla Cina con i quali tutti i paesi della regione intrattengono rapporti di vario tipo. Sull'Iran Biden non ha aderito a tutte le richieste di Israele, continuando a voler privilegiare, almeno fin quando possibile, la sia pur difficilissima via diplomatica da

sostenere anche con un aumento della deterrenza attraverso maggiori forniture militari. A questa linea sembrano aderire anche i paesi arabi sunniti, con intensità diverse, inclusi alcuni di quelli che dentro o fuori gli accordi di Abramo stanno intensificando i rapporti con Israele.

Resta sullo sfondo la questione palestinese, sempre strumentalizzabile. E' comunque da ritenere che il mantenimento in tempi indefiniti dello statu quo grazie ad una assoluta, per quanto necessaria, superiorità militare, non basti ad assicurare pace e sicurezza ai cittadini di Israele, alla regione e

quindi anche a noi europei che dovremmo probabilmente riattivare, auspicabilmente assieme agli Stati Uniti, un ruolo di facilitazione di una soluzione, ben sapendo che quella dei due Stati è praticamente vanificata dalla politica degli insediamenti.

Su un piano più generale il tempo dirà se la visita di Biden e i suoi seguiti avranno effettivamente contribuito a rafforzare la posizione degli Stati Uniti e la sicurezza nella regione.

Maurizio Melani

*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.*

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

## **UCRAINA E RUSSIA: LA NASCITA DI UNA NAZIONE E IL DECLINO DI UNA SUPERPOTENZA**

La guerra in Ucraina ha ormai assunto i lineamenti di una tragedia di lungo corso. A cinque mesi da quel 24 febbraio, allorché, a dispetto delle previsioni della grande maggioranza degli osservatori, Mosca lanciò una sorta di “blitzkrieg” contro Kiev con il chiaro intendimento di fiaccare nel giro di pochi giorni la resistenza ucraina nella gran parte del territorio del paese invaso, la situazione sul terreno è ben diversa: sia da quella che si attendeva il presidente Putin che da quella che, quasi certamente, si prefiguravano le potenze occidentali.

Lungi da un collasso generale, l'apparato difensivo ucraino ha mostrato un'insospettata capacità di resistenza, costringendo le truppe russe a desistere dall'attacco principale su Kiev e a riorientare l'azione offensiva a partire dal sud-est del paese con il dichiarato obiettivo (almeno per il momento) di occupare l'intero Donbass e la costa che dà sul mar d'Azov, riservandosi di puntare successivamente su Odessa in modo da collegarsi con la Transnistria, creando così una fascia di occupazione che toglierebbe completamente l'Ucraina dall'accesso al mar Nero.

Se l'intento venisse realizzato, la Russia si troverebbe così ad occupare circa un quarto del territorio ucraino e non si può escludere che, viste le inattese difficoltà dell'invasione, Mosca si accontenti di questi guadagni territoriali che avrebbero comunque la capacità di apportare una amputazione severa al territorio ucraino e di togliergli qualsiasi proiezione marittima. A seconda dell'andamento delle operazioni militari, si capirà nelle prossime settimane se l'obiettivo auspicato dal Cremlino, che è certamente quello di conquistare anche Odessa, non si scontri con difficoltà proibitive sul terreno che lo dissuadano dal creare una continuità di

occupazione ininterrotta nel sud-est del Paese. Importante al riguardo, almeno dal punto di vista simbolico, sarà la sorte che verrà riservata dai due contendenti alla strategica, per quanto minuscola, isola dei Serpenti: se Mosca rinuncerà a rioccuparla, si potrebbe ragionevolmente dedurre che l'intenzione di puntare su Odessa sia, quanto meno per il momento, accantonata.

Se quanto precede costituisce un'accettabile descrizione di quanto finora avvenuto, bisogna giungere alla conclusione che il programma di espansione, coltivato ed elaborato da lungo tempo da Putin, abbia trovato sino ad oggi solo una parziale applicazione. Non ci dovrebbero essere ormai dubbi sul grande disegno strategico che nel silenzio, nella dissimulazione ma anche in una straordinaria perseveranza di intenti, il presidente russo aveva da circa quindici anni immaginato per il suo Paese.

Dopo alcuni anni di attesa per valutare le forze in campo e giudicare se le sue ambizioni potessero essere in qualche modo realizzate senza rompere i legami con l'Occidente, Putin giunse alla conclusione che il suo programma non poteva che attuarsi in una dialettica di confronto con le potenze occidentali. Significativo, al riguardo, è il discorso da lui pronunciato all'annuale appuntamento della Conferenza sulla sicurezza di Monaco del 2007 con cui mise in chiaro soprattutto le sue critiche di fondo all'impostazione occidentale, lasciando intendere quale sarebbe stata la direttrice della sua politica successiva.

Ma l'opinione occidentale, nella sua grandissima maggioranza, era talmente obnubilata dal preconcetto che, dopo la caduta del comunismo, la Russia non poteva che trasformarsi senza perdere il contatto con l'Occidente, che non attribuì alcuna importanza decisiva alla evocazione in realtà

rivelatrice del vero orientamento del Cremlino: prima la guerra in Georgia, poi le frizioni sempre più drammatiche nel Donbass, l'acquisizione della Crimea, la presenza sempre più in conflitto con gli interessi occidentali in Siria e in Libia ed, infine, la collaborazione più stretta con la Cina di Xi Jinping.

E' probabile che, nella visione di Putin, il modo indecoroso con cui gli Stati Uniti decisero di abbandonare l'Afghanistan nell'estate del 2021 abbia costituito l'ennesima e definitiva conferma della percezione dell'ineluttabile ed inarrestabile declino di Stati Uniti e dell'Occidente, e che, pertanto, la decisione finale di lanciare l'operazione contro l'Ucraina (che era stata anticipata nei mesi precedenti da consistenti apprestamenti di truppe lungo i confini) sia stata assunta in quel periodo cruciale.

Subito dopo sono intervenute le esternazioni del Cremlino circa la necessità che le frontiere dell'Alleanza atlantica, giunte a quasi lambire l'Ucraina, venissero retrocesse con l'uscita dalla NATO e l'assunzione di una postura neutrale di alcuni paesi europei orientali, ormai da diversi anni nell'organizzazione atlantica. Neppure l'ultima tornata di consultazioni russo-statunitensi, conclusasi con un nulla di fatto, era servita ad accrescere il senso del pericolo per Kiev. Talché l'inizio dell'offensiva il 24 febbraio trovò, come si è sopra detto, gran parte degli osservatori e delle cancellerie (non quella ovviamente americana) del tutto sopsesi e quasi increduli.

Il trascorrere ormai di cinque mesi dall'inizio del conflitto ha portato quanto meno alla rimodulazione di alcune percezioni: 1. da un lato l'idea che le forze russe avessero raggiunto negli ultimi anni un grado di preparazione ragguardevole, se non ottimale, è apparsa decisamente esagerata; sta subentrando in realtà una valutazione opposta, egualmente non realistica, che tende a ridimensionare drasticamente la capacità offensiva dell'apparato militare russo, anche al di là delle effettive difficoltà che si trova a fronteggiare (diventa tra l'altro sempre più difficile per il Cremlino circoscrivere l'attacco all'Ucraina nei termini ufficiali di

una quasi operazione di polizia); 2. la reazione ucraina è stata ben più robusta, articolata e duratura di quanto la gran parte dei governi (a partire dallo stesso governo americano) si attendesse: i primi ad esserne sopsesi sono stati i russi che hanno dovuto alterare decisamente i piani di attacco; 3. sotto l'impulso del massiccio aiuto di Washington e di Londra (che hanno comunque negato, sulla falsa riga delle dichiarazioni del segretario generale Jens Stoltenberg, ogni coinvolgimento formale della NATO) seguito dagli apporti ben più contenuti in armamenti conferiti dagli altri membri dell'alleanza, si è venuto consolidando uno schieramento inatteso pro-Ucraina che ha stimolato Kiev a rafforzare la propria determinazione a resistere all'assalto russo.

A questo punto sia consentito all'autore di queste righe di fare un riferimento, sia pure critico, alle valutazioni da lui espresse all'inizio di questa crisi. Con Lettera Diplomatica n. 1321 del 10 gennaio di quest'anno, avevo effettivamente adombrato la possibilità di un'invasione russa ma questa non era la mia convinzione profonda perché rimanevo ancorato alla persuasione che Putin, pur cercando di trarre il massimo vantaggio possibile dalle circostanze, non si sarebbe mai avventurato ad affrontare un conflitto aperto. Correlativamente, caduta ormai ogni finzione, immaginavo con la Lettera Diplomatica n. 1326 del 25 febbraio di quest'anno che l'attacco armato all'Ucraina si sarebbe tradotto velocemente in una occupazione russa di gran parte del territorio ucraino, sia pure determinando il diffondersi di una resistenza che avrebbe messo in crescenti difficoltà le truppe russe. La realtà si è quindi incaricata di presentare uno sviluppo della situazione non perfettamente collimante con le mie previsioni inducendomi ad incorporare in quelle future, pur inevitabili, una dose di sana, consapevole incertezza.

In conclusione, si è in presenza sul terreno di uno stallo dinamico, con le truppe russe che in alcuni scenari avanzano lentamente e in altri subiscono l'offensiva delle forze ucraine ma nell'insieme con un consolidamento complessivo del guadagno territoriale acquisito dai contingenti di Mosca che denota

certo l'intenzione di un insediamento stabile nella regione del Donbass. Rimangono al momento impregiudicati il controllo di Odessa e l'eventuale chiusura dell'accesso ucraino al mare. Si può solo dire che le ambizioni strategiche di Putin rimangono intatte, anche se in presenza di crescenti difficoltà nell'approvvigionamento di mezzi e soprattutto di uomini. Tutto dipenderà dalla resistenza delle truppe di Kiev e dalla prosecuzione delle forniture di materiale bellico di alta qualità da parte dell'Occidente. In sintesi, tutti gli scenari sono ancora possibili, anche se quelli estremi di una vittoria sul campo della Russia o dell'Ucraina appaiono al momento assai poco realistici, con l'ipotesi intermedia di una stasi sostanziale nella contrapposizione fra i due schieramenti come la più probabile, e con la conseguente spinta nei prossimi mesi verso una situazione di, per quanto precario, armistizio.

Non abbiamo menzionato la situazione di Kaliningrad (la vecchia Königsberg di Kant), una exclave russa nel mar Baltico incuneata tra Polonia e Lituania con un passaggio in territorio polacco (il Suwałki Gap) che assicura la connessione con la Bielorussia. E' un'area di limitata estensione territoriale ma colma di armamenti, anche di missili quasi certamente con testate nucleari. E', per i russi, di un'importanza strategica così radicale che un attacco occidentale contro di essa porterebbe verosimilmente all'insacco di un nuovo conflitto mondiale.

Le dichiarazioni da parte russa di questi ultimi giorni implicanti la volontà di allargare l'orizzonte dell'offensiva (verso Odessa o verso il nord-est o verso il nord-ovest dell'Ucraina?) possono rientrare in qualche modo nelle prospettive affacciate poc'anzi, anche se la dimensione propagandistica sembra attribuirvi ambizioni ancora più ampie. Tutto è ovviamente possibile, ma l'ipotesi di una conquista spinta dal sud di gran parte dell'Ucraina sembra rimanere per il momento un motivo per galvanizzare l'opinione pubblica russa piuttosto che un serio obiettivo strategico.

D'altro canto, l'avvio proprio in questi giorni dell'operazione comportante forniture

di grano a paesi del Terzo mondo sotto l'egida della Turchia, al di là della incertezza e precarietà di essa, è indicazione di una disponibilità, sia pure riluttante, a compiere atti necessari che possano attivare tra i due contendenti un dialogo a distanza in vista di una futura, possibile interruzione delle ostilità.

Una congiuntura, questa, nell'insieme, non certo all'insegna di una sconfitta della Russia ma piuttosto di un insuccesso parziale rispetto agli intendimenti iniziali di Mosca. Kiev, anche se sarà costretta a prendere atto temporaneamente della perdita di una porzione importante del proprio territorio, non accetterà mai definitivamente una tale decurtazione. Mosca, nel frattempo, non potrà che rendersi conto della frattura profonda intervenuta con l'Occidente e non potrà che valorizzare l'unica carta strategica rimasta, quella di un sempre più stretto rapporto con la Cina (al di là di iniziative già avviate per rendere più "corposi" i rapporti con l'Africa e il Medio Oriente segnatamente).

Il dissidio tra Russia e Occidente si alimenterà paradossalmente delle sanzioni e contro-sanzioni che continueranno ad infliggersi i due campi sino a giungere ad una situazione in cui i flussi di petrolio e di gas da est verso ovest tenderanno nell'arco dei prossimi due anni ad inaridirsi: contribuendo ad una spaccatura temporaneamente irreparabile che sarà favorita con riluttanza da una dirigenza russa, con o senza Putin, secondo una logica di regime che non troverà probabilmente la forza di invertire la tendenza.

Tra un paese, quale "junior partner" in crescente difficoltà, e la potenza maggiore in crescita costante di vitalità e di importanza, il disequilibrio diventerà sempre più evidente. Ma le dinamiche del potere a Mosca rafforzeranno paradossalmente la parte contraria ad ogni intesa sia pure parziale con l'Occidente. E quindi, per un certo tratto di strada, avremo due paesi, Russia e Cina, riuniti dalla convergenza dei rispettivi regimi autocratici, piuttosto che dalla reciproca confluenza degli interessi profondi nazionali. Sino a che la discrasia fra tali interessi comincerà a farsi sentire e, fra ondeggiamenti

e chiusure anche drammatiche, Mosca inizierà a capire che avrebbe meno da perdere riavvicinandosi all'Occidente. Ovviamente in combinazione con l'emergere di una classe dirigente sempre meno infeudata con la "nomenklatura" putiniana, ormai destinata ai libri di storia.

E' a questo punto che le pretese nazionali di Kiev, tenute in scacco per tanto tempo sia dall'insufficienza offensiva degli ucraini che dalla solidità dell'apparato militare di Mosca, potranno forse riemergere con forza imponendo un qualche riaggiustamento territoriale a favore dell'Ucraina.

Non si possono, tuttavia, non menzionare in questa sede le incertezze che gravano sulla politica dei maggiori paesi europei, a cominciare dall'Italia ma senza dimenticare le dislocazioni avvenute di recente in Francia a seguito delle ultime elezioni legislative e la permanente fluidità della politica interna tedesca. L'Italia si accinge ad affrontare elezioni anticipate il prossimo 25 settembre. I sondaggi configurano una probabile vittoria del centro-destra con l'emergere di Fratelli d'Italia come possibile "front runner", seguito dalla Lega in stretta alleanza con Forza Italia. La crescente debolezza di quest'ultimo partito, minato da importanti defezioni, fa supporre che la componente più decisiva del binomio sarà la Lega, le cui simpatie pro-Putin, sia pure risalenti a quattro/cinque anni fa, sono ben conosciute. Il chiaro, per quanto obbligato, atlantismo di Giorgia Meloni di Fratelli d'Italia saprà resistere alle più o meno sotterranee pulsioni di Matteo Salvini (e forse dello stesso Berlusconi) per un riavvicinamento a Mosca? Il quesito è legittimo anche perché è conosciuta la spesso insidiosa capacità di pressione del Cremlino.

Il panorama politico europeo, dopo il ridimensionamento di Emmanuel Macron, il siluramento di Boris Johnson e la "defenestrazione" di Mario Draghi, è pertanto di nuovo in movimento. Ciò nonostante, chi

scrive parte dalla presunzione, cui non manca certo una dose di volontarismo, che il saldo netto di tutte queste forze contrapposte non sarà in grado di alterare sostanzialmente l'indirizzo anti-russo dell'Europa occidentale, evitando di diffondere l'esemplarità del modello ungherese.

\* \* \*

Ho cercato di attenermi ad un'analisi il più possibile spassionata degli eventi in corso. Ma la mia piena adesione da sempre ad una visione liberal-democratica della storia mi induce in questa sede a riaffermare la convinzione che l'Occidente riuscirà alla fine in Europa a consolidare le proprie posizioni, confermando gli assetti democratici in particolare nella parte orientale del nostro continente e ad attrarre definitivamente nella propria sfera, anche se forse con formule di qualche ambiguità geostrategica, l'Ucraina che dovrà probabilmente pagare - come prima indicato - un prezzo territoriale per la propria scelta di campo. Sino a quando la Russia, consumata la traiettoria autoritaria, troverà i modi di volgersi nuovamente verso Occidente predisponendosi ad accettare un qualche prezzo di accomodamento con Kiev che completerà, certo a distanza di alcuni decenni, il movimento di emancipazione dei popoli usciti dal giogo comunista. Tutti questi possibili sviluppi interverranno nel corso di un tempo non predeterminabile, mentre nel frattempo si approfondirà l'antagonismo Cina-Stati Uniti, specificamente su Taiwan, che potrebbe approdare ad un conflitto aperto e militarmente virulento dagli esiti non prevedibili. Oppure, con un improvviso salto di logica e di orizzonti e forse dopo una fase iniziale di aspra e micidiale confrontazione, ad una composizione consensuale degli opposti interessi verso un'era di distensione, se non di pace, indotta anche dalle sfide esistenziali, di natura soprattutto climatica, che incombono sull'umanità.

Adriano Benedetti

*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.*

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

## **Occidente, Russia e Cina in Africa**

Per oltre due secoli le potenze europee hanno dominato in modo pressoché esclusivo il continente africano, frammentando e soggiogando progressivamente grazie ad una indiscussa superiorità militare i regni locali, complici della tratta schiavista, ed eliminando le presenze ottomane in Africa settentrionale e omanite in quella orientale ove anche la Russia zarista aveva tentato di avere una influenza basata sulle affinità religiose con l'Etiopia, fermata dalla Gran Bretagna con una parziale delega conferita all'Italia.

La decolonizzazione non aveva sostanzialmente mutato questa situazione in gran parte del continente, anche se nell'ambito della guerra fredda l'Unione Sovietica profittava delle crisi, delle difficoltà di realizzazione di un modello post-coloniale organizzato dagli europei generalmente, ma non sempre, d'intesa con gli Stati Uniti, e soprattutto degli anacronistici persistenti regimi coloniali portoghesi in Africa Australe e di apartheid in Sud Africa con la sua appendice rhodesiana. Uscito di scena il Portogallo, l'URSS è intervenuta nelle guerre civili che sono seguite in Angola e in Mozambico sostenendovi governi ideologicamente affini. Lo stesso ha fatto in Etiopia dopo il travaglio rivoluzionario iniziato nel 1974 e culminato con l'affermazione di un regime militare sedicente marxista-leninista minacciato dal secessionismo eritreo, dall'irredentismo di un regime somalo precedentemente sostenuto da Mosca e dall'opposizione armata di movimenti a prevalente base etnica in vario modo sostenuti dagli Stati Uniti. Negli anni 80 erano presenti in questi paesi migliaia di consiglieri civili e militari russi e dei paesi del Patto di Varsavia e circa 50.000 soldati cubani con un grande dispendio di energie e risorse per l'URSS che assieme ad altri fattori avrebbe contribuito nell'arco di un decennio al suo collasso.

Sempre nel nome del contrasto al neo-colonialismo occidentale, Mosca intratteneva rapporti con altri paesi africani, dall'Egitto, fino alla svolta filo occidentale impressa da Sadat, all'Algeria, alla Libia, alla Guinea e al Mali. Non ebbe successo nella guerra civile in Congo nei primi anni '60 ove le fazioni sostenute da Belgio, Francia e Stati Uniti, alla fine guidate da Mobutu, eliminarono quelle di Lumumba e Mulele sostenute dall'URSS.

Contemporaneamente, fin dalla seconda metà degli anni sessanta, si affacciava una presenza della Cina ancora maoista e molto arretrata tecnologicamente. Era soprattutto economica, nelle infrastrutture e nella vendita di beni di consumo di bassa qualità e bassi prezzi, ma anche con una connotazione ideologica al tempo stesso anti-occidentale e poi soprattutto anti-sovietica. I paesi di maggiore attenzione in una prima fase erano la Tanzania e lo Zambia tra i quali costruì una ferrovia per superare la dipendenza di quest'ultima dai porti delle colonie portoghesi e del Sud-Africa. Successivamente nei conflitti in Angola e nel Corno d'Africa sosteneva sistematicamente le fazioni che si opponevano ai Governi sostenuti dall'URSS.

In questo contesto rimaneva nel complesso solido, con qualche eccezione, il controllo francese delle sue ex-colonie, abilmente costruito da De Gaulle e dai suoi successori grazie ai "réseaux" sviluppati già al tempo della Francia Libera contro il regime di Vichy. Ne erano a fondamento la persistente assimilazione linguistica e culturale, una moneta controllata da Parigi, consistenti investimenti nei settori produttivi, una garanzia di sicurezza dei Governi grazie ad una diffusa presenza militare. Assieme al seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alla deterrenza nucleare, questo legame con una parte consistente dell'Africa costituiva una componente molto

importante delle pretese della Francia di essere una potenza globale.

Meno pregnante e pragmaticamente più leggera era la presente britannica nelle sue ex-colonie tra le quali le forme di autonomia e anche di visibile contrapposizione erano più frequenti. Rilevanti erano comunque i rapporti commerciali, favoriti dal "British standard" applicato in quei territori, e nella consulenza in ogni campo.

Un complemento importante della presenza europea era costituito dalla politica commerciale e di aiuto allo sviluppo della CEE disciplinata dalle Convenzioni di Yaoundé e poi di Lomé e di Cotonu. Il rapporto commerciale asimmetrico che con molte eccezioni in campo agricolo garantiva libero ingresso ai prodotti africani necessari all'industria e alle reti di trasformazione e distribuzione europee, favoriva l'importazione di produzioni derivanti da investimenti di imprese comunitarie, in buona parte francesi e britanniche, e al tempo stesso, con dazi all'importazione in quei paesi, proteggeva sui mercati locali quelle produzioni. Questo sistema fu in parte superato da quello delle preferenze generalizzate che ridimensionava fortemente sul piano dell'accesso ai mercati il rapporto privilegiato euro-africano. Anche gli aiuti finanziari e tecnici andavano prevalentemente a filiere come quelle del caffè, del cacao, dell'olio di palma, delle banane, in cui era preminente la presenza di imprese europee, nonché alle infrastrutture con appalti riservati ad operatori comunitari o locali.

Con il crollo dell'URSS la Russia è uscita di scena per oltre un decennio. Le stesse rappresentanze diplomatiche furono ridotte all'osso. Cresceva invece lentamente la presenza cinese con investimenti nei settori delle infrastrutture, agricolo e minerario man mano che dopo le riforme di Deng Hsiao Ping e dei suoi successori e l'avvio della globalizzazione si verificava il grande decollo economico della Cina.

Questi sviluppi, se da un lato consolidavano la presenza politica dell'Occidente che scomparsa l'Unione Sovietica non sembrava avere più rivali essendo ancora assai limitata quella cinese, da

un altro ha evidenziato contrasti nel campo occidentale, riflessione di eventi sul terreno, con aggiustamenti di equilibri tra i diversi attori.

L'epicentro e l'occasione di tali dinamiche sono stati il Ruanda e la crisi nella regione dei Grandi Laghi, ove la Francia, accusata di essere stata collusa con le forze poi responsabili del genocidio ruandese dei tutsi e di proteggerle nella loro migrazione in Congo mischiate ai rifugiati hutu, ha dovuto subire l'ostilità di tutti i cosiddetti "nuovi leaders" della regione, dal ruandese Kagame, all'etiopico Meles Zenawi, all'ugandese Museveni, cui si aggiungeva il sud-africano Thabo Mbeki, sostenuti dall'Amministrazione Clinton che sotto la spinta della sua constituency afro-americana mostrava un accresciuto interesse all'Africa. E questo sullo sfondo dell'importanza che acquisivano per le nuove tecnologie digitali e per la gestione delle fonti di energia rinnovabili specifiche risorse minerarie del Congo nord orientale.

Ne è derivato un comparativamente ridotto peso della Francia in Africa rispetto agli Stati Uniti che hanno anche aumentato la loro presenza militare nel continente.

Negli anni successivi questa situazione è stata accentuata dalle difficoltà di Parigi nel contrastare, con il concorso di alcuni paesi europei, inclusa l'Italia, l'offensiva jihadista nel Sahel, parallela agli attacchi terroristici in varie città francesi, nel tenere insieme i paesi africani del G5 Sahel in questo sforzo comune e nel gestire le crisi in Costa d'Avorio, nella Repubblica Centro Africana e nel Mali. Su questa situazione hanno inciso i seguiti della rimozione di Gheddafi in Libia alla quale la Francia, dopo averla promossa, ha partecipato in prima fila assieme agli Stati Uniti, al Regno Unito e all'Italia con i quali la Francia si è poi posta in contrasto appoggiando sia pure in funzione anti jihadista una fazione, quella del Generale Haftar sostenuta da Russia, Egitto ed Emirati che destabilizzava la prospettiva definita consensualmente nell'ambito delle Nazioni Unite con lo stesso concorso francese. Questi contrasti sono poi stati parzialmente ricomposti grazie agli sforzi di Germania e Italia e ad una nuova consapevolezza del Presidente Macron, ma

restano ricorrenti ambiguità. Sta di fatto che oggi la Francia non ha più le capacità di influenza e di intervento che aveva ancora alcuni anni fa sia pure in modo declinante.

E' d'altra parte proprio la crisi libica che ha dato alla Russia la possibilità di rientrare in forza nel continente a partire dalla Libia stessa e dal Sahel ponendosi, con un certo velleitarismo e introducendo i semi di future ostilità, come l'attore esterno più efficace nel combattere il jihadismo e nel dare sicurezza ai regimi locali in sostituzione della Francia. E ciò mentre la stessa crisi dava alla Turchia la possibilità di rientrare in Tripolitania un secolo dopo l'evizione dell'Impero Ottomano dal suo ultimo possesso nell'Africa settentrionale ad opera dell'Italia.

La Russia esercita la sua penetrazione su un doppio binario. Quello dei mercenari della Wagner, le cui brutalità e violenze indiscriminate nell'azione cosiddetta di stabilizzazione e lotta al jihadismo sono probabilmente destinate a produrre un rigetto da parte delle popolazioni con effetti opposti a quelli voluti, e quello dell'acquisizione di risorse minerarie. Resta da vedere se Mosca sarà in grado di mobilitare in modo sostenibile nel tempo le risorse necessarie a tale ambiziosa politica

Intanto, dall'inizio di questo secolo, è enormemente cresciuta la presenza economica della Cina, oggi primo partner commerciale del continente. L'interscambio, secondo dati del Fondo Monetario Internazionale e di Eurostat, era di 10 miliardi di dollari nel 2000, 40 miliardi nel 2005, 166 nel 2011 e 254 nel 2021, rappresentando il 20% circa del totale. Esso è però ancora superato da quello dell'Africa con l'UE nel suo insieme, pari al 32% del totale.

Lo stesso vale per gli investimenti, spesso accompagnati da onerosi prestiti con severi strumenti di garanzie collaterali, passati in termini di flussi da 44 milioni di dollari nel 2003 a 5,5 miliardi nel 2018 con una flessione a 4,8 miliardi nel 2020 dovuta alla pandemia. Lo stock è cresciuto di quasi 100 volte in 17 anni, passando da 480 milioni nel 2003 a 43,4 miliardi nel 2020. Si tratta ancora di investimenti nei settori delle infrastrutture (necessarie a dare concretezza agli accordi di

libero scambio intrafricani), minerario e agricolo e recentemente anche in quello industriale in paesi come l'Etiopia. Lo stock degli investimenti dell'UE nel suo insieme resta tuttavia molto superiore essendo di circa 212 miliardi di euro.

Si tratta di una penetrazione che non si presenta con annunciate ambizioni politiche, benché anche la Cina abbia installato una base militare a Gibuti diretta soprattutto, come quelle occidentali, alla protezione dei traffici marittimi tra Oceano Indiano e Mar Rosso. Essa non interferisce negli affari interni degli Stati in cui interviene, e diversamente dagli europei e dagli americani, non pone condizionalità' oltre a quelle finanziarie e della pratica della "one China policy" rispetto a Taiwan. Questo la ha a lungo resa gradita ai Governi che in vari casi si sono poi trovati con onerosi debiti da onorare e che spesso pretendono a garanzia della qualità, come in altre parti del mondo, l'affiancamento di imprese di paesi OCSE a quelle cinesi. La bretella meridionale della Nuova via della seta è la cornice nella quale si è inserito negli ultimi anni tale grande aumento degli investimenti. E sta di fatto che il nuovo debito prodotto dai prestiti di Pechino costituisce un ulteriore ostacolo ad un duraturo sviluppo sostenibile.

Questo nuovo "scramble for Africa" ha luogo mentre dal continente provengono segnali contraddittori ma che vanno tutti nella direzione dell'importanza crescente di quel continente a livello globale. Nei primi due decenni di questo secolo è stata l'area del mondo che beneficiando degli aspetti per lei positivi della globalizzazione ha fatto registrare i maggiori tassi di crescita economica. Tra i principali fattori vi sono stati gli investimenti dall'estero, le rimesse degli emigranti e l'aumento delle esportazioni di materie prime sottoposte tuttavia alle variazioni della domanda e quindi dei prezzi dovute agli andamenti economici nei paesi importatori. Nell'Africa Sub-Sahariana, ove tale crescita è stata maggiore di quella nell'Africa settentrionale, dal 2000 al 2021 il PIL è salito a prezzi costanti da 342 miliardi a 1700 miliardi di dollari, con punte di crescita in alcuni anni e in alcuni paesi (Etiopia,

Ghana, Botswana, Mozambico) di oltre il 10% annui. Mai si erano verificati tassi di questo tipo dalla decolonizzazione. Il numero di persone sotto la soglia di povertà è sceso dal 60% nel 1993 al 40% nel 2014. Ed è emersa una crescente classe media che secondo stime precedenti agli effetti della pandemia dovrebbe aver raggiunto il numero di circa 300 milioni di persone, parallelamente a tumultuosi processi di urbanizzazione. Si è tuttavia trattato di una crescita squilibrata, con forti diseguaglianze e discriminazioni su base etnica e religiosa, o quanto meno percepite come tali, che alimentano tensioni e conflitti. Preoccupanti in questo quadro sono anche i fenomeni di crescente acquisizione di terre fertili da parte di investitori stranieri, tra i quali sono in forte aumento quelli cinesi, per produzioni da esportare che se per un verso fanno aumentare i proventi in valuta pregiata per un altro riducono le superfici destinate all'agricoltura per il consumo alimentare locale ("land grabbing"), ripetendo con altre forme ed altri attori quanto avveniva in epoca coloniale.

Molti fattori hanno però frenato la crescita negli ultimi anni. Gli effetti dei cambiamenti climatici si sono fatti sempre più sentire. Sono quindi aumentati i processi da tempo in atto di desertificazione, insufficienza delle risorse idriche, alterazioni della biodiversità con conseguente sviluppo di pandemie, crisi alimentari, movimenti di popolazioni, incidenza di una eccessiva crescita demografica, conflitti. Dopo la pandemia e gli effetti perversi di una crescita squilibrata, l'aggressione russa all'Ucraina ha aggravato la situazione nel continente soprattutto sul piano alimentare a causa della dipendenza acquisita da molti paesi dal grano e dai fertilizzanti ucraini, oltre che russi, le cui esportazioni sono impedita dalla guerra. L'aumento dei prezzi dell'energia ha ugualmente avuto effetti disastrosi sui paesi non dotati di risorse petrolifere.

Quasi la metà dei paesi africani si è astenuta o non ha votato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la condanna dell'aggressione russa. Uno (l'Eritrea) si è apertamente schierata con la Russia. Ha giocato in queste posizioni la disaffezione

verso l'Occidente che non è nuova ma è attualmente meno mitigata dalla capacità di influenza soprattutto della Francia per le ragioni già indicate. I danni prodotti dai comportamenti russi si fanno però ora sentire. Lavrov ha fatto a fine luglio un giro nei paesi più vulnerabili, inclusi Egitto ed Etiopia per addossare le colpe della crisi alimentare all'Ucraina ed anche per proporre un ruolo politico nella disputa tra questi due paesi riguardo alle acque del Nilo. E' difficile dire allo stato delle conoscenze quanto ciò abbia dissipato le preoccupazioni e convinto gli interlocutori che molto probabilmente vorranno comunque continuare ad evitare di schierarsi. Contemporaneamente si svolgeva una visita di Macron in Africa Occidentale.

Sta di fatto che per l'Europa è essenziale ai fini della sua sicurezza e del mantenimento della sua prosperità stabilire un aggiornato rapporto di cooperazione e co-sviluppo con il continente africano basato su interessi e problemi condivisi, evitando di lasciarlo nelle mani di Russia e Cina.

Una politica di questo tipo non può più essere efficacemente svolta da singoli paesi europei sui quali grava il fardello del passato coloniale e post coloniale, ma può farlo assai meglio l'UE con potenziate risorse comuni, considerato anche che essa ha in Africa una immagine nel complesso migliore di quella di alcuni suoi Stati membri maggiormente impegnati nel continente. E ciò grazie al rilievo della sua pluridecennale azione di aiuto allo sviluppo, sia pure con tutti i limiti già indicati, comprensivi peraltro di necessarie condizionalità in materia di diritti umani e buon governo non sempre gradite dai regimi locali.

Tra i temi centrali di tale rinnovato rapporto su obiettivi condivisi dovrebbero esservi a mio avviso il contrasto ai cambiamenti climatici, rispetto ai quali vi è un interesse comune anche della Cina, la loro mitigazione e l'adattamento ai loro effetti, ed in tale ambito lo sviluppo di energie rinnovabili e della produzione di idrogeno per soddisfare i bisogni locali e in prospettiva per l'esportazione in Europa, nonché una gestione intelligente e regolata dei fenomeni migratori basata sui bisogni e sulla gestione condivisa

dei problemi delle due parti con una attenzione anche alla questione demografica sostenendo politiche di genitorialità responsabile ed "empowerment" della componente femminile. E questo assieme ad un sostegno alle istituzioni e alle capacità locali di gestione delle crisi con forze civili e militari che nei rapporti con le popolazioni mostrino chiaramente la differenza con l'approccio sprezzante e violento dei mercenari russi.

Sono certamente tutte cose facili a dirsi ma difficili a farsi. E' tuttavia in questa direzione che occorre operare fornendo all'Unione Europea gli strumenti e la volontà politica per realizzarli. L'Italia, quali che siano le sue vicende interne, dovrà essere parte attiva ed incisiva di un tale processo diretto a dare un nuovo protagonismo all'UE, mantenendo e rafforzando le indispensabili convergenze con i maggiori partner europei.

Maurizio Melani

*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.*

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

## **Le sanzioni economiche alla Russia. Effetti ed implicazioni.**

Nel dibattito giornalistico a proposito delle sanzioni economiche imposte alla Russia dall'Occidente si tende a sottolineare il costo che esse rappresentano per i Paesi che le impongono, e la loro asserita inefficacia. Si afferma infatti che l'economia Russa sarebbe in grado di farvi fronte senza grandi danni, che esse verranno superate con un maggior ricorso alle risorse interne, oppure con un riorientamento delle relazioni economiche della Russia verso altri Paesi, soprattutto verso la Cina. E sarebbe per questi motivi che esse non hanno messo rapidamente fine alla "Operazione militare speciale".

Questa tesi, sicuramente condivisa e promossa dalla propaganda di Mosca, è smentita dalla realtà dei fatti. Gli effetti delle sanzioni su tutti gli aspetti dell'economia russa: intercambio con l'estero, produzione industriale, accesso ai mercati di capitale e bilancio dello Stato sono in realtà già pesantissimi e proiettati sul futuro in misura tale da ridimensionare il peso del Paese sulla scena internazionale. Essi sono descritti da un approfondito studio statistico interdisciplinare diretto dalla Yale University, con la partecipazione di numerose altre Università e centri di ricerca economici, che ha avuto un'ampia risonanza nell'ultima settimana di agosto<sup>1</sup>.

Vale la pena riassumerne le conclusioni per valutare il peso delle sanzioni cui è sottoposta la Russia, non solamente nel conflitto tra Mosca e Kiev, ma nel quadro ben

più ampio braccio di ferro tra Occidente e Russia.

\* \* \*

Gli articolati risultati statistici e le approfondite analisi alla base della ricerca dipingono il quadro che segue<sup>2</sup>:

- Le importazioni russe dall'estero (beni, servizi, tecnologia), il cui ammontare equivaleva al 20% del PIL russo, sono diminuite del 50% dall'inizio del conflitto con effetti negativi sul mercato interno, sulla produzione industriale e anche sull'industria militare. Il fenomeno non riguarda solamente i Paesi che hanno imposto le sanzioni, in quanto anche molte imprese di Paesi terzi evitano di commerciare con la Russia per il timore di incorrere in sanzioni secondarie nei mercati occidentali, per loro molto più importanti di quello russo. Perfino le importazioni dalla Cina sono diminuite del 50% dall'inizio dell'anno. È noto che si verificano inevitabili casi di aggiramento delle sanzioni, ma il loro effetto non intacca il risultato globale sopra accennato.

- Il passaggio all'autosufficienza grazie alla "import substitution" si è rivelato una illusione. La produzione russa si avvia ad una semiparalisi, producendo scarsità dell'offerta ed inflazione. Secondo le statistiche ufficiali, certamente sottostimate, l'inflazione raggiunge il 20%. Ma in settori dipendenti

---

<sup>1</sup> Il testo dello studio di Yale si può leggere all'indirizzo:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4167193](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4167193)

---

<sup>2</sup> L'indagine di Yale si avvale solamente in parte delle statistiche ufficiali russe, sia perché esse sono considerate scarsamente affidabili, specie dopo la recente sostituzione dei vertici di Rosstat, l'ente statistico russo, sia anche perché le statistiche della Bank of Russia e dei principali Ministeri sono state molto ridotte dopo l'inizio del conflitto. È stato invece fatto un approfondito lavoro basato sulle statistiche dei principali partners economici di Mosca, per ricavarne una immagine, in negativo, dei loro rapporti con la Russia.

dall'importazione essa sarebbe ormai tra il 40% ed il 60%.

- Circa 1000 imprese straniere, rappresentanti circa il 40% del PNL russo e con un milione di dipendenti in Russia, hanno lasciato il Paese. Nel contempo si è verificato un esodo di circa 500.000 cittadini russi, di cui, si stima, circa 15.000 cittadini a reddito molto alto. Secondo le statistiche ufficiali, certamente sottostimate, il deflusso di capitali privati è stato, nel periodo in esame, di circa 70 miliardi di dollari.

- Nonostante quanto sopra, dopo un iniziale deprezzamento, il valore del rublo si è risollevato, ma ciò è dovuto ad una nutrita serie di drastici controlli valutari che rendono le divise estere praticamente inaccessibili a cittadini e imprese russe. Naturalmente l'ammontare di valuta scambiato è diminuito drasticamente a partire dalla fine di febbraio (anche a causa del crollo delle importazioni) e si è sviluppato un mercato nero dove il dollaro raggiunge valori ben più alti di quelli ufficiali.

- Per alleviare l'impatto delle sanzioni sui cittadini e le imprese il Governo ha realizzato un notevolissimo aumento di liquidità attraverso una vasta e articolata gamma di strumenti (sussidi, prestiti, detassazioni, investimenti di capitale) il cui ammontare totale è difficile da stimare. Ma appare chiaro che mantenere questo livello di spesa non sia nel medio termine sostenibile. Al netto dei 300 miliardi di dollari bloccati all'estero dalle sanzioni, le riserve russe in valuta estera sono diminuite di 75 miliardi di dollari dall'inizio del conflitto. Nel contempo si è rinunciato ad alimentare il National Wealth Fund con parte dei proventi delle esportazioni petrolifere. Anzi, il Ministro delle Finanze Silanov ha proposto di trasferire un terzo di questo Fondo al bilancio dello Stato.

- A seguito delle sanzioni la Russia non ha accesso ai mercati finanziari internazionali, mentre il mercato finanziario interno è paralizzato. Dall'inizio della "Operazione

militare Speciale" non si sono registrate alla Borsa di Mosca nuove emissioni azionarie o di titoli obbligazionari. La Russia è d'altronde incorsa nel suo primo "default" dal 1917. Il Moscow Stock Exchange è stato chiuso agli investitori stranieri (compresi quelli di Paesi che non hanno irrogato le sanzioni), che quindi non hanno potuto liquidare i propri investimenti, mentre gli investitori russi sono incorsi in perdite stimate in 200/300 miliardi di dollari. Viene quindi a mancare la possibilità di finanziare investimenti di media o vasta portata come sarebbe, ad esempio, il grande gasdotto verso la Cina.

- A ciò si aggiunga che la posizione russa di grande esportatore di materie prime (petrolio, gas metalli) si è irrimediabilmente deteriorata in quanto gli importatori occidentali, al di là ed indipendentemente dalle sanzioni, hanno capito la necessità di diversificare le loro importazioni in maniera permanente e stanno velocemente prendendo le misure necessarie. Né sembra facile un riorientamento delle esportazioni di idrocarburi russi verso altri mercati. Per quanto riguarda il gas la posizione di Mosca è vincolata dai gasdotti esistenti e non è fattibile nell'arco dei prossimi anni un riorientamento delle esportazioni verso la Cina o altri Paesi asiatici. Il petrolio russo è invece più "fungibile", ma la posizione negoziale della Russia sul mercato internazionale si è fatta più debole, tanto che Cina e India lo stanno acquistando con uno sconto di 30 dollari rispetto al prezzo del mercato. Tale differenziale di prezzo potrebbe ulteriormente aumentare se da parte occidentale venisse concordato il "price cap" proposto dagli USA (e dall'Italia per il gas). Aggiungasi che la produzione russa di idrocarburi mostrava già tendenza a calare, tendenza che potrebbe aumentare per la sopravvenuta indisponibilità di capitali (vedi oltre) e di tecnologie occidentali. Analoghe difficoltà si prospettano per le esportazioni russe di metalli, a cominciare dal rame.

Questa circostanza è probabilmente il maggior fattore di indebolimento della posizione economica russa, in quanto i proventi dalle importazioni di idrocarburi

sono la principale voce del bilancio dello Stato russo, dell'attivo della bilancia dei pagamenti e della formazione di capitali necessari allo sviluppo del Paese.

\* \* \*

In sostanza l'economia russa si è dimostrata estremamente vulnerabile alle sanzioni occidentali, e questo per un duplice ordine di motivi. Innanzitutto per la sua ben nota dipendenza dalle esportazioni di idrocarburi e altre materie prime, che si è confermata un forte elemento di rigidità. Ma anche, e soprattutto, per l'alto grado di integrazione che la Russia aveva raggiunto negli ultimi trent'anni nell'economia internazionale, che l'ha portata a dipendere dalla importazione di beni industriali avanzati, tecnologia e capitali finanziari esteri. Una situazione molto differente da quella dell'Unione Sovietica la quale aveva raggiunto un apprezzabile livello di autarchia e poteva comunque contare su di una propria ampia "zona economica", costituita dai Paesi europei e centro asiatici membri del COMECON.

Né sembra aver preso corpo, almeno fino ad ora, un "pivot to Asia" sul piano economico che possa attutire i colpi inferti dalle sanzioni occidentali. Al di là delle loro posizioni politiche, per i Paesi terzi le relazioni economiche con il mondo occidentale hanno infatti la precedenza sulle relazioni economiche con la Russia, e non si vuole correre il rischio di sanzioni secondarie. Pesano anche le difficoltà della Russia ad effettuare pagamenti, e la reticenza dei terzi ad impegnarsi in rapporti con un Paese dall'avvenire economico incerto.

Nel loro insieme i danni causati all'economia russa – per quanto riguarda l'intercambio con l'estero, la produzione industriale e di servizi, la disponibilità risorse finanziarie per investimenti pubblici e privati, il bilancio dello Stato – sembrano essere gravissimi. Appaiono destinati a riflettersi fin

da ora sul tenore di vita della popolazione, provocare tassi di sviluppo negativi, mettere in crisi il bilancio dello Stato e la valuta nazionale, produrre un crollo dello standing internazionale del Paese.

Ma, soprattutto, gli effetti delle sanzioni sono cumulativi e sono destinati ad aumentare costantemente nel tempo, creando una pressione sempre più difficile da sostenere.

\* \* \*

A questo punto rimane da interrogarsi sulle finalità delle sanzioni nel conflitto in corso e sugli effetti politici esse possano, o non possano, produrre.

L'appoggio che USA e NATO danno alla parte ucraina sul piano militare mira a dei risultati a termine relativamente breve, cioè ad un esito sul campo favorevole all'Ucraina, che possa indurre le parti ad una cessazione delle ostilità. Ad un "cessate il fuoco" che riguardi Ucraina e Russia.

Le ampie e drastiche sanzioni economiche inflitte dall'Occidente alla Russia si pongono invece su di un piano completamente diverso. Innanzitutto perché controparte della Russia non è l'Ucraina, ma l'intero Occidente. Poi perché i loro effetti non sono immediati, come quelli delle operazioni militari, ma mirano almeno al medio termine. Infine perché questi effetti non tendono ad influenzare l'esito delle operazioni sul campo, ma a indebolire, paralizzare e ridimensionare una delle parti del conflitto.

In sostanza queste sanzioni hanno un rapporto solo indiretto con il conflitto russo-ucraino, ma si iscrivono in una più ampia azione di contrasto al programma imperialistico russo di riappropriazione della "Novaya Rossiya", della restaurazione del "Russki Mir" e della lotta ideologica dichiarata al modello democratico e liberale dell'Occidente.

Quindi - mentre l'evolversi della situazione sul campo potrebbe portare ad una

sospensione delle operazioni militari, ad una tregua di fatto, nel migliore dei casi ad un armistizio formale - la revoca delle sanzioni potrebbe invece essere legata solamente all'esito di un negoziato globale che regoli i rapporti tra i due blocchi contrapposti, i problemi di sicurezza di ognuno di essi, ed il posto che possono ricoprire nell'ordine internazionale, tenendo conto non solamente degli strutturali fattori geografici e demografici, ma anche delle rispettive capacità economiche, dalle quali dipendono anche quelle militari.

Si tratta di un obiettivo difficile da raggiungere, soprattutto nel breve periodo. Nel frattempo le sanzioni avrebbero un effetto più limitato, ma più ragionevolmente raggiungibile, di rendere materialmente impossibile il ripetersi di altre aggressioni, dopo l'“Operazione Militare Speciale” in Ucraina<sup>3</sup>. A condizione, naturalmente, che non si verificchino cedimenti sul fronte dei Paesi occidentali.

Questa è stata d'altronde la posizione che è espressa il 26 aprile scorso dal Segretario USA alla Difesa, Lloyd Austin, ma poi smentita. Voce dal sen fuggita .....

Francesco Aloisi de Lardere

*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.*

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

---

<sup>3</sup> Questa è d'altronde la posizione che è stata espressa il 26 aprile scorso dal Segretario USA alla Difesa, Lloyd Austin, ma poi smentita. Voce dal sen fuggita .....

## **Erdogan e il nostro Vicinato**

**Premessa.** A un anno dalle scadenze elettorali parlamentari e presidenziali, e soprattutto dalle celebrazioni per il 100mo anniversario della Turchia moderna, merita ripercorrere il tragitto di questo grande paese, 85 milioni di abitanti, così cruciale per gli equilibri del Mediterraneo e del nostro Vicinato. Nello scenario alquanto caotico di questo scorcio di secolo, si direbbe che Erdogan sia in grado di veleggiare praticando ambiguità e pragmatismo, una sorta di pseudo-diplomazia sostenuta da iniziative militari alla bisogna. Alla guida di una Turchia in preda a una difficile crisi economica (parzialmente indotta da errate politiche finanziarie), a un diffuso dissenso sociale, all'irriducibile questione curda, egli governa al riparo, da un lato, del suo ruolo imprescindibile a difesa del fianco sud della NATO e, dall'altro, dell'interesse del vicinato, in primis la Russia, a evitare il confronto diretto e anzi gestire i rapporti valorizzandone il potenziale di influenza nella regione. Con l'Europa, la Turchia di Erdogan pare aver accantonato ogni aspettativa di avvicinamento strutturale, che pure aveva animato la sua politica nei passati decenni, senza peraltro rinunciare, ma anzi reclamando, spazi di manovra in aree di comune interesse in particolare nel Mediterraneo.

Per capire questa Turchia, è utile risalire alla **rivoluzione guidata da Kemal Atatürk che diede il colpo di grazia al 'grande malato d'Europa' sconfitto dalle Grandi Potenze**. Sgominato l'esercito del Sultano fino alla sua deposizione ed esilio, abolito il Califfato, Atatürk instaura una Repubblica nei territori dell'Anatolia riconquistata, con Ankara come nuova capitale. Costringendo

gli Europei a rivedere con il Trattato di Losanna del **1923** gli assetti decretati a Sevres nel 1920. Segue una svolta epocale nella vita sociale e istituzionale del paese all'insegna, da un lato, di un nazionalismo spinto, e dall'altro di **riforme di stampo occidentale**, laicità dello Stato, suffragio universale, alfabeto latino, abolizione del turbante e del fez per gli uomini e del velo per le donne. E' in nome del nazionalismo che Atatürk persegue e perfeziona il forte contrasto a lungo praticato dal Califfato nei confronti delle minoranze cristiane-e-non, greci, assiri, armeni, curdi, ritenute sleali e corresponsabili della lenta ma inesorabile decadenza dell'Impero\*. A Losanna, sparisce sia il referendum per un Territorio Autonomo dei curdi sia lo Stato Indipendente riconosciuto agli armeni. E per esaudire le esigenze soprattutto inglesi sulla libera navigazione, il regime degli Stretti (Dardanelli-Marmara-Bosforo) viene sottoposto al controllo di una Commissione Internazionale, successivamente sostituita dalla **Convenzione di Montreux del 1936** che trasferisce la competenza alla Turchia. Conciliando i due principi di libera navigazione e di sicurezza della Turchia e dei paesi rivieraschi, la Convenzione attribuisce tra l'altro alla Turchia, in tempo di guerra, la possibilità di vietare transito e sosta di navi da guerra che non stiano rientrando alle proprie basi di partenza (salvaguardando così il naviglio sovietico basato a Sebastopoli). Nulla, per contro, gli Accordi di Losanna statuiscono riguardo al Mar Egeo, se non l'obbligo di mantenere smilitarizzate le isole, e tantomeno al Mediterraneo Orientale, con il risultato di un contenzioso pluridecennale aperto con la Grecia, esacerbato dalla sopravvenuta

questione cipriota e dalle recenti scoperte di giacimenti di idrocarburi.

Salito al potere nel novembre **2002**, il **partito AKP di Erdogan scalza il partito laico CHP erede del kemalismo** e riporta di attualità i fasti dell'Impero Ottomano con una politica di espansione dell'influenza turca nel vicinato ed oltre. Di fatto, **una contro-rivoluzione**, che sul piano sociale ripropone i valori dell'Islam e su quello geopolitico si esprime lungo quattro direttrici, a nord il Mar Nero, a sud il Mediterraneo e il Medio Oriente e più oltre l'Africa, a est il Caucaso e l'Asia Centrale, ad ovest i Balcani. Dapprima con la formula accattivante 'zero problems with neighbourhood'\*\*, che porta a un avvicinamento temporaneo anche con armeni e curdi, poi con la strumentazione politico-militare tradotta nelle incursioni in Siria, e nelle iniziative in Libia, Mediterraneo Orientale, Caucaso ed oltre.

**Questo cambio di passo - sorretto dal buon andamento dell'economia fino al 2011** - finisce per determinare una **vistosa polarizzazione** della società turca. Mentre le periferie anatoliche si sentono bene o male rappresentate dal binomio Islam-nazionalismo, le grandi città e i ceti imprenditoriali dopo aver in un primo tempo abbozzato reagiscono: seguono i moti giovanili di Gezi Park nel 2013; la 'crisi Gulen' del luglio 2016 con il corredo di massicce repressioni ed epurazioni nei ranghi dell'amministrazione; la perdita della maggioranza assoluta nelle elezioni dell'agosto 2016; la sconfitta nelle elezioni municipali del 2019 con la perdita dei principali centri del paese, Ankara, Istanbul, Smirne. Nel mezzo, **il referendum del 2017** per una riforma della Costituzione che accentra i poteri nella persona del Presidente segnando una definitiva svolta autoritaria, il deterioramento dei rapporti con la minoranza curda interna e irachena (incursione militare in Kurdistan da ultimo in aprile), e una proiezione regionale che punta al Mondo Arabo, cavalcando le istanze islamiche a partire dal sostegno all'opposizione in Siria, fino all'ambiguità nelle relazioni con l'ISIS, e

dalla contrapposizione ai curdo-siriani, protagonisti laici della Coalizione a guida americana per il contrasto al jihadismo.

Un cambio di passo che **sul piano internazionale mette la Turchia a diretto confronto** con Russia, Mondo Arabo, Iran, come fu ai tempi dell'Impero, ma anche con Stati Uniti, NATO nonché Europa, nel cui Vicinato si muove con destrezza traendo vantaggio da assenze, oscillazioni, o semplice 'distrazione'. Su tutti questi fronti, **Erdogan dà prova di un raro talento di spregiudicato equilibrismo**. Se Russia o Iran hanno un problema con l'espansione turca in Medio Oriente, ecco gli Accordi di Astana, una triade precaria ma che riesce a contenerne le traiettorie; se la Russia vuole evitare il confronto nel Caucaso, ecco il compromesso sul Nagorno-Kharaback che a Putin lascia ampio spazio prevedendo 'peacekeepers' russi sul terreno; e se è preoccupata per il cruciale ruolo turco per conto della NATO sul fianco sud-est, ecco l'acquisto di missili S-400, la centrale nucleare di matrice russa di Akkuyu, il diniego di applicazione di sanzioni per l'aggressione all'Ucraina, e periodici incontri con Putin, l'ultimo a Sochi il 5 agosto; se poi l'Occidente è impegnato a contrastare l'aggressione russa all'Ucraina, ecco la fornitura di droni di ultima generazione a Kiev, e l'utile ruolo di mediazione assieme all'ONU per il passaggio dei carichi di grano ucraini (e russi) attraverso gli Stretti; se l'Europa è scontenta per gli standard sui diritti umani e stato di diritto, ecco le 'beau geste' del 2016 (ben remunerato e replicato) sull'accoglimento dei migranti, possibilmente da riversare in Siria con una quarta irruzione militare nel nord; e se ha problemi con l'influenza russa in Libia, ecco il contrasto turco all'offensiva di Haftar contro Tripoli nel 2019 e l'appoggio ai precari assetti del Governo; e se vuole disconnettersi dall'energia russa, ecco il gasdotto TANAP-TAP che collega i percorsi trans-anatolico e trans-adriatico, da alimentare con il progettato trans-caspico; se infine dimentica i Balcani, ecco l'approccio 'soft' fatto di Islam moderato contrapposto all'influenza radicale wahabita e di commerci anche con paesi che,

come la Serbia, non hanno memoria positiva del passato ottomano. Parallelamente, da un paio d'anni Erdogan pratica una revisione anche nei rapporti con gli Arabi-che-contano, con l'allentamento dell'appoggio ai Fratelli Musulmani, la chiusura e trasferimento a Riad del processo sul 'caso Khashoggi' nonché la ripresa dei contatti con gli Emirati in cambio di agognati investimenti e flussi finanziari, e la ricomposizione del rapporto con l'Egitto dopo l'interruzione seguita alla dimissione di Morsi ad opera di Al-Sisi, puntando all'ammissione al Gas Forum; e altresì una 'normalizzazione' dei rapporti con Israele, peraltro storicamente caratterizzati da periodiche oscillazioni, facilitata dall'uscita di Netanyahu, ma anche dall'attenuazione del linguaggio turco sulla causa palestinese e delle connivenze con Hamas. Il tutto, in cambio del riconoscimento degli interessi turchi di sicurezza ai propri confini (Curdi, Siria, Egeo), dell'accesso alla gestione dei giacimenti di idrocarburi di recente scoperta nel Mediterraneo, e se possibile di un più ampio ruolo di 'hub' dei percorsi del gas verso l'Europa, nonché di un sostegno alle precarie condizioni dell'economia. Non ultimo, del **riconoscimento di un ruolo di protagonista regionale e internazionale**, che l'intesa sul grano, in uno scenario di emergenza dopo cinque mesi di inagibilità dei porti ucraini, accredita.

**Ma questa politica ha precisi limiti.** L'intesa sul grano, ammesso che proceda senza intoppi, non è l'avvio di un processo di distensione o tregua, come segnalano i contestuali attacchi russi prima, durante, e dopo il trasbordo di grano; le ambizioni di un ruolo di mediazione nel conflitto Russia-Ucraina, in Libia, nel Corno d'Africa (GERD) non registrano seguiti; in Medio Oriente la triade di Astana non riesce a controllare l'attivismo dei jihadisti di Al Qaida e dei residui dell'ISIS, e in Siria la Russia (e presumibilmente l'Occidente) non intende dare il via libera alla quarta incursione turca nel nord-est e nell'area di Idlib, nonostante le contropartite turche ventilate a Sochi in termini di aggiramento commerciale e finanziario delle sanzioni, un 'irritant' che

Washington penalizzerebbe con 'sanzioni secondarie'; la tregua russo-turca sul Nagorno-Kharaback è sempre a rischio e comunque non ha certo stabilizzato le relazioni tra i due contendenti; le ambizioni turche nell'Egeo trovano sicuro baluardo negli europei a favore della Grecia; i Balcani Occidentali registrano l'incalzare di influenze politiche ed economiche dei grandi concorrenti Russia e Cina, quest'ultima con programmi infrastrutturali, la prima traendo vantaggio da assonanze etnico-religiose sorrette da forniture di idrocarburi; e l'Africa si offre al miglior offerente optando per quanti sono in grado di favorire massicce iniezioni di fondi privati o internazionali e astenendosi da nette scelte di campo (una ventina gli astenuti o assenti africani nella risoluzione UNGA del 2 marzo sull'aggressione russa). E l'imbarazzante Memorandum sui curdi strappato a Svezia e Finlandia in cambio dell'adesione alla NATO è destinato a determinare ulteriori problemi con la stessa NATO se Erdogan insiste in una puntuale applicazione. Se poi Ankara decidesse di aderire alla compagine BRICS-plus che Pechino sta organizzando a partire dalla SCO, Shanghai Cooperation Organization\*\*\*, che ha un potenziale anche di sicurezza militare, come 'alternativa' alle istituzioni multilaterali civili e militari governate dall'Occidente, l'equilibrio turco si sbilancerebbe in modo vistoso e rischierebbe di non reggere.

**Gli attesi ritorni della politica di Erdogan non sono certo garantiti.** Come non è garantita la vittoria nelle consultazioni elettorali del 2023. Esiste una generale diffidenza sulle sue mire e manovre acrobatiche, ivi incluso da parte russa. Evidenti, oltretutto, sono i limiti imposti dalla situazione economica del paese che non consente né operazioni belliche di ampio respiro né generose profferte umanitarie. **Come gestire questa Turchia?** Vi è un solo modo, analogo a quello usato dallo stesso Erdogan: il pragmatismo. Né condonare standard insufficienti sul piano della governance democratica né ricorrere a misure di contrasto che rischierebbero di rivelarsi

controproducenti nei comportamenti del Paese sul piano nazionale, regionale, internazionale. Selezionando invece i punti di convergenza in cui la collaborazione della Turchia non è solo utile ma necessaria e

auspicabile. Questo è **il metodo opportunamente applicato dall'Italia.**

Laura Mirachian

NOTE:

\*Esse passano così dai massacri hamidiani (del sultano Abdul Hamid II) a una sistematica persecuzione, fino all'esodo in massa dei greci e alla 'soluzione finale' per gli armeni. La 'questione curda' è tuttora aperta, e rimane centrale nelle ossessioni di Erdogan.

\*\*Ideologo, il Ministro Davutoglu, dimessosi nel 2016 per dissensi con Erdogan

\*\*\* ove la Turchia è 'partner di dialogo' dal 2013

*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.*

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

## **Penisola Coreana: “denuclearizzazione” e difesa anti-missilistica**

### **Denuclearizzazione**

In occasione della recente riunione dei Ministri degli Esteri dell'*East Asia Summit* (EAS) del quadro del vertice dell'*Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) tenutosi in Cambogia il 5 agosto scorso i partecipanti, che includevano rappresentanti della Cina, Corea del Sud, Giappone, Russia e Stati Uniti, hanno rilanciato il concetto di una “denuclearizzazione della Penisola Coreana”. Si tratta di un’idea non nuova di cui si parla sin dal 1991 allorché le due Coree stipularono un accordo che prevedeva la denuclearizzazione di ambedue i paesi. Erano tempi diversi da quello attuale: il possesso dell’arma nucleare da parte della Corea del Nord non era allora neppure concepibile e l’accordo avvenne in concomitanza con la decisione americana di ritirare le armi nucleari allora collocate in territorio sud coreano. Sull’effettivo significato del concetto di denuclearizzazione non si è giunti finora ad un’interpretazione univoca. La sua ambiguità fu una delle cause del “fiasco” dell’incontro nel 2019 a Hanoi tra Trump e il leader della Corea del Nord Kim Jong-il che, nelle aspettative dell’ex presidente americano, avrebbe dovuto sigillare una riconciliazione tra gli USA e la DPRK. Come dimostrato dalla recente dichiarazione dell’ASEAN, il principio di una Penisola coreana denuclearizzata non è stato mai archiviato anche se esso è divenuto di più improbabile realizzazione soprattutto a seguito dell’acquisizione dell’arma nucleare da parte della Corea del Nord.

Le prospettive di una denuclearizzazione sono divenute ancora più incerte a seguito della venuta al potere nella Corea del Sud lo scorso anno di nuovo presidente, il conservatore Yun Suk-yeol. Quest’ultimo mantiene nei confronti di Pyongyang un

atteggiamento assai meno conciliante del suo predecessore, il moderato Moon Jae-in che aveva invece rilanciato l’offensiva del sorriso verso la Corea del Nord (*sunshine policy*) già avviata venti anni prima dai suoi predecessori Kim Dae-jung e Roh Moo-hyun.

### **Difesa anti-missilistica**

Nel quadro di questa evoluzione politica generale è ritornata alla ribalta di recente anche un’altra questione strettamente legata all’evoluzione nucleare nella Penisola coreana ed altrettanto delicata: quella dell’installazione nella Corea del Sud di missili di difesa anti-missilistica americani appartenenti alla categoria THAAD (Terminal High Altitude Area Defense).

La capacità di intercettare missili in arrivo, soprattutto se dotati di una testata nucleare, è sempre stata parte delle ambizioni strategiche degli stati nucleari. In linea di principio nessuno potrebbe obiettare allo sviluppo e allo spiegamento di siffatti sistemi visto che il loro scopo è di natura essenzialmente difensiva. Un tale sviluppo, tuttavia, scatena inevitabilmente una corsa agli armamenti e aumenta il rischio di una proliferazione sia nucleare che missilistica. L’avversario di un paese che dispiega tali dispositivi cercherà con ogni mezzo di sviluppare o un’arma difensiva analoga o di accrescere le proprie capacità offensive. Durante la guerra fredda, sia l’Unione Sovietica che gli Stati Uniti sottoscrissero nel 1972 il Trattato sui missili anti-balistici (ABM) che mirava proprio ad evitare tale eventualità. Si trattò infatti di un’intesa che Mosca e Washington stipularono per impedire una spirale armamentistica attraverso la proibizione reciproca dello spiegamento di sistemi di difesa anti-missilistica. Ai due paesi fu solo consentito di detenere un centinaio di missili

destinati a proteggere le rispettive capitali. Lo scopo era quello di mantenere la stabilità strategica attraverso una riduzione degli armamenti e l'istituzionalizzazione di una reciproca vulnerabilità. L'ABM venne riconosciuto da tutti come uno dei pilastri della pace e della sicurezza internazionali. Ciò nonostante, trenta anni dopo, gli Stati Uniti, sotto l'amministrazione di George Bush Junior, si ritirarono dall'ABM e diedero l'avvio ad un ambizioso programma di difesa anti-missilistica. Altri paesi iniziarono anch'essi a perseguire analoghe capacità ma senza riuscire a colmare il vantaggio tecnologico che avevano raggiunto gli USA. La corsa agli armamenti nucleari e missilistici cui si assiste in questi ultimi anni è in buona parte una conseguenza di tale sviluppo. I nuovi missili "ipersuonici" che Russi e Cinesi stanno sviluppando oggi mirano infatti principalmente a neutralizzare il vantaggio tecnologico acquisito dagli Stati Uniti nella difesa anti-missili. Sull'effettiva capacità di intercettazione di un attacco missilistico massiccio permangono tuttavia alcuni dubbi. Gli americani stessi sostengono che le loro difese non sarebbero capaci di intercettare le migliaia di testate possedute dalla Russia. Diverso è il caso della Cina risulta possederne circa 300.

### **La THAAD**

La "THAAD" è una delle componenti dell'architettura di difesa anti-missilistica statunitense che è composta altresì da sistemi a più breve e a più lunga gittata. Come indica il suo acronimo, essa dovrebbe intercettare i missili balistici nella fase terminale della loro traiettoria. È un sistema terrestre e mobile schierato principalmente fuori dal territorio USA per proteggere gli alleati e le forze americane dislocate all'estero da attacchi missilistici provenienti da avversari "minori" (essi parlano di Iran e della Corea del Nord). Alcune unità risultano esser state fornite a Israele e agli Emirati, e sarebbero in corso trattative per possibili forniture all'Arabia Saudita. Sono state anche temporaneamente dispiegate anche in Romania in attesa della loro sostituzione da parte di sistemi a più lunga gittata.

### **Lo schieramento della THAAD nella Repubblica di Corea**

Le potenzialità generali della difesa anti-missilistica sono state studiate a fondo anche dalla Corea del Sud, uno dei paesi maggiormente esposti a possibili attacchi missilistici. Durante il mandato dei presidenti sudcoreani Kim Dae-jung e Roh Moo-hyun, l'opzione THAAD venne valutata con scetticismo soprattutto perché era incompatibile con la politica di disgelo con la Corea del Nord allora perseguita. Sussistevano anche motivazioni di natura militare che in realtà permangono ancora oggi, per giustificare tale scetticismo. Vista la prossimità del confine con la Corea del Nord al cuore del sistema politico e industriale sudcoreano (la capitale Seoul ed i suoi dintorni), non era certo allora e non sembra esserlo neppure oggi, che un sistema anti-missilistico possa difendere efficacemente il paese da un attacco del Nord. In effetti la Corea del Nord non ha bisogno di missili balistici nucleari per colpire Seoul. L'artiglieria ordinaria, che non è intercettabile, ed i missili convenzionali a corto raggio del Nord sarebbero sufficienti per causare al Sud danni irreparabili.

Lo scetticismo nei confronti della difesa missilistica non fu tuttavia condiviso dalle successive amministrazioni conservatrici dei presidenti Lee Myung-Bak e Park Geun-hye che seguirono nei confronti del Nord una linea meno conciliante anche perché nel frattempo era intervenuto il *game changer* rappresentato dall'acquisto da parte della Corea del Nord, nel 2006, dell'arma nucleare.

Il nuovo quadro strategico indusse l'allora presidentessa Park Geun-hye ad accettare l'offerta americana di installare alcune unità del sistema THAAD sul territorio della Repubblica di Corea. Alla fine del mandato della Park affluirono e furono dispiegati i primi missili THAAD e quando il successivo presidente - il moderato Moon Jae-in - venne insediato si scoprì che la presidenza Park aveva permesso di introdurre segretamente, alla vigilia del passaggio dei poteri, ulteriori unità THAAD. Una delle prime decisioni del successore fu quella di congelare a tempo indeterminato lo spiegamento della THAAD.

Si trattò tuttavia di una pausa di breve durata, vittima anch'essa del fallimento del vertice USA/DPRK di Hanoi. Tale fallimento trascinò con sé anche il ben più sostanzioso ed articolato processo di riavvicinamento bilaterale tra i due Stati coreani architettato dal presidente Moon. L'escalation senza precedenti della tensione causata dalla rottura dell'idillio tra Trump e Kim jong-un, obbligò lo stesso Moon a scongelare il processo di installazione degli THAAD già presenti in Corea escludendo tuttavia di accrescerne il numero. Il *novum* introdotto ora dalla nuova amministrazione Yoon è stato quello di consentire all'ulteriore accrescimento degli THAAD schierati nel territorio del Sud.

### **Le preoccupazioni della Cina**

La Russia e la Cina espressero sin dall'inizio la loro forte opposizione allo spiegamento del sistema THAAD nella Corea del Sud. Poiché esso doveva avvenire in prossimità del proprio territorio, la Cina si trovò sin dall'inizio in prima linea nel denunciare tale iniziativa che è diventata oggi il maggiore *irritant* nei rapporti tra Seoul e Pechino. La nuova amministrazione sud coreana si trova ora sotto la duplice pressione da un lato dell'alleato americano che ha voce in capitolo poiché mantiene schierati nel Sud circa 30.000 suoi uomini e dall'altro del vicino cinese che allo stazionamento si oppone vigorosamente. La questione è stata al centro di un recente burrascoso incontro tra i ministri degli esteri di Cina e Corea del Sud. Pechino ha lasciato intendere che potrebbe al limite tollerare il mantenimento dell'attuale schieramento Thaad ma mai un suo rafforzamento come progettato dal nuovo presidente coreano.

La Cina è sicuramente consapevole che il sistema THAAD, progettato per intercettare i missili durante la fase terminale della loro traiettoria, non costituisce una reale minaccia per i suoi missili strategici destinati a colpire gli Stati Uniti. Essa è probabilmente più preoccupata dalla loro componente radar che potrebbe consentire agli americani una più immediata individuazione ed identificazione di possibili lanci balistici cinesi diretti contro il proprio territorio.

La Cina è una delle poche potenze nucleari che dichiara di attenersi al principio del non primo uso dell'arma nucleare. Di conseguenza un lancio nucleare cinese avverrebbe solo in risposta ad un eventuale primo attacco nucleare americano e solo con il ridotto arsenale nucleare che sopravviverebbe ad un eventuale primo attacco americano. La presenza dei radar THAAD in Corea ridurrebbe ulteriormente la possibilità che una successiva risposta nucleare della Cina raggiunga effettivamente il territorio degli Stati Uniti.

### **Quali soluzioni?**

L'acquisto dell'arma nucleare da parte della Corea del Nord, che è all'origine dello spiegamento del sistema THAAD, causa alla Cina un doppio svantaggio strategico poiché indebolisce il Trattato di non proliferazione nucleare che permette alla Cina di mantenere, assieme agli altri 4 Stati nucleari il monopolio delle armi nucleari e riduce, con lo schieramento THAAD, la credibilità del deterrente nucleare cinese nei confronti degli Stati Uniti. Non è poi da escludere che un giorno l'imprevedibile leader nord coreano possa rivolgere l'arma nucleare contro la stessa Cina. Altra ipotesi che Pechino non può ignorare è che la Corea del Sud, di fronte ad una perdurante minaccia nucleare del Nord, si doti a sua volta dell'arma nucleare ovvero che essa chieda agli USA di tornare ad installare le armi nucleari ritirate dal proprio territorio. Non si tratta congetture totalmente astratte, poiché esse circolano da tempo in alcuni ambienti del Sud. Il fatto che il presidente Yoon abbia di recente voluto negare il perseguimento di tali obiettivi può esser visto come un'indicazione che essi non sono estranei al dibattito strategico sud coreano.

La maggiore vulnerabilità che deriva alla Cina dall'acquisto dell'arma nucleare da parte della Corea del Nord e che si estrinseca in particolare attraverso lo spiegamento della THAAD costituisce uno dei motivi che inducono oggi Pechino ad aumentare il proprio arsenale nucleare e a sviluppare in particolare missili ipersonici. E' questa una delle cause della spirale armamentistica senza fine cui stiamo assistendo attualmente.

Occorre trovare vie alternative. La Cina potrebbe ad esempio abbandonare *sic et simpliciter* la dottrina del non primo uso dell'arma nucleare il che le consentirebbe di rafforzare la credibilità del suo ridotto arsenale nucleare. Potrebbe anche escludere selettivamente dalla garanzia del non primo uso solamente gli Stati Uniti ed suoi alleati dell'area asiatica. Si tratterebbe però, in ambedue i casi, di un'ulteriore destabilizzazione dell'area asiatica ed ancora un passo indietro nel già zoppicante percorso dell'*arms control*.

Più opportunamente la Cina potrebbe proporre agli USA un accordo reciproco di non primo uso analogo a quello che essa ha già stipulato bilateralmente con la Russia. Da parte loro gli Stati Uniti, dopo aver installato i missili Thaad in Corea del Sud potrebbero offrirne il ritiro (i lanciatori sono mobili e

quindi facilmente ritirabili) in cambio di uno smantellamento dell'arsenale nucleare nord coreano che è ingombrante per tutti, (Cina compresa). Si riproporrebbe in tal caso una situazione analoga a quella degli Euromissili che negli anni ottanta vennero schierati dagli americani in Europa (Italia inclusa) al fine di realizzare poi un ritiro totale sia dei missili americani sia di quelli sovietici come stipulato dal trattato INF del 1987. Gli USA si potrebbero in aggiunta impegnare formalmente a non rischierare proprie armi nucleari nella Corea del Sud e quest'ultima dovrebbe riconfermare formalmente la rinuncia a dotarsi dell'arma nucleare. Una *win win situation* che finalmente darebbe concretezza al concetto di denuclearizzazione militare dell'intera Penisola coreana un obiettivo che allo stato attuale rimane soltanto uno slogan ed un lontano miraggio.

Carlo Trezza

***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.***

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

## **Le recenti turbolenze in Asia Centrale**

Accanto al conflitto tra Armenia e Azerbaigian per il Nagorno-Karabakh, si è riaccesa un'altra delle tante dispute di confine tra le repubbliche ex sovietiche. Questa volta lo scenario è l'Asia Centrale e i protagonisti sono il Kirghizistan e il Tagikistan. Per il Cremlino il conflitto è ancor più complicato di quello nel Caucaso, perché se Erevan e Baku hanno, rispettivamente, Mosca e Ankara come potenze tutrici, Biskek e Dushanbé fanno entrambe interamente parte della sfera d'influenza russa.

A metà settembre, al confine tra le Repubbliche sono rimaste uccise un centinaio di persone con altrettanti feriti nel corso di violenti scontri tra gli eserciti dei due paesi. Gli scontri hanno avuto inizio nella regione kirghisa del Batken, una zona montuosa di frontiera nella quale convivono due insediamenti tagiki. Anche l'anno scorso ve ne erano stati, ma i recenti appaiono come i più violenti. Lo scontro tra i due Paesi, nonostante la loro periodica regolarità, questa volta è di dimensioni significativamente diverse. Sono stati dispiegati equipaggiamenti pesanti e armi, compresi i droni arrivati dalla Turchia ed entrambi si addossano le responsabilità per quanto accaduto. Il conflitto al momento è sopito e le parti sembrano aver raggiunto un accordo per una soluzione pacifica delle controversie, ma non è detto che si riesca a mantenere la tregua a lungo.

Il nodo del contendere è difficilmente componibile e risale alla demarcazione dei confini tra le Repubbliche socialiste, deciso a suo tempo dalle autorità sovietiche. Mosca si era preoccupata di rendere le Repubbliche, che componevano l'URSS, più omogenee possibile dal punto di vista etnico. Per le esigenze più disparate, qualche enclave rimase inevitabilmente separata dalla nazione di riferimento. Tale è stato il destino di Vorukh e

Kayragach, insediamenti tagiki che si trovano all'interno della regione kirghisa di Bakten, teatro delle ostilità di questi giorni. All'epoca si trattò di un problema relativo, ma la dissoluzione dell'URSS ha riaperto ogni controversia rimasta sopita e nel caso in questione oltre un terzo dei mille chilometri di confine tra Kirghizistan e Tagikistan è contestato. Le dispute territoriali tra Kirghizistan e Tagikistan sono quindi radicate, causa un confine tracciato in modo parziale, incompleto e senza tener conto dell'effettiva disposizione dei diversi gruppi etnici presenti sul territorio. La componente etnica ha indubbiamente un suo ruolo, ma in ballo c'è anche l'accesso agli importanti bacini idrici della zona.

La Federazione Russa di fronte agli scontri si è offerta di collaborare alla delimitazione della frontiera per mettere fine una volta per tutte a un dissidio, che le crea un certo imbarazzo. Kirghizistan e Tagikistan, infatti, sono entrambi parte non solo dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai - SCO (Russia, Cina, India, Pakistan, Uzbekistan, Tagikistan, Kazakhstan e Kirghizistan, oltre metà della popolazione e un terzo della ricchezza del mondo) ma anche del Trattato per la Sicurezza Collettiva (CTSO). La "mini NATO" a guida russa con Armenia, Bielorussia, Tagikistan, Kazakhstan e Kirghistan. Putin non può accettare il fatto che in un'alleanza militare, da lui esaltata a dismisura, vi siano due membri che si sparano addosso a vicenda. Oltretutto il CTSO ha avuto sin dalla sua nascita una vita travagliata, essendosi negli anni sfilati Uzbekistan, Georgia e Azerbaijan.

Al vertice dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai di Samarcanda, i media di Mosca hanno dedicato molto spazio all'incontro tra il presidente russo e l'omologo

azero, Ilham Aliyev, ma non altrettanta attenzione è stata data al suo colloquio con il presidente kirghiso, Sadir Japarov, il quale ha costretto Putin a qualche imbarazzante minuto di attesa per l'incontro ufficiale. A Samarcanda lo stesso Japarov era seduto allo stesso tavolo del collega tagiko Emomali Rahmon, mentre i loro rispettivi eserciti si scambiavano colpi d'artiglieria.

Sadir Japarov ha un passato da populista rivoluzionario, evaso da un carcere, dove era rinchiuso con l'accusa di rapimento ed estorsione, è riuscito a farsi nominare primo ministro e presidente ad interim da parte del parlamento nel corso delle proteste popolari del 2020. È alla guida di una democrazia consona agli standard dell'area, formale più che sostanziale con forti connotazioni autoritarie. Emomali Rahmon è al governo del Tagikistan dal 1992, un anno dopo l'indipendenza del Paese dall'Unione Sovietica ed è stato sempre rieletto in elezioni, mai considerate libere e credibili dagli osservatori internazionali. Uno dei classici satrapi autoritari del post comunismo.

I due leader a Samarcanda hanno discusso un cessate il fuoco e dopo vari incontri preliminari tra funzionari governativi, hanno raggiunto un accordo. Al raggiungimento del cessate il fuoco hanno contribuito le pressioni della Russia, paese vicino a entrambi i governi e che ha basi militari in ambo i territori. Vladimir Putin ha fatto sapere di aver telefonato ai due presidenti e di averli incoraggiati a risolvere rapidamente le proprie dispute esclusivamente con mezzi pacifici e diplomatici.

L'Asia centrale ex sovietica è una regione del mondo non da tutti conosciuta, nonostante in passato sia stata un'importante via di passaggio tra Oriente e Occidente. I paesi che ne fanno parte vengono indicati con l'espressione "stan", perché così finisce il loro nome (Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirghizistan, Tagikistan), anche Afghanistan e Pakistan finiscono per stan ma non sono considerati parte dell'Asia Centrale. Gli "stan" hanno diverse cose in comune. Fino al 1991 facevano parte dell'Unione Sovietica, che è il motivo per cui ancora oggi l'influenza russa da quelle parti rimane molto forte; sono governati

da regimi più o meno autoritari e sono a maggioranza islamica. Nonostante le comunanze non sono riusciti a sviluppare una grande cooperazione reciproca e quindi le Repubbliche sono tornate a essere una zona contesa dalle grandi potenze straniere, come già era avvenuto in passato. Ormai da diversi anni si sente parlare del nuovo "Grande Gioco" in riferimento all'Asia Centrale, un'espressione per riferirsi alla competizione di potenze esterne per imporre la propria influenza nell'area. Turchi e cinesi - e non più gli inglesi come ai tempi di Kipling - stanno contendendo alla Russia la capacità di guidare i processi politici ed economici negli immensi spazi del suo ex impero. E non manca chi, come il Kazakhstan, che ha le dimensioni e le risorse per permetterselo, approfitta del difficile momento attraversato dallo "zar" per provare a smarcarsi.

Il Kazakhstan si trova attualmente in una situazione piuttosto precaria. Se da un lato è vicino alla Russia, la sua politica internazionale da sempre gli impone di essere neutrale. Sull'Ucraina, nonostante a gennaio scorso abbia goduto dell'appoggio militare russo nel reprimere le rivolte scopiate in quel frangente, ha una posizione quasi neutrale. Si è astenuto nel voto cruciale di condanna dell'invasione all'Assemblea Generale dell'ONU (insieme a Kirghistan e Tagikistan, mentre Turkmenistan e Uzbekistan non hanno votato), si è rifiutato sinora di riconoscere le repubbliche autoproclamate di Lugansk e Donetsk ed ha fornito aiuti umanitari all'Ucraina. Inoltre, con il rallentamento dell'economia russa, il Kazakhstan sta cercando una via per compensare la situazione rivolgendosi al partner più a portata di mano, ovvero la Cina.

Xi Jinping sulla via di Samarcanda si è fermato a Nur-Sultan dove ha espresso il pieno sostegno al Kazakhstan nel proteggere la sua indipendenza, sovranità e integrità territoriale e alle riforme che sta conducendo, sottolineando che "ci opporremo fortemente alle interferenze di qualsiasi forza negli affari interni del vostro paese. La Cina è stata e rimane un amico degno di fiducia e affidabile del Kazakhstan". Un messaggio particolarmente forte, nell'ottica della

competizione sotterranea per un ruolo chiave nell'Asia Centrale, tradizionalmente legata alla Russia.

Per Putin, come sottolineano diversi analisti, se i suoi alleati paesi ex sovietici continuano a spostarsi sempre più nell'area di influenza cinese è un campanello di allarme da non ignorare, pertanto anche una piccola disputa di frontiera non è da trascurare.

Per quanto riguarda altri possibili attori nell'area, si possono aggiungere alcune considerazioni. Agli USA il crollo dell'Unione Sovietica aveva offerto una finestra di opportunità non pienamente sfruttata. Dopo l'11 settembre, Washington aveva ottenuto dall'Uzbekistan una base aerea all'aeroporto di Khanabad (in cambio Tashkent ha ricevuto 125 milioni di dollari per l'acquisto di armi per la lotta al terrorismo) e dal Kirghizistan l'uso dell'aeroporto internazionale della capitale. Ancor prima dell'agosto 2021 le basi sono state lasciate e alcuni paesi dell'Asia Centrale

hanno considerato il ritiro delle truppe statunitensi dall'Afghanistan quasi come un segno dell'inaffidabilità di Washington come alleato. La lotta degli Stati Uniti per frenare l'espansionismo cinese si è spostata sull'Indo-Pacifico, sottovalutando in parte uno scenario importante come quello dell'Asia Centrale, nel quale le sue compagnie petrolifere avevano effettuato investimenti non indifferenti.

L'Europa, infine, dovrebbe ripensare su molti equilibri economici e politici nella regione, a causa dell'invasione dell'Ucraina e delle sanzioni imposte dall'Occidente a Mosca, una situazione di cui se ne approfitta la Turchia. Sul Nagorno-Karabak è stata assente dimentica del fatto che è stato un europeo, Mario Raffaelli, all'inizio della crisi a proporre un credibile piano di pace sul modello Alto Adige e sull'Asia Centrale oltre alle dichiarazioni della Von der Leyen, che ha definito la regione "cruciale per l'Europa", nulla di più.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto

*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.*

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

## **Il Libano ed il Medio Oriente di fronte all'accordo sul gas con Israele.**

Il recente accordo tra Libano ed Israele per la delimitazione delle zone di sfruttamento degli idrocarburi offshore non solo fa ben sperare per un Paese in profonda crisi finanziaria, economica e politica, ma potrebbe aprire nuove prospettive per la stabilità del Medio Oriente. Si tratta di un accordo importante non solo per il Libano e per Israele e per le loro relazioni future, ma per la regione intera. Questo a condizione che la diplomazia e la politica si rimettano in gioco e sappiano cogliere le nuove opportunità che l'attuale situazione offre, lasciandosi alle spalle l'oblio nel quale hanno fatto cadere il Libano negli ultimi anni.

Dal momento che dal 1948 tra il Libano ed Israele esiste solo un armistizio, l'accordo è stato finalizzato, in attesa di essere formalizzato, tra il Libano e gli Stati Uniti da una parte, Israele e gli Stati Uniti dall'altra. Libanesi e israeliani non si parlano. Emblematici a tale proposito sono i colloqui che avvengono presso la sede di UNIFIL tra generali israeliani e libanesi. Vi sono tre tavoli, staccati l'uno dall'altro, messi a ferro di cavallo. Al centro c'è il Force Commander, comandante politico – militare della missione ONU. Se un libanese deve dire qualcosa al collega israeliano, o viceversa, si rivolge al Force Commander che a sua volta riferisce al diretto interessato.

L'intesa riguarda la delimitazione delle zone marine, finora contese. Si tratta in tutto di 860 kmq, dove Israele e Libano potranno esplorare e sfruttare gli idrocarburi, in sostanza il giacimento di Karish, assegnato ad Israele, e quello di Cana, più a nord - est, assegnato al Libano. I due ultimi principali intoppi riguardavano la frontiera terrestre tra il Libano ed Israele e le compensazioni che Israele pretendeva per la rinuncia allo sfruttamento di Cana. Il Libano temeva che la delimitazione delle frontiere marittime si ripercuotesse su quelle terrestri (80 km di confine), con la definitiva cessione ad Israele

di territori che il Libano considera suoi. Si è così stabilito che non c'era alcun rapporto tra le due cose e che la delimitazione della frontiera marittima non pregiudicava quella terrestre. Per quanto riguarda le compensazioni richieste da Tel Aviv, dal momento che Beirut si rifiuta di avere rapporti diretti con lo Stato ebraico, queste saranno fornite dalla Total, che sfrutterà Cana, direttamente ad Israele.

L'accordo, oltre a beneficiare Israele, che già sfrutta due giacimenti di gas vicino alle sue coste, potrà fornire una boccata di ossigeno per l'economia libanese, da sempre dipendente dalle importazioni di idrocarburi e con gravi carenze nel settore della produzione di energia elettrica. Ovviamente i benefici non saranno immediati, perché ci sono i tempi tecnici per passare dalla fase di esplorazione a quella dello sfruttamento, e sono aleatori perché al momento non è dato sapere quanto gas c'è nella zona assegnata al Libano.

1. L'accordo è innanzitutto un successo per la diplomazia americana. È da almeno una decina d'anni che Washington è impegnata con pazienza e discrezione nella difficile opera di mediazione tra Israele e il Libano, tanto che prima dell'attuale mediatore, l'ebreo americano Amos Hochstein, vi sono stati altri negoziatori. Anche Parigi ha svolto un ruolo, in particolare nell'ultima fase del negoziato, esercitando opera di persuasione verso Beirut, incluso Hezbollah, con il quale Parigi, a differenza di Washington, mantiene dei rapporti. Del resto chi ha truppe nella missione UNIFIL, non può ignorare Hezbollah che ha le sue roccaforti nelle regioni a maggioranza sciita del Libano meridionale, oltre che nella periferia Sud di Beirut. Inoltre, senza l'assenso di Hezbollah l'accordo non si sarebbe mai fatto. Sembra che Emmanuel Macron sia intervenuto, non solo perché la Total è interessata alla esplorazione del gas, ma anche su pressione

del Primo Ministro israeliano Yair Lapid, desideroso di concludere l'intesa. Da notare che nell'accordo sono state coinvolte le Nazioni Unite, tramite il Coordinatore Speciale per il Libano (UNSCOL). Inoltre, altro dato importante, gli americani non usciranno di scena perché è previsto che eventuali controversie future dovranno essere esaminate dalle parti, mantenendo gli USA il ruolo di facilitatore. Israele e Libano si sono poi impegnati a condividere con gli americani i dati relativi alle risorse presenti nelle rispettive zone di assegnazione.

Il merito di aver portato a termine la partita è quindi indubbiamente di Washington. È stata un'operazione complessa perché i libanesi, tradizionalmente divisi al loro interno, non riuscivano a prendere una posizione definitiva e continuavano a porre veti alle proposte americane. Questo mentre intorno a loro, Cipro, Egitto ed Israele avevano scoperto e in alcuni casi messo a sfruttamento giacimenti di gas, mentre il Libano ha un disperato bisogno di energia. Alla fine le forze politiche libanesi, incluso lo stesso "partito di dio", Hezbollah, e con l'intervento sembra decisivo di Nabih Berri, leader dell'altro partito sciita Amal e Presidente dell'Assemblea parlamentare, hanno accettato l'intesa sulla base della mediazione di Hochstein. Hezbollah ha traccheggiato a lungo anche perché voleva essere sicuro che i suoi accettassero un accordo con il "nemico sionista", di fatto una vera e propria rivoluzione copernicana. Il partito sciita aveva persino lasciato intendere che in mancanza di un accordo avrebbe potuto colpire facilmente con i propri missili le perforazioni che gli israeliani erano intenzionati a fare a Karish (per non lasciare ombra di dubbio, lo scorso luglio Hezbollah aveva sorvolato con propri droni disarmati Karish).

Il fatto che Hezbollah sia venuto a più miti consigli, si presta a due considerazioni: la prima è che l'Iran non si è opposto all'intesa, altrimenti non sarebbe stato possibile per Hassan Nasrallah, leader indiscusso del partito, procedere; la seconda è la conferma che Hezbollah non è una semplice cinghia di trasmissione di Teheran, ma quale partito

maggioritario nella comunità sciita libanese si è reso conto che la soluzione all'impoverimento crescente della popolazione (oltre tre quarti dei libanesi vivono ora sotto la soglia di povertà) non può essere affidata solo agli aiuti finanziari ed al petrolio iraniani, per forza di cose limitati ed aleatori. L'accordo è anche un successo per il Primo Ministro israeliano Yair Lapid, alla vigilia delle prossime elezioni politiche, anche se ora bisognerà vedere cosa succederà, perché Benjamin Netanyahu, geloso del successo del suo rivale, ha espresso forti critiche all'intesa. Lapid si è dimostrato, come spesso sono gli israeliani, estremamente pragmatico. La realtà è che Tel Aviv è interessata allo sfruttamento del gas (che spera di esportare in Europa), a normalizzare la sua frontiera settentrionale con il Libano (sempre meglio evitare di avere troppi fronti) e, più in generale, a proseguire sulla scia degli accordi di Abramo in un'ottica di rapporti sereni e consolidati con il mondo arabo (detto per inciso non credo che gli accordi di Abramo abbiano avuto finora quella attenzione che meritavano, anche in vista di possibili sviluppi futuri). Non è poi escluso che la minaccia di Hezbollah di bombardare Karish non abbia influito sulla decisione di Israele di accelerare i tempi per la conclusione di un'intesa.

2. Da un punto di vista politico l'accordo ha riportato il Libano sulla scena internazionale, ponendo fine all'oblio che questo Paese ha subito negli ultimi anni. I Paesi occidentali, salvo gli Stati Uniti, la Francia (Macron si è recato in visita in Libano nei momenti più acuti della crisi) e l'Italia, con la sua presenza consolidata in seno all'UNIFIL ed ora con l'ENI interessata alle perforazioni, si erano defilati, a cominciare dalla Germania, più interessata agli eventi al suo confine orientale. Questo oblio ha varie spiegazioni: lo stallo della crisi siriana che ha contribuito a porre il Libano in secondo piano; la pandemia; la polarizzazione della politica estera internazionale sul conflitto in Ucraina o su altre tematiche considerate di precipuo interesse come i rapporti con la Cina; ed infine una certa stanchezza dei

principali attori internazionali, a cominciare dall'Arabia Saudita, tradizionalmente presente in Libano quale protettrice della componente sunnita. L'Arabia Saudita, una volta molto legata alla famiglia Hariri (Rafiq, assassinato nel 2005 ed il figlio Saad sono stati entrambi Primi Ministri), si era disinteressata negli ultimi anni al Libano, lasciando di fatto campo libero all'Iran e facendo mancare le cospicue risorse con le quali in passato alimentava il Paese dei Cedri. Quest'atteggiamento è stato anche in parte dovuto ai contrasti in seno alla classe politica libanese, che non è mai riuscita a fare una sintesi dei propri interessi in campo internazionale e ad agire di conseguenza, come pure a gratuite prese di posizione anti saudite della dirigenza beirutina.

**3.** Quali conseguenze avrà l'intesa sul piano della politica interna libanese e sul piano regionale, sia pure tenendo presente che i due piani sono in parte collegati?

Per quanto riguarda il primo punto, bisognerà vedere se l'accordo riuscirà a sbloccare l'impasse politica libanese. Non ci si deve fare soverchie illusioni, ma la strada è tracciata. Oggi abbiamo un Primo Ministro, il sunnita di Tripoli Najib Mikati, uno degli uomini più ricchi al mondo, incaricato oltre un anno fa di formare il Governo, che ancora non è riuscito ad ottenere una maggioranza parlamentare e che quindi governa con poteri limitati. Ed abbiamo un mandato presidenziale, quello del generale cristiano maronita Michel Aoun, legato agli sciiti di Hezbollah, che scade il 31 ottobre, con due votazioni per eleggere il successore già andate a vuoto, la seconda perché le forze vicine ad Hezbollah, a votazione già iniziata, hanno fatto mancare il quorum. Il vero problema non riguarda però la mancanza di un accordo per confermare Mikati o trovare un successore ad Aoun, dal momento che queste lungaggini sono diventate purtroppo delle costanti della politica libanese, basti pensare che lo stesso Aoun fu eletto al quarantaseiesimo scrutinio dopo due anni e mezzo di vacanza del posto di Presidente della Repubblica. Il vero problema è che il Libano vive da tre anni una gravissima crisi economica e politica, il

periodo peggiore dall'epoca della guerra civile (1975- 1990). Crisi politica ed economica si sono intrecciate creando una miscela esplosiva che ha portato alle grandi manifestazioni di piazza iniziate il 17 ottobre 2019. Manifestazioni spontanee, senza alcun partito dietro. A scatenare la protesta di massa è stato un balzello del governo sulle chiamate in voip. In un Paese dove ogni famiglia ha un figlio o un parente all'estero, era inevitabile che una decisione di questo tipo avrebbe creato rimostranze. Il fatto che questo errore sia stato commesso da Mohamed Chukeir, Ministro delle Telecomunicazioni, da anni Presidente dell'influente Camera di commercio di Beirut, politico navigato ed imprenditore di successo, dimostra a che punto era arrivato lo scollamento della classe politica dalla società civile.

La folla ha manifestato per mesi. Chiedeva un ricambio completo della classe politica ("devono andare via tutti – gridava la folla – e tutti vuol dire tutti"), la fine della corruzione e della "wasta" (le conoscenze indispensabili per ottenere qualcosa), oltre a condizioni di vita migliori, in un paese caratterizzato da una elevata disuguaglianza nei redditi. La piazza non è stata però in grado di esprimere un leader di spicco né tantomeno una classe dirigente alternativa. La pandemia del covid e la stanchezza hanno poi portato all'esaurimento delle proteste. Nel frattempo il Primo Ministro Saad Hariri, figlio di Rafiq, il Primo Ministro assassinato in un attentato il 14 febbraio 2005, si era dimesso. Al suo posto è andato Hassan Diab, un professore universitario, personalità politica di secondo piano, considerato piuttosto un tecnico. Diab ha promesso di avviare le riforme economiche richieste dalla comunità internazionale come contropartita degli aiuti promessi nel 2018 per risollevare e modernizzare l'economia libanese, ma ha fallito e si è dimesso. Gli è succeduto l'attuale Primo Ministro in carica Najib Mikati, tuttora senza una maggioranza parlamentare.

**4.** Che la situazione finanziaria del Paese fosse gravissima, si è compreso l'8 marzo 2020, quando il Governo ha dichiarato default, non essendo più la Banca centrale in

grado di ripagare le obbligazioni a fronte di interessi sul debito per 1,2 miliardi di dollari (su 4,6 miliardi da pagare nel 2020). Il debito pubblico libanese aveva raggiunto i 92 miliardi di dollari, circa il 170% del PIL. Era saltato il cambio fisso, stabilito nel 1997, tra la lira libanese ed il dollaro USA (1507 lire libanesi per un dollaro). Ora la lira libanese ha perso circa il 95% del suo valore e per chi è pagato in questa valuta (dipendenti pubblici, militari, ecc.) o non ha valuta pregiata a sufficienza è un dramma. Nel Paese i prezzi sono saliti alle stelle, i costi dell'elettricità (quando c'è) sono proibitivi, l'assistenza sanitaria è a pezzi con quasi la metà di medici e degli infermieri andati all'estero ed i medicinali che non si trovano. Persino i militari, una volta categoria privilegiata, sono messi a mal partito.

A fare precipitare ulteriormente le cose è stata, il 4 agosto 2020, l'esplosione nel porto di Beirut di un grosso deposito di nitrato di ammonio che ha distrutto gran parte del centro della città, causando oltre duecento morti e seimila feriti e danni incalcolabili al patrimonio immobiliare (si calcola che oltre trecentomila persone abbiano dovuto abbandonare le proprie case). Sulle varie cause dello scoppio si sono fatte varie ipotesi, alcune fantasiose, ma nessuna verità è venuta finora a galla, anche perché al magistrato incaricato di indagare è stato impedito di fatto di svolgere il suo lavoro.

Il conflitto in Ucraina, con l'aumento dei costi dell'energia e la penuria dei cereali (il Libano importa da Russia ed Ucraina circa il 75% del proprio fabbisogno), hanno aggravato ulteriormente la situazione del Paese.

Nel frattempo le elezioni per il rinnovo dell'Assemblea parlamentare (128 membri) lo scorso maggio, oltre a far perdere la maggioranza ai partiti vicini ad Hezbollah, hanno portato in Parlamento 13 deputati indipendenti, un gruppo peraltro eterogeneo, espressione della volontà di cambiamento espressa dal popolo libanese con le manifestazioni di piazza del 2019. I neo eletti sono persone estranee ai "signori della guerra" ed ai rampolli delle tradizionali dinastie politiche che hanno tradizionalmente

governato il Paese e non sono, almeno apparentemente, legati a nessuna potenza regionale in particolare. Dalle elezioni è emerso però un Parlamento ancora troppo frammentato per garantire stabilità politica al Paese, assicurandogli una maggioranza parlamentare sicura. Fatto sta che gli osservatori maggiormente critici della classe dirigente libanese sostengono che grazie al gas coloro che sono al potere si arricchiranno ancora di più a scapito della popolazione e nulla cambierà. Quelli più ottimisti, o forse più realisti, sostengono che l'intesa appena raggiunta sul gas potrebbe essere propedeutica a più ampie intese a livello politico. Comunque si vedano le cose, una svolta nel Paese non è più procrastinabile: i soldi del gas – sempre che il gas si trovi - non basteranno per risollevarne l'economia; inoltre bisogna sbloccare urgentemente i fondi promessi dal FMI in seguito all'accordo siglato nell'aprile scorso. Il FMI prima di pagare vuole però che il Libano realizzi le riforme economiche promesse a cominciare dalla legge di bilancio (quella relativa al 2022 è stata ora finalmente approvata), da quella sul segreto bancario e da quella sul movimento dei capitali.

Per quanto riguarda la situazione interna in Libano l'attenzione è ora su chi sarà il prossimo Presidente della Repubblica. Tra i candidati più accreditati vi sono Michel Moawad, figlio del Presidente René assassinato nel 1989, e vicino agli ambienti anti Hezbollah, l'unico finora andato allo scoperto e ad aver raccolto un certo numero di voti. Poi c'è Sleiman Frangie, il cui nonno è stato Presidente della Repubblica, leader del partito Marada, tradizionalmente vicino ad Assad. Poco gradita è la figura di Gebran Bassil, presuntuoso ed arrogante genero di Aoun, mentre troppo divisiva è considerata la candidatura di Samir Geagea, leader delle Forze Libanesi, decisamente anti Hezbollah. Un outsider potrebbe essere il generale Joseph Aoun, Capo delle Forze Armate, in un Paese dove queste ultime sono state sempre considerate un elemento unificante e comunque simbolo dell'unità nazionale. Il generale Aoun, che non ha nessuna parentela con l'attuale Presidente della Repubblica, è

considerato però troppo filo americano (gli americani hanno sostenuto le Forze Armate libanesi in questa fase di difficoltà economiche) e dovrà quindi semmai farsi cadere questa patina di dosso.

5. Per contribuire a far uscire il Paese dalla crisi è essenziale che la comunità internazionale faccia la sua parte e non lasci il Libano solo. Si tratta di un'opportunità che gli europei non devono lasciarsi sfuggire, a meno che non vogliano lasciare definitivamente il campo libero ad altri attori internazionali. Per fare un esempio, la russa Novatek, fatto questo positivo, ha dovuto cedere al governo libanese il 20% della quota che aveva nel consorzio internazionale per lo sfruttamento delle risorse petrolifere e subito il Qatar si è fatto avanti con il Primo Ministro Mikati per prendere il posto dei russi. Che il Qatar sia interessato ad investire in Libano non è certo un male in sé, conferma però che da parte degli Stati della regione l'interesse verso il Libano rimane vivo e sono disposti a prendere l'iniziativa.

Del resto, l'oblio di questi ultimi anni non si giustifica più e per certi versi è incomprensibile. In primo luogo, esiste un interesse obiettivo alla stabilità del Libano e per questa via a influire sulla stabilità della regione. La comunità internazionale deve impegnarsi a sostenere lo Stato e le istituzioni libanesi al fine di consolidare l'indipendenza e la sovranità del Libano, togliendo spazio a forze politiche etero dirette o che dispongono di proprie milizie armate. Un intervento presso le autorità libanesi affinché attuino le riforme richieste dal FMI potrebbe rivelarsi necessario. La stessa intesa sull'accordo sul gas potrebbe essere un primo passo verso una normalizzazione delle relazioni del Libano con Israele, anche se va superato l'ostacolo di Hezbollah che, da un lato rivendica per il Libano le fattorie di Chebaa situate al confine di Siria e Israele ed in questo modo giustifica la presenza di sue milizie armate, e dall'altro si erge a protettore dei diritti dei palestinesi, anche se questi sono sunniti. Una normalizzazione delle relazioni con Tel Aviv è prematura, ma se si pensa agli immensi vantaggi che gli accordi di Abramo hanno

portato ad Israele e agli Emirati Arabi Uniti (investimenti emiratini in Israele, sviluppo del turismo, esplosione dell'interscambio commerciale), c'è motivo per i libanesi di avviare una seria riflessione. Del resto, c'è chi fa notare che Beirut ha perso l'occasione, almeno finora, di diventare una sorta di Dubai del Medio Oriente.

C'è poi UNIFIL, la missione politico-militare delle Nazioni Unite, ora comandata da un generale spagnolo, che resta essenziale per la pace lungo la frontiera sud dove la presenza di Hezbollah e delle sue milizie armate è molto forte. UNIFIL non si può però eternizzare e comunque la missione andrebbe giustificata nel quadro più ampio della ricerca di una generale stabilità del Libano e della regione circostante. In effetti il Libano è da sempre un microcosmo degli interessi contrapposti presenti in Medio Oriente, come è da sempre terreno di scontro delle potenze presenti nell'area. Incominciare a disinnescare questo aspetto sarebbe già un successo. Ci aveva provato il Presidente Michel Sleiman, predecessore di Aoun, con la Dichiarazione di Baabda (dalla sede del palazzo presidenziale) fatta propria dalle Nazioni Unite, che impegnava le forze politiche libanesi a non farsi coinvolgere in "conflitti regionali ed internazionali" e ad evitare le ripercussioni negative delle tensioni regionali (il riferimento alla guerra civile in Siria era evidente), primo passo per una eventuale futura neutralità del Libano. Non è stato sufficiente però, perché troppi forti erano gli interessi degli Stati della regione ad usare il Libano come propaggine delle rispettive sfere di influenza e poco disposte si sono dimostrate le forze politiche libanesi ad astenersi dall'intervenire all'estero, in particolare nel conflitto siriano.

Inoltre c'è l'emorragia drammatica dei cristiani dalla regione, non solo dal Libano, ma anche dalla Siria. In Europa se ne parla poco, ma i cristiani sono sempre stati nella regione un elemento di pluralismo e di dialogo, un antidoto se vogliamo a forme di integralismo. Se scompaiono dal Medio Oriente sarà un serio problema per tutti. Non emigrano però soltanto i cristiani: parte chi può partire e tra questi ci sono soprattutto i

giovani, in gran parte tecnici e laureati, con un grave danno per l'economia libanese.

Ci sono infine i rifugiati siriani in Libano. Sono oltre un milione e costituiscono un peso insopportabile per i deboli servizi sociali libanesi, oltre che un rischio potenziale per la stabilità del Paese. Aoun, è tornato sulla sua vecchia idea di un rimpatrio per scaglioni (ha parlato di 15.000 persone al mese), e per tranquillizzare la comunità internazionale ha detto che i rimpatri sarebbero avvenuti su base "volontaria". In cosa consista questa base volontaria non è però chiaro, come non è ancora chiaro il livello di coinvolgimento dell'UNHCR, che potrebbe fornire quelle garanzie che né il governo libanese né quello siriano possono dare. L'UNHCR teme le violazioni dei diritti umani ai quali potrebbero essere sottoposti coloro che decideranno di rientrare (si pensi solo ai renitenti alla leva). È certo però che la comunità internazionale non può continuare ad essere indifferente, soprattutto ora che barconi pieni di rifugiati siriani, ma anche di libanesi, cercano sempre più frequentemente di lasciare il Paese per andare in Europa (Cipro, Grecia, Italia) ed i naufragi con il loro corollario di vittime sono sempre più frequenti.

In conclusione, quello che va fatto è uno sforzo corale, coordinato. Il ruolo della Francia è essenziale perché ha rapporti con

tutte le forze politiche libanesi e ha ottime relazioni, a differenza degli Stati Uniti soprattutto dopo la decisione dell'OPEC+ di ridurre la produzione di petrolio, con l'Arabia Saudita. Relazioni tanto buone che ha deciso di sostenere la candidatura di Riad per l'Expo 2030, contro quella italiana di Roma! Ovviamente c'è anche l'Italia da sempre non sospetta di perseguire interessi nazionali in Libano ed il cui ruolo è apprezzato da tutti i gruppi confessionali libanesi, più di quanto non avvenga con i francesi e ovviamente con gli americani. Non bisogna infine dimenticare il vantaggio enorme che provocherebbe una normalizzazione dei rapporti tra Israele e Libano, come pure dobbiamo riflettere se non si sia aperta una finestra per un cambio di passo nelle relazioni con l'Iran, anche se le manifestazioni in questo Paese dopo la morte della giovane Mahsa Amini, arrestata dalla polizia religiosa perché non portava correttamente il velo islamico, e la dura repressione che ne è seguita, rendono il futuro dei rapporti con Teheran incerto. Più in generale è il momento di rilanciare una politica mediorientale, a cominciare da quei dossier drammatici e congelati, delle crisi siriana e yemenita, nei quali gli attori principali, guarda caso, sono sempre gli stessi. L'Europa ne avrebbe tutto da guadagnare.

Giuseppe Morabito

*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.*

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

**Politiche, strategie, logistica e sicurezza dei trasporti marittimi.  
Interessi e azione dell'Italia**

*Contenuti di una lezione tenuta dall'autore presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione  
il 21 Settembre 2022*

**Libertà di navigazione come primario  
interesse nazionale.**

Vorrei innanzi tutto esaminare i motivi per i quali la libertà di navigazione e la logistica collegata sono diventati un interesse strategico nazionale.

L'economia e la sicurezza di un Paese dipendono anzitutto dalla natura del Paese stesso. L'Italia è una penisola, inserita in profondità in Europa a nord, ma esposta al mare a ovest, est e sud. Pur riconoscendo l'importanza dei suoi confini continentali a nord, la sua vocazione marittima è evidente. Tuttavia, la mera dimensione geografica è condizione necessaria, ma non sufficiente a dimostrare l'esistenza di una autentica marittimità, cioè della vera vocazione marittima di una nazione. Sono gli uomini e le donne che, con le loro ambizioni, con le loro scelte e con la loro tecnologia, rendono possibile e alimentano la marittimità di un luogo.

Posso citare sinteticamente alcuni momenti storici che hanno in successione dato impulso nel nostro Paese a questo concetto, partendo dalla fondazione delle colonie della Magna Grecia, passando poi dalla romanità, che ha esercitato una forte proiezione marittima di capacità militari, a partire dalla presa di Cartagine. L'epopea delle quattro repubbliche marinare ha poi, dopo i secoli bui, donato un secondo momento di grandezza all'Italia, esaltando il ruolo strategico del mare per l'economia delle rispettive repubbliche.

Tuttavia tutti questi esempi non sono all'altezza del grande salto di qualità compiuto dalla marittimità del nostro Paese dopo l'unificazione, con l'avvio del processo di industrializzazione. E' proprio in tale

occasione che l'importanza strategica del mare per il nostro sistema economico decuplica.

L'Italia del 1861 nasce infatti con considerevoli ambizioni e desiderosa di darsi una forte industria di produzione nazionale. La mancanza di materie prime la spinge ovunque nel mondo le sia consentito approvvigionarsi. I flussi di materie prime convogliati verso il nostro Paese verranno in parte consumati e in parte trasformati per essere riesportati e commercializzati all'estero come prodotti per lo più finiti. Nasce un "sistema economico", che prosegue in modo ancor più proficuo ai giorni nostri, in cui il mare acquisisce una importanza fondamentale per l'economia e quindi per la sicurezza del nostro Paese. Certo, l'economia e la sicurezza del Mediterraneo e delle zone limitrofe ci riguarda più da vicino, ma il nostro sistema economico ci spinge a considerare come una priorità anche i luoghi più lontani, ove è possibile acquisire le risorse di cui abbiamo assoluto bisogno.

In questo quadro, dovremo fare una riflessione sull'urgenza degli interessi nazionali dell'Italia, in quanto Paese di trasformazione delle materie prime, che ci spingono a tenere sotto controllo la situazione di sicurezza, in particolare nelle aree marittime a noi vicine.

Il Mediterraneo vuol dire prima di tutto navigazione e flussi commerciali tra Suez e Gibilterra. Ciò si è ampiamente confermato soprattutto dopo le precise indicazioni di gravi difficoltà generali manifestatesi a seguito dell'incidente di navigazione occorso alla grande portacontainer panamense "Ever Given" (400 metri di lunghezza, 224000 t. di stazza), arenatasi il 23 marzo 2021 mentre attraversava il Canale di Suez e bloccandolo per molti giorni nei pressi del "grande lago

amaro” (dove, dopo l’otto settembre 1943 furono confinate per anni con bandiera ed equipaggi le nostre due più grandi e più moderne corazzate superstiti dell’epoca: “Italia” e “Vittorio Veneto”) uscendo definitivamente dal Canale soltanto il 20 Agosto.

Da qui nasce la nostra tradizionale predisposizione alla stabilità, proprio per assicurare la continuità dei flussi commerciali. Qualunque interruzione di questi flussi, qualunque serio problema sorga per il canale di Suez, o di Panama o per gli stretti da Malacca a Bab el Mandeb, non causa solo un grave pregiudizio al comparto marittimo italiano, ma mette in crisi il distretto industriale di Milano e con lui tutti gli altri distretti. La centralità del mare per il nostro sistema economico, non sta nel calcolo di quanto valga il comparto marittimo per il nostro PIL, ma nel fatto che, senza libertà e sicurezza della navigazione, il nostro sistema di import export semplicemente si ferma.

Sinergicamente a tale processo di industrializzazione, l’Italia si dota di un apparato diplomatico, in particolare dopo la decolonizzazione, che possa facilitare e rafforzare i risultati della grande avventura nella quale si è gettata. L’azione diplomatica verrà rivolta a facilitare il processo di acquisizione delle risorse necessarie, ma anche a consentire e promuovere con il successivo contributo negli anni dell’ICE, della SACE ecc., la commercializzazione dei prodotti finiti. La rete diplomatico-consolare oltre a garantire il funzionamento del sistema Italia all’estero, mette inoltre in pratica la politica estera decisa dal Governo. In sostanza, una illuminata politica estera e un eccellente lavoro diplomatico costituiscono la migliore garanzia per l’economia e la sicurezza del Paese e la rete diplomatica può essere considerata il primo baluardo di sicurezza esterna dell’Italia.

Ma quali sono le risorse a disposizione della rete per i compiti suaccennati? Scarse, le menzioneremo più tardi, se resta tempo.

[La rete diplomatica italiana comprende a livello mondiale 127 Ambasciate, 9 Rappresentanze presso organizzazioni internazionali, 86 Uffici consolari e 90 Istituti di cultura. Detti così sembrerebbero numeri

importanti. In realtà negli ultimi dieci anni è stato compiuto un importante processo di razionalizzazione e riorganizzazione. Alcune Ambasciate sono state chiuse e altre aperte in Paesi con nuove prospettive politiche ed economiche. È stato chiuso circa un terzo della rete consolare, ma sono stati aperti alcuni consolati commerciali nei Paesi più promettenti.]

I dati relativi alla rete diplomatica dei nostri principali partners dell’UE, malgrado si tratti di Paesi in cui il contenimento della spesa pubblica ha raggiunto livelli drastici, sono ciononostante più consistenti dei nostri, sia sotto l’aspetto della quantità, sia sotto l’aspetto della consistenza del personale presente in ogni sede. Tale differenza sta non solo nelle esigenze derivanti da un passato coloniale più importante del nostro, ma soprattutto nell’approccio concettuale che spinge quei Paesi a considerare la rete diplomatica come un investimento politico ed economico, molto prima che un costo, nonché il primo, insostituibile strumento di sicurezza esterna, come dicevamo, dei rispettivi Paesi.

In più, l’Italia svolge a livello mondiale, tramite la sua diplomazia e non solo, un esercizio di soft power, cioè di comunicazione e di sostegno ai valori e alle norme nazionali e internazionali in favore dei diritti umani e di ogni aspetto propulsivo della vita democratica e del perseguimento della pace. Tale esercizio nasce da una autentica vocazione alla pace dettata anche dalla nostra Costituzione, ma altresì dall’interesse del nostro Paese a poter accedere alle materie prime e a commercializzare poi i nostri prodotti finiti con tutti i Paesi del mondo. Possiamo certamente essere inclusi tra quei paesi che sono maggiormente interessati, sotto ogni punto di vista, alla pace nel globo.

Parallelamente al processo di industrializzazione, nasce poi un altro fenomeno non certo positivo all’origine, ma che avrà poi conseguenze benefiche per l’Italia, mi riferisco all’epopea dell’Emigrazione. Anche questo fenomeno è stato strettamente monitorato dal Ministero degli Affari esteri, con un grande progressivo aumento, negli anni, della rete consolare. Oggi

gli Italiani all'estero costituiscono ancora una risorsa che dobbiamo ad ogni costo mantenere.

Per comprendere meglio questo punto specifico, e come esso sia entrato a pieno titolo a far parte della marittimità italiana, sarebbe opportuno citare qualche dato, cosa che faremo

dopo se avremo tempo [: i connazionali residenti all'estero, con passaporto italiano, secondo fonti ufficiali del Ministero Affari Esteri, sono più di 5 milioni, ai quali si aggiunge circa un altro milione a titolo temporaneo. I cittadini stranieri con cognome italiano all'estero, sono quanti gli italiani in Italia, cioè circa 60 milioni. A questi si devono però aggiungere quelli di origine italiana per part di madre. Si arriva insomma a cifre con sette zeri, cioè a più di cento milioni di individui all'estero di origine, o parziale origine italiana. E' noto che una buona parte di loro mantiene un rapporto preferenziale con l'Italia, per quanto riguarda ad esempio cibo e moda, influenzando anche sui gusti dei loro nuovi conterranei nei Paesi dove si sono stabiliti. Inoltre molti di loro hanno dato vita a imprese che importano dall'Italia macchinari e beni strumentali. Da ciò si evince altresì come gli italiani all'estero contribuiscano a sottolineare la componente marittima del nostro sistema economico, grazie all'ingente traffico marittimo di macchinari, beni strumentali e di merci che acquistano in Italia.]

### **Forme di supporto e di sicurezza per il nostro interesse nazionale**

Per garantire la sicurezza del nostro status economico nel mondo e quindi dei trasporti marittimi, nonché la sicurezza dei nostri connazionali all'estero, la nostra rete diplomatica svolge certamente, come abbiamo visto, un ruolo primario. Gli sforzi della Farnesina non possono però essere giudicati sufficienti, se non accompagnati da un serio sforzo del Ministero della Difesa in favore del mantenimento della pace, laddove necessario, e della lotta anti pirateria, per mantenere agibili le rotte percorse dal nostro traffico marittimo. Nello stesso quadro sono altresì prese in seria considerazione la deterrenza contro minacce militari di qualunque tipo, la lotta contro le minacce cyber, ai cavi sottomarini anche digitali e quelle terroristiche.

A mantenere intatto il predetto meccanismo di flussi da e per l'estero contribuiscono quindi le Forze Armate e in particolare la Marina. Spetta a quest'ultima, in collaborazione con la rete diplomatica la responsabilità del monitoraggio delle condizioni del traffico marittimo da e per l'Italia. Tra i principali strumenti a disposizione della Marina per preservare la libertà di navigazione e il rispetto del Diritto Internazionale rientra la "Diplomazia Navale".

Vorrei a questo punto ricordare una definizione largamente accettata di diplomazia navale. Secondo questa definizione, la diplomazia navale è un termine che attiene ad una larga serie di attività, in tempo di pace, il cui scopo è quello di influenzare i comportamenti di un'altra nazione.

La marineria eroica e romantica è durata, come è noto, fino alla fine del diciannovesimo secolo, quando il Regio Governo chiedeva ancora nel 1867 al Capitano di Fregata Vittorio Arminjon di firmare a bordo della pirocorvetta Magenta i primi trattati commerciali con Cina e Giappone, o quando il "gruppo navale italiano di osservazione della guerra del Pacifico" apertasi tra il 1879 e il 1883 tra il Cile da una parte e Perù e Bolivia dall'altra, (fregate Giuseppe Garibaldi e Cristoforo Colombo e corvetta a ruote Archimede, proveniente dalla stazione navale permanente italiana di Buenos Aires) provvedeva a mettere al sicuro i nostri numerosi connazionali e a svolgere mediazioni di pace tra i contendenti, insieme alla Royal Navy.

### **L'evoluzione della diplomazia navale.**

Nonostante le successive facilità sopraggiunte sul piano della comunicazione, che hanno permesso a Capi di Stato e di Governo, Ministri e varie autorità, di avere contatti diretti, o tramite il servizio diplomatico, anche con gli interlocutori più lontani, la diplomazia navale non ha perso la sua tradizionale importanza, grazie soprattutto alle nuove tipologie di cui il progresso l'ha via via dotata.

In particolare, negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, si è verificata un'impressionante evoluzione della diplomazia navale. Alcuni dei vecchi attori hanno lasciato le scene, mentre alcuni attori

nuovi sono entrati sul palcoscenico, comprese alcune autorevoli Organizzazioni Internazionali, come le Nazioni Unite, la Nato e l'Unione Europea. Alcune di queste Organizzazioni, nel tempo e di loro spontanea iniziativa, hanno proposto agli Stati membri di discutere questioni di diplomazia navale.

Per esempio, nel 2014, l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'UE, Federica Mogherini, ha introdotto tra i Partners il documento sulla "Strategia per la Sicurezza Marittima Europea", adottato poi dal Consiglio Europeo nel 2014. La Strategia mirava a salvaguardare la sicurezza marittima dell'UE e a proteggere i suoi interessi strategici, compresa la pace e la sicurezza in generale, lo stato di diritto e la libertà di navigazione, il controllo dei confini esterni e le infrastrutture. Il Consiglio Europeo ha inoltre adottato un piano d'azione, rivisto nel 2018, volto a rafforzare l'efficacia europea in risposta alle predette sfide.

Anche altre Organizzazioni ed Agenzie come la Nato, p. es. hanno proposto ai rispettivi Stati Membri di discutere iniziative che rientrano nel quadro della Sicurezza Marittima, però vorrei restare un momento nel quadro dell'Unione Europea per una buona ragione: negli ultimi anni, a causa delle differenti posizioni dei propri membri, l'UE non è stata in grado di esercitare una reale leadership in vari teatri di crisi del cosiddetto "Mediterraneo Allargato".

Negli anni più recenti, tuttavia, l'UE ha esercitato in uno specifico settore un ruolo di alto profilo. Questo settore è precisamente quello della Sicurezza Marittima, grazie all'operazione IRINI (contro il contrabbando di armi nell'area costiera libica), la precedente operazione SOPHIA (contro il traffico di migranti), l'operazione Atalanta (contro la pirateria) nel Mar Rosso e l'Oceano Indiano, le tre operazioni FRONTEX (gestione dei flussi di migranti). Il Consiglio ha poi recentemente autorizzato altre due operazioni di polizia ("constabulary") nel Golfo arabo/persico (anti terrorismo) e nel Golfo di Guinea (anti pirateria).

Si tratta quindi, come tutti possono constatare, di un consistente gruppo di otto operazioni che si svolgono in contemporanea

su un'area molto vasta del Mediterraneo Allargato. Tutte e otto rispondono al Consiglio dell'UE attraverso l'Alto Rappresentante e il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS). Sono tutte operazioni di diplomazia navale multilaterale. È da notare che nelle operazioni Frontex, gli operatori dei differenti Paesi "partners" vestono un'unica uniforme.

### **Il caso italiano**

È importante, a proposito della Sicurezza Marittima in Mediterraneo, sottolineare come l'Italia abbia negoziato, per ognuna di queste missioni, un differente, specifico ruolo, sempre significativo, che include, a seconda dei casi, la responsabilità dell'operazione, o il comando della forza. L'Italia ha anche contribuito con efficacia al dibattito intellettuale che si è tenuto negli anni precedenti la presentazione della "Strategia" da parte dell'Alto Rappresentante Mogherini. Io stesso ricordo un interessante seminario internazionale, tenuto a bordo della portaerei Cavour nel luglio del 2014, preceduto da un ampio "non paper" predisposto dallo Stato Maggiore Marina destinato alla circolazione tra i "partners".

Le otto operazioni di sicurezza marittima dell'UE potrebbero quindi essere considerate come un caso "di scuola" di quello che il Governo italiano può fare, sfruttando positivamente la sua "membership", in questo caso dell'Unione Europea, che agisce come "moltiplicatore" dello sforzo italiano volto a salvaguardare e rafforzare i propri interessi nazionali. Se l'Italia avesse dovuto provvedere da sola alle otto predette missioni, tutte importanti per il nostro Paese, i costi per il Paese sarebbero stati molto più ingenti e dunque il conseguente ridimensionamento di ambizioni ed obiettivi, avrebbe prodotto risultati meno rilevanti.

La morale che si può trarre è che l'esempio che abbiamo descritto dimostra anche per gli altri "partners" quanto sia diventata importante oggi la diplomazia navale multilaterale e quale grande impatto possa avere su differenti situazioni di crisi o anche solo di tensione internazionale.

Si potrebbe aggiungere a questa analisi sulla sicurezza marittima dell'UE nel Mediterraneo allargato, che, nella prospettiva di una futura difesa europea, con lo scopo anche di

rinforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica, questi esercizi di diplomazia navale possono essere considerati un importante tentativo prodromico ad un approccio coordinato in risposta a una sfida esterna di qualsiasi tipo, convenzionale, asimmetrico o cyber.

In ogni modo, la proliferazione delle predette operazioni, dimostra come il mare sia considerato un elemento centrale dell'interesse nazionale di vari "partners", soprattutto dei più importanti, come l'Italia, la Germania, la Francia e la Spagna.

### **Il Simposio Navale di Venezia.**

C'è un'altra attività che può essere inclusa tra quelle di diplomazia multilaterale: si tratta del SIMPOSIO NAVALE DI VENEZIA, o meglio, del "VENICE TRANS-REGIONAL SEA POWER SYMPOSIUM."

Lo scopo del Simposio è quello di allestire un "Foro" di dibattito biennale in materia di sicurezza marittima per tutti i Capi di Stato Maggiore delle Marine che vorranno intervenire. In occasione dell'ultimo Simposio del 2019 le delegazioni erano oltre sessanta. L'oggetto del dibattito è quello di discutere le sfide geopolitiche emergenti nei settori navale e marittimo e le opportunità esistenti per rafforzare la cooperazione internazionale. A mio avviso il Simposio Navale e l'iniziativa dei "Dialoghi Mediterranei" (MED), organizzata dal Ministero degli Esteri e dall'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), che si tengono annualmente a Roma ogni dicembre, sono le due maggiori operazioni italiane di Diplomazia Preventiva concepite e attuate dall'Italia.

Ciò significa che il Simposio di Venezia, ispirato dal "Newport International Sea Power Symposium", allestito ogni due anni dalla Marina USA a Newport, può certamente essere considerato un nuovo significativo strumento di diplomazia navale. Al Simposio partecipano, insieme alle delegazioni nazionali, i rappresentanti delle Organizzazioni Internazionali e Agenzie del cluster navale e marittimo oltre ai gruppi industriali degli stessi settori.

### **L'intensificazione della diplomazia navale.**

A margine del Simposio, organizzato all'interno dello stesso storico arsenale della gloriosa Repubblica di Venezia, alcuni degli incontri più ristretti sono normalmente organizzati a bordo del nostro Vascello Scuola Amerigo Vespucci, chiamato da molti Italiani e non solo, l'Ambasciatore d'Italia, per le sue straordinarie qualità di rappresentanza del Paese. Infatti, durante le soste nelle sue lunghe navigazioni attorno al mondo, il Governo italiano e la Marina organizzano a bordo, assieme ai nostri diplomatici, ogni sorta di "soft power naval diplomacy", dalla promozione economica e culturale, alle manifestazioni per il rispetto del traffico marittimo, dell'ambiente marino, agli esperimenti scientifici, alcuni dei quali mentre la nave è in navigazione.

Negli anni più recenti si è verificato un incremento nell'utilizzo della diplomazia navale, come strumento di politica internazionale. Oggi, nella Marina italiana, ogni nuova nave, poco dopo aver raggiunto la flotta, parte per missioni di vario tipo, come assicurare la presenza e la sorveglianza delle aree di interesse strategico, oppure per degli esercizi di addestramento e cooperazione con altre Marine. Molto importante è la funzione di promozione commerciale della nave stessa o del software presente a bordo, che stanno riscuotendo significativi successi in giro per il mondo, in particolare presso le marine più accreditate, a partire dagli Stati Uniti d'America.

### **Situazione di sicurezza nel "Mediterraneo allargato"**

Al di là della guerra in Ucraina e della situazione nell'area del Mediterraneo allargato di cui vi ha parlato il Prof. Lizza, vorrei, per cominciare, fare riferimento a una sfida particolare, perché si svolge 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 e centrale. Ci sono poi, 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.

A tal proposito è opportuno sottolineare come la “guerra di prossimità” in Libia, finalizzatasi in un primo tempo con l'accordo sul “cessate il fuoco” dell'ottobre 2020, abbia cambiato la situazione strategica in Mediterraneo con la nuova presenza militare sul territorio libico di Turchia e Russia. Situazione particolarmente sensibile per gli Italiani che vedono stabilirsi, subito al di là della “frontiera liquida meridionale” del loro Paese, importanti basi militari, navali ed aeree di una potenza globale come la Russia e di una potenza militare come la Turchia, che, per quanto membro della Nato, ha dato chiari segnali di avere un programma di allargamento delle sue ambizioni strategiche nel Mediterraneo.

Se si pensa che la Libia è un paese di altissimo valore strategico per le capacità di influenza che si possono esercitare dal suo territorio in Mediterraneo nonché, dalle sue frontiere meridionali, sul continente africano e in particolare sul Sahel, ecco che le nuove predette presenze, per di più contrapposte, costituiscono un'inquietante incognita per noi, nonché per l'Unione Europea e molti altri Paesi e Organizzazioni Internazionali dell'area e globali.

Da qui l'urgenza che Russia e Turchia ottemperino alle clausole del “Cessate il fuoco”, da loro stesse a suo tempo firmate, ritirando tutte le forze militari, sotto le rispettive dirette influenze, dalla Libia.

In una mia “Lettera diplomatica” suggerivo anche che l'U.E. si occupasse con maggiori responsabilità del controllo delle frontiere libiche e dell'assistenza sul suolo libico agli emigrati ed al loro eventuale transito verso nord. Dopo 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, la cui

legittimità internazionale e la cui giustificazione si sono spesso dimostrati privi di vero fondamento.

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, soprattutto dopo l'invasione russa dell'Ucraina, 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 i disastri che ne conseguono.

Tornando alla sicurezza del Mediterraneo allargato, in quest'area, qualsiasi tensione corre il rischio di ripercuotersi anche sul nostro Paese. Questa vasta zona, che include il mar Rosso, il Golfo Persico e il Golfo di Guinea e parte dell'Oceano Indiano, non è più la stessa dei tempi della Guerra fredda. La globalizzazione ha portato in questi mari più navi e più grandi, ha allargato (anche se non abbastanza, come abbiamo visto) il Canale di Suez e ha potenziato (in Italia meno che altrove) le infrastrutture portuali. Ma la differenza è sensibile anche per le Marine militari.

La presenza della Marina americana è stata sensibilmente ridotta, già fin dal 1990, a favore di altri teatri, soprattutto l'estremo oriente e assistiamo alla crescita silenziosa, ma molto significativa di alcune Marine mediterranee, in precedenza poco consistenti, come l'algerina, l'egiziana e la turca. Esse sono anche dotate di alcuni “assets” militari, di cui noi ancora non disponiamo, come i sommergibili dotati di sistemi di “deep strike”, cioè la capacità di colpire dal mare bersagli a migliaia di chilometri. Inoltre le tre predette Marine posseggono almeno una, se non due, grandi navi anfibe in grado di esercitare comando e controllo in operazioni complesse, ove siano previsti sbarchi di uomini e mezzi con ampio impiego di elicotteri.

La Turchia si sta anche attrezzando con due nuovissime aeromobili (la prima è stata già varata) del tonnellaggio del nostro Cavour, che potranno in futuro essere trasformate in portaerei. Le navi in questione saranno comunque armate con un gran numero di droni per uso navale. La Marina Israeliana rimane contenuta, però dotata di tecnologie di ultima generazione. Infine, grazie anche alla rinnovata base di Tartous in Siria, le navi da guerra russe hanno aumentato la loro presenza in Mediterraneo e cominciano a mostrarsi anche i Cinesi, i quali hanno aperto una grande e articolata base permanente a Gibuti e frequentano il Pireo, visitando poi occasionalmente l'Italia. La prima visita a Taranto di un gruppo navale cinese fu nel 2012. Dissero che visitavano i Paesi mediterranei di più antica civiltà, cioè l'Egitto, la Grecia e l'Italia. In realtà si trattava della prima "occhiata" militare ai percorsi nautici della "via della seta" in questo mare. Recentemente hanno dato la loro disponibilità per rinforzare la componente navale di UNIFIL in Libano, dove la nostra Marina tornerà ad operare prossimamente.

Nessuna di queste Marine mediterranee, o extra mediterranee può definirsi come appartenente a Paesi ostili, tuttavia l'antichissimo assioma latino che diceva: "chi vuole la pace deve preparare la guerra", tradotto ai nostri giorni, significa che solo chi dispone di una adeguata deterrenza può convincere il rivale o semplicemente l'interlocutore, nell'area che ci interessa, a non ricorrere alla guerra come strumento per la risoluzione delle crisi internazionali. In questo senso, la recentissima acquisizione da parte della portaerei Cavour della capacità di imbarcare e utilizzare operativamente gli F35 B, cioè a decollo verticale, ci consente di entrare tra le quattro Marine al mondo (USA, GB, Giappone e Italia) capaci di operare in mare con velivoli di quinta generazione. Il gruppo portaerei italiano, diventa quindi, grazie anche ai cacciatorpediniere del progetto "ORIZZONTE" e alle fregate del progetto FREMM, il più avanzato tecnologicamente tra le Marine dei Paesi Mediterranei.

**Evoluzione delle forme di protezione a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina.**

L'evoluzione delle forme di protezione a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina sono regolate da due importanti documenti: il primo, che si chiama "bussola strategica", è uscito a giugno scorso, poco prima della riunione del Consiglio Europeo che lo ha approvato e costituisce una road map dell'evoluzione nel cammino verso la difesa europea che copre il periodo dal 1° luglio 2022 al 2030.

Il secondo è costituito dalle conclusioni del vertice NATO di Madrid del 29 Giugno scorso.

Entrambi i documenti rappresentano le misure prese in campo militare dall'Occidente, nel quadro delle esistenti alleanze, in conseguenza dell'invasione russa dell'Ucraina, al di là dell'invio a questo Paese di armi prese dai rispettivi arsenali.

Con la "bussola strategica" ci si propone, come sapete, una valutazione condivisa tra i Partners del nostro contesto strategico e si definiscono nuove azioni e nuovi mezzi incluso uno schema di scadenze precise per conferire all'UE un ruolo di attore politico più importante nel settore della Sicurezza e della Difesa. Un forte accento viene posto sul settore degli investimenti e l'innovazione per sviluppare le tecnologie e le capacità necessarie, potenziando gli strumenti finanziari di cui l'UE si è dotata in anni recenti (Fondo per la Difesa e fondo di pace).

La standardizzazione degli armamenti e le intese fra i grandi gruppi industriali europei sono vivamente raccomandati. Nel settore marittimo, al fine di migliorare la "conoscenza della situazione marittima" (maritime awareness situation) e la capacità di "proiezione" della forza (sea power projection), si sostituiranno le motovedette d'altura e costiere sviluppando piattaforme navali di alta gamma, collegate in rete digitale, comprese piattaforme navali non presidiate. Si svilupperà ulteriormente il meccanismo delle "presenze marittime coordinate" e le esercitazioni con Paesi al di fuori delle alleanze tradizionali per testimoniare la "presenza globale" dell'UE a difesa dei propri interessi.

La dichiarazione finale del vertice della Nato è invece un documento molto "muscolare", che porta, come ricordate, il contingente di pronto impiego a trecento mila uomini e rinforza in generale ogni aspetto

militare e politico della Alleanza. È certamente la dichiarazione più significativa degli ultimi decenni. I compiti fondamentali dell'Organizzazione sono stati conservati, ma l'accento più forte è stato ovviamente posto sulla difesa collettiva. La gestione delle crisi e la sicurezza cooperativa (gli altri due compiti fondamentali) erano stati sostenuti anche dall'Italia in fase di negoziato, ma hanno avuto ovviamente una attenzione minore che in passato. L'importanza della cooperazione Nato-Ue, grazie agli Europei, è stata più volte sottolineata.

Nel settore marittimo, oltre a rinforzare tutte le operazioni navali NATO in corso, si ribadisce l'importanza della "conoscenza della situazione marittima" in ogni area di interesse della Nato e viene chiesto alla Russia di cessare ogni limitazione alla libertà di navigazione nel Mar Nero e nel Mar di Azov.

Per quanto riguarda le nostre Forze Armate e la Marina in particolare, è in pieno corso quanto necessario per seguire le indicazioni della "bussola strategica" dell'UE e quelle risultanti dal vertice Nato di Madrid. La Marina, già da tempo, ha impostato un programma di azione concepito secondo la formula del "tridente", basato sul rinnovo della flotta secondo tre grandi gruppi operativi. Il Primo, il Gruppo portaerei, si occuperà dell'implementazione dello strumento aeronavale, mentre il secondo, il gruppo anfibia, si occuperà dello sviluppo del gruppo da sbarco, formato da navi di comando e controllo e di trasporto di aeromobili, uomini e mezzi. Questi primi due gruppi costituiscono una totale innovazione nelle forze armate

italiane rispetto alle nostre precedenti concezioni della guerra fredda. Il terzo gruppo comprende l'arma subacquea e i mezzi d'assalto, che continuano la grande tradizione italiana del settore. Si sta inoltre attivamente lavorando per aggiungere per le navi di superficie e per i sommergibili quelle potenzialità nell'armamento che una forte, permanente, presenza della sesta flotta Usa in Mediterraneo non aveva finora reso necessarie, compresi i mezzi senza equipaggio. La Marina si conferma quindi quale pilone fondamentale della difesa del paese e del suo commercio marittimo, ma altresì un importante strumento di influenza, nel quadro anche delle Organizzazioni internazionali di appartenenza, in favore degli sforzi italiani volti a restaurare la stabilità nel "Mediterraneo allargato". Le sue note capacità di diplomazia navale fanno parte di una felice tradizione fin dai tempi dell'unificazione italiana, accompagnata oggi da un eccellente programma di sviluppo, che la Marina si è data nel quadro delle leggi di riferimento e degli ultimi documenti delle alleanze di cui facciamo parte, adatto alle aspirazioni di "pace nella sicurezza" del Paese e anche agli obiettivi specifici di politica estera italiana e di deterrenza, in sostegno dei nostri legittimi interessi nazionali. Tali caratteristiche la rendono un attore protagonista insieme alle altre nostre Forze Armate del futuro delle nostre relazioni internazionali.

Paolo Casardi

***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.***

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

### **XIII° SIMPOSIO TRANS-REGIONALE MARITTIMO DI VENEZIA.**

Nella straordinaria cornice del superbo Arsenale della Serenissima, la più potente delle quattro Repubbliche Marinare, si è tenuto dal 4 al 7 di Ottobre 2022, il “XIII° TRANS-REGIONAL SEA POWER SYMPOSIUM DI VENEZIA”, organizzato dalla Marina Militare italiana e finanziato principalmente da Fincantieri e Leonardo. Per la prima volta esso è stato presentato come “Trans-Regionale”, perdendo così il suo confinamento ideale nell’area mediterranea e guadagnando una dimensione più vasta, quale è al tradizionale Simposio di Newport, organizzato dalla Marina americana, dove è nata su ispirazione congiunta delle due Marine nel 1993 l’idea di organizzare in Europa un esercizio analogo ad anni alterni con la città americana, allo scopo di coprire una diversa parte di mondo. Idea che prese poi corpo nel 1994 con la tenuta del primo Simposio veneziano.

Il concetto operativo è quello di portare a Venezia per tre giorni un significativo numero di rappresentanti delle Marine internazionali, quest’anno oltre cinquanta, di cui quarantaquattro a livello di Capo di Stato Maggiore, insieme alle maggiori Organizzazioni Internazionali, più quelle specialistiche del settore marittimo, oltre ai rappresentanti del mondo industriale interessato e dell’ambiente accademico e mediatico di riferimento.

I delegati, oltre quattrocento se contiamo anche la Marina ospite, vengono invitati a dibattere temi di sicurezza navale e marittima entro le mura dell’Arsenale e fuori, a seconda del formato delle riunioni, che includevano l’Amerigo Vespucci tra le strutture riservate ai colloqui. L’allora Ministro della Difesa Lorenzo Guerini e il Sindaco di Venezia, Luigi Brugnaro, hanno aperto i lavori al termine dei quali Il Capo di Stato Maggiore della Marina, Enrico Credendino con l’allora Sottosegretario alla Difesa Stefania

Pucciarelli, hanno tirato le conclusioni dei tre temi principali, affrontati nel corso dei tre giorni a disposizione: il corretto utilizzo delle risorse marine; le future sfide e i conseguenti sviluppi tecnologici per le Marine del futuro, con particolare riferimento alle dimensioni spaziale, cyber e “un-manned” (senza pilota) e, in ultimo, l’analisi del crescente ruolo che le Marine assicurano nel più ampio contesto del potere marittimo.

La regia italiana tendeva a stimolare, per ognuno dei temi, un approccio sinergico delle Marine verso le varie sfide. Nel corso dei lavori, come sottolinea il comunicato stampa finale, ha preso rilevanza anche l’analisi della dimensione subacquea, definita la quinta dimensione fisica, oltre quella del mare, terra, aria e spazio, sottolineando come essa includa la presenza sottomarina di infrastrutture critiche, quali i corridoi per l’approvvigionamento energetico (come abbiamo purtroppo visto il mese scorso, con l’attentato nel mare del Nord) e i cavi di trasmissione dati, sempre più vulnerabili e meritevoli di attenzione.

Più in particolare, per l’Ambiente marino, è stata analizzata la tutela che dev’essere ad esso rivolta dagli Stati e raccomandata l’attenzione verso gli aspetti di maggiore correlazione (approvvigionamento energetico, sicurezza alimentare ecc.), dimostrando come anche il mondo militare abbia iniziato a prendere maggiore coscienza di tali tematiche, includendole nella propria agenda e impegnandosi a fornire un contributo concreto allo sforzo globale, soprattutto tramite l’utilizzo di nuovi materiali e nuovi carburanti. L’impegno collettivo è stato declinato secondo le differenti aree di intervento: ricerca tecnologica consapevole e mirata; ottimizzazione organizzativa; sorveglianza e prevenzione; adattamento della normativa giuridica: in quest’ottica, la cooperazione riveste un ruolo fondamentale

nell'individuare sinergie istituzionali ed efficaci soluzioni condivise.

In materia invece di Sviluppo Tecnologico delle Marine, il panel si è posto l'obiettivo di individuare nel quadro del generale progresso tecnologico, le possibili "best practices" da porre in essere per individuare le tecnologie che potrebbero consentire utili progressi nell'azione di controllo sul dominio marittimo inteso nella più ampia eccezione del termine. Per esempio, nella strumentazione che assicura la "maritime situational awareness", cioè la perfetta conoscenza delle dinamiche commerciali, militari, ecc., in una determinata zona marittima.

A proposito del crescente ruolo che le Marine militari dovranno assicurare nel più ampio contesto del potere marittimo, si è specificato che la capacità di assicurare il potere marittimo di un singolo Paese non risiede nella sola possibilità di costruzioni navali o marittime, quanto nella capacità di stringere relazioni ed ampliare la cooperazione con altri paesi. Più forte è il sistema delle alleanze, maggiore sarà il potere marittimo esercitato.

Il potere marittimo e dunque la sicurezza marittima hanno assunto un'accezione più ampia del passato che comprende oggi la difesa militare, cyber e "un-manned", la sicurezza domestica, economica, alimentare, ambientale ed energetica. La descrizione delle sfide in plenaria ha ovviamente preso più tempo rispetto alle informazioni che le singole Marine abbiano potuto (e voluto) fornire circa i loro programmi specifici. Tuttavia vari elementi di interesse sono emersi, come la decisione delle Marine più moderne di dedicarsi alla costruzione di "piattaforme" la cui funzione, nel tempo di vita di una nave, possa venire facilmente modificata, a seconda di eventuali sopravvenute esigenze. Per esempio una fregata inizialmente concepita come anti-sommergibile, possa trasformarsi in unità anti-aerea, come una grande nave anfibia possa trasformarsi in portaerei ecc. Si è anche percepito come alcune delle Marine maggiori stiano procedendo a costruire intere flottiglie di piccole unità e sommergibili "un-manned", cioè senza equipaggio ("ghost fleet"). A tal

proposito è stato informalmente notato che l'ultimo assalto di mezzi speciali a navi russe in Mar Nero è stato condotto da mezzi speciali senza equipaggio.

La attuale competizione geo-politica assume tuttavia, in varie parti del globo, caratteristiche di confronto, sempre più vicine alla soglia del conflitto. Gli spazi marittimi assistono a una crescente, esplicita competizione fra Stati per l'accesso a risorse finite, alimentando un ciclo che causa un ulteriore inasprimento delle contese. L'accettazione di una siffatta realtà è il presupposto per lo sviluppo in ogni paese di una "governance del mare" capace di rispondere efficacemente alle sfide attuali e future attraverso il conferimento alle Marine militari, in quanto "fattori abilitanti" dei vari processi di coordinamento necessari per ogni esigenza riguardante gli Oceani, di quelle responsabilità che i tempi richiedono, come riconosciuto anche dalla Dichiarazione di Lisbona, al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sugli Oceani, tenutasi dal 27 giugno/1° luglio 2022.

A tal proposito, si segnala che l'Italia è stata tra i primi Paesi ad adeguarsi alla nuova esigenza di approccio "olistico" alle esigenze degli oceani e della marittimità nazionale, prevedendo l'Istituzione di una specifica competenza nel nuovo Governo, che è stata attribuita al Ministro senza Portafoglio Sebastiano Musumeci con la voce: "Politiche del mare", seguita poi dalla seconda competenza di sua responsabilità: "e per il Sud".

Dobbiamo quindi felicitarci per questo provvedimento, che da tempo si preannunciava tra le intenzioni del centro destra, già prima della campagna elettorale. Vedremo poi come si articolerà l'azione del Governo nel quadro del nuovo approccio italiano alle opportunità e alle sfide del mare, dopo quasi trenta anni dall'eliminazione del Ministero della Marina Mercantile, le cui competenze erano confluite in Amministrazioni più vaste.

Vorrei aggiungere infine qualche considerazione sulle funzioni tradizionalmente esercitate dal Simposio di Venezia - che non abbiamo mancato di porre

in giusta luce in precedenti lettere diplomatiche e articoli - quale foro di “preventive diplomacy”, anzi quale unico Convegno di diplomazia preventiva di grandi dimensioni esistente oggi in Italia, assieme ai Dialoghi Mediterranei “MED”, organizzati a Roma dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione internazionale e dall’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).

Nonostante la guerra in corso in Europa, causata dall’invasione russa dell’Ucraina (la Marina russa non è stata invitata a Venezia), il Simposio ha potuto mantenere le sue caratteristiche di diplomazia preventiva, dato che gli argomenti trattati nelle sessioni plenarie andavano ben al di là dell’area interessata dal conflitto e anche delle frontiere dell’Europa. In realtà, oltre le sessioni plenarie, il Simposio è stato animato da numerose riunioni “a latere”, di diversi formati, ove si è discusso di una larga serie di argomenti, che hanno permesso di affrontare ogni questione, firmare accordi ecc. La Marina italiana ha mantenuto una posizione centrale in tutto questo vasto quadro, come d’altronde per ogni aspetto organizzativo del Simposio.

In futuro, sarà importante riuscire a mantenere questo prezioso carattere di diplomazia preventiva, che qualora ben gestito, potrà vantare, in relazione alla costante ricerca della pace da parte dei Paesi democratici, meriti paragonabili a quelli che si possono ottenere con un’adeguata “deterrenza” nei confronti degli Stati, o “non State parties” malintenzionati. Per la nostra esperienza fino a questo momento, l’ideale sarebbe conservare il giusto equilibrio tra questi due atteggiamenti, soprattutto di fronte a realtà potenzialmente conflittuali, ma non ancora compromesse. Il Capo di Stato Maggiore francese, Ammiraglio Vendier, ha sottolineato che “tenere in ordine il nostro mare vuol dire vincere la guerra prima che cominci.”

L’Ammiraglio Credendino ha concluso i lavori ricordando i principali elementi emersi. Tra questi ultimi, ha sottolineato l’indispensabilità delle Marine Militari per garantire la Sicurezza marittima, il rispetto del Diritto internazionale e gli opportuni coordinamenti che il settore marittimo richiede.

Paolo Casardi

***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.***

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

## **Il rapporto franco-tedesco nella costruzione europea e il ruolo dell'Italia**

Le due più significative organizzazioni internazionali nate dalla solidarietà tra i Paesi occidentali dopo la seconda guerra mondiale - la NATO e le Comunità Europee - furono concepite con obiettivi specifici diversi: di cooperazione militare, per far fronte alla minaccia sovietica, la NATO; di cooperazione economica, per ricomporre definitivamente le rivalità intraeuropee e promuovere uno sviluppo economico condiviso, le Comunità Europee. Le due Organizzazioni hanno avuto tuttavia sin dall'inizio anche un obiettivo comune, non dichiarato ma di rilevanza primaria almeno per l'Europa: contenere la Germania coinvolgendola nella stessa iniziativa collettiva.

Avendo in mente questo obiettivo, la Francia si è fatta promotrice nel 1950 del primo progetto di integrazione europea - la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio - associandovi immediatamente la Germania e poi Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Il piano proposto nel 1955 dal Ministro degli Esteri olandese Beyen, presidente di turno del Benelux, per la creazione della Comunità Economica Europea, trae origine dalle idee di Jean Monnet che avevano ispirato la dichiarazione Schuman del 1950 (nel 1955 Jean Monnet era Presidente dell'Alta Autorità della CECA). Francia e Germania hanno svolto di comune accordo un ruolo determinante per il progresso del processo di integrazione, con il costante e talvolta determinante contributo dell'Italia. Negli anni '70 Giscard e Schmidt sono stati tra i più convinti sostenitori dei vari progetti miranti alla stabilizzazione delle monete europee: progetti che si sono tradotti prima nel Serpente Monetario Europeo, poi nel Sistema Monetario Europeo e infine nella Moneta Unica nel 1992, passando per il Mercato Unico nel 1987. L'unione monetaria fu

proposta dalla Germania ad Hannover nel giugno 1988: fu approvata a Madrid nel giugno 1989 (prima della riunificazione tedesca) - con ottimi risultati - ed estesa su iniziativa francese all'unione politica - con risultati insoddisfacenti - in occasione del Consiglio Europeo di Strasburgo del dicembre dello stesso anno (dopo l'unificazione tedesca).

Il contributo dell'Italia è stato costantemente ricercato dalla Francia - quando da parte italiana si manifestavano la disponibilità e la capacità a rispondere positivamente - anche ma non solo per riequilibrare il rapporto con Berlino: rapporto che diventava sempre più squilibrato man mano che la posizione della Germania si rafforzava. Ricordo alcuni passaggi fondamentali del contributo dell'Italia alla costruzione europea: Conferenza di Messina nel 1955 sotto presidenza italiana del Consiglio dei Ministri della CECA, che ha dato vita alla Comunità Economica Europea e all'Euratom; Consiglio Europeo di Milano del giugno 1985, che portò al Mercato Unico; Consigli Europei di Roma dell'ottobre e dicembre 1990, che lanciarono le due conferenze intergovernative su, rispettivamente, unione monetaria e unione politica (poi confluite nel Trattato di Maastricht del 1992); Consiglio Europeo di Maastricht del dicembre 1991, quando Andreotti e Mitterrand convinsero Kohl ad accettare una data finale e non procrastinabile - il 1998 - per la decisione definitiva sull'entrata in vigore dell'EURO (soluzione che metteva fine ai tentennamenti sulla moneta unica esistenti in alcuni ambienti tedeschi).

Il rapporto franco-tedesco è stato da sempre complicato: "Difficile vicinanza sul Reno" è il titolo eloquente di un interessante

libro tedesco degli anni '80 sulle relazioni con la Francia. E' entrato in crisi a partire dai primi anni 2000 per il verificarsi di alcuni eventi di grande portata: innanzitutto e soprattutto la riunificazione della Germania e il senso di superiorità che ha dato ai tedeschi, riaccendendone le pulsioni egemoniche; l'ampliamento dell'Unione ad EST che ha ingrandito il "giardino di casa" della Germania e ulteriormente rafforzato la sua posizione; infine l'indebolimento del ruolo dell'Italia sulla scena europea negli ultimi venti anni, a seguito della perdita di credibilità del nostro Paese per l'incapacità di riformarsi (perdita di credibilità rispecchiata dalla qualità di alcuni dei nostri leader).

La Francia si sta sforzando di riportare il rapporto con la Germania a livelli di cooperazione soddisfacenti. A tal fine si propone di riuscire finalmente a riunire, dopo una lunga interruzione, il Consiglio dei Ministri congiunto franco-tedesco. Gli elementi di frizione si sono infatti moltiplicati negli ultimi anni in vari settori: energia, politica di bilancio, riforma del patto di stabilità, politica industriale, aiuti di stato, trasporti, relazioni con la Cina, solo per citarne alcuni. E anche in materia di difesa, dove la Francia pensava di avere un rilevante punto di superiorità rispetto alla Germania: ricordo in particolare la decisione della Germania di aumentare la spesa militare da 56 a 80 miliardi l'anno (in pratica il doppio della Francia) e di costruire un sistema anti-missile con altri 13 Paesi europei, inclusa la Gran Bretagna, ma senza la Francia, l'Italia e la Spagna. In queste decisioni di Berlino è stato assente qualsiasi riferimento a una capacità di difesa dell'insieme dei Paesi dell'Unione Europea: assenza rimarcata nelle reazioni francesi.

Dopo il Trattato di Lisbona del 2007 la Germania - non più "contenuta" da una coalizione di Paesi a vocazione europeista e anti-egemonica facente capo alla Francia ma anche all'Italia - ha frenato ogni tentativo di approfondire il processo di integrazione: per decidere a nome di tutti. Ha frenato in particolare il completamento dell'unione monetaria mediante una vera unione economica, nonostante i tentativi fatti da

Francia e Italia. E ha obbligato tutti gli altri Paesi fino al 2020 a politiche recessive.

E' urgente una chiarificazione sulle regole di funzionamento dell'Unione Europea. Il processo decisionale è diventato ancora più tortuoso dopo l'ampliamento del 2004. Le decisioni nelle politiche più sensibili sul piano della sovranità (politica estera, sicurezza, difesa, fiscalità) sono bloccate dalla regola dell'unanimità. Ma anche in altre politiche, come immigrazione ed energia, posizioni comuni sono ostacolate dai contrasti di interessi tra gli Stati Membri, dato il loro numero non più governabile con le regole attuali. Se ne potrebbe uscire, come sostenuto da alcuni illuminati europeisti, costituendo un nucleo duro di Paesi disposti a rinunciare alla regola dell'unanimità, nella speranza che gli altri Paesi si convincano a seguire. Ma anche per muoversi in questa direzione è necessario il concorso della Germania, che continua a mantenere un atteggiamento ambiguo su tutti i temi europei. E' essenziale che i Paesi interessati a evitare egemonie in Europa (Italia, Francia, Spagna, Belgio, Portogallo e persino i Paesi Bassi, in passato molto attenti agli equilibri europei) superino i pregiudizi reciproci e i contrasti di interessi e costituiscano quella massa critica dotata di volontà comune che possa indurre la Germania a una maggiore cooperazione con gli altri Paesi Membri. In questa prospettiva l'apporto dell'Italia potrebbe essere cruciale, come lo è stato nelle storiche occasioni che ho ricordato.

L'attuale costruzione europea è l'unica della quale disponiamo: dopo settanta anni di pazienti tentativi e incessanti lavori, altre non se ne vedono, nonostante le invocazioni - che vengono da destra e da sinistra - di costruire "un'altra Europa", non meglio identificata peraltro in termini concreti negli obiettivi e nei contenuti. La costruzione europea va certamente completata e migliorata. In alternativa la si può distruggere: distruggere è certamente più facile che costruire. E accettare che la Germania determini le scelte di tutti gli altri. Come avveniva prima della creazione della Banca Centrale Europea, quando le banche centrali dei Paesi europei attendevano le decisioni della Bundesbank in

materia di tassi di interesse, per adeguarsi. Tanto da indurre il Financial Times a suggerire, in uno straordinario editoriale scritto nella prospettiva del Consiglio Europeo di Roma del 27 e 28 ottobre 1990

dedicato alla moneta unica, che fosse preferibile “avere un seggio nella futura Banca Centrale Europea che nessuno nella Bundesbank”.

Roberto Nigido

*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.*

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

## **La politica estera di Papa Francesco**

C'è una divaricazione tra la politica estera di Papa Francesco e quella occidentale? In un Papa leader politico, come l'attuale, ce ne sono i presupposti. La realtà forse è più semplice: il conflitto in Ucraina ha reso palesi posizioni della Santa Sede che in realtà sono sempre esistite. Semmai colpisce una certa radicalità, almeno negli accenti, del messaggio del Santo Padre.

Sorge ora un'altra domanda: c'è continuità tra la politica estera di Papa Bergoglio e quella dei Papi che lo hanno preceduto a partire dal secolo scorso? Nel rispondere dovremmo tenere a mente che la politica estera della Santa Sede, Stato non più temporale, è indissolubilmente legata alla politica di evangelizzazione della Chiesa.

L'opinione prevalente, soprattutto dopo lo scoppio della guerra in Ucraina, è quella di una discontinuità. Io credo invece che, mutatis mutandis, vi sia una continuità con i Papi precedenti. Ovviamente ogni Papa va visto nel contesto nel quale è vissuto: un esempio per tutti è quello di Papa Pacelli e dei suoi presunti "silenzi" sulla Shoah e sull'invasione nazista della Polonia. Come ha ricordato Andrea Riccardi nel suo libro "La guerra del silenzio", Pacelli viveva in un mondo che era in guerra, dove le informazioni arrivavano con il contagocce (a cominciare da quella sullo sterminio sistematico degli ebrei) ed erano spesso viziate dalla propaganda bellica. Lo stesso Pacelli ad un certo momento ha rischiato seriamente di essere rapito dai tedeschi, il che lo condizionava. Questo senza contare il grande dilemma di allora: condannare il nazismo pagano ed assolvere l'ateismo bolscevico?

Alcuni osservatori, anche vicini alla Chiesa, hanno mostrato stupore di fronte all'atteggiamento di Francesco verso la guerra in Ucraina. Una guerra nel cuore dell'Europa

che tocca interessi europei. Durante la Seconda guerra mondiale tutti cercavano di portare il Papa dalla loro parte: i fascisti ed i tedeschi per un verso, gli alleati ed in particolare americani e britannici per un altro. La stessa cosa avviene oggi. In realtà la posizione di Francesco è coerente con i Papi che lo hanno preceduto. Lo è con quella di Papa Benedetto XV - Maudit Quinze lo chiamavano i francesi - quando lui, Papa italiano, anziché pregare per la vittoria del Regno d'Italia, nella Lettera ai Capi dei popoli belligeranti invitò a fermare l'"inutile strage". Papa Pacelli ("Nulla è perduto con la pace. Tutto può essere perduto con la guerra"), a conflitto appena iniziato cercò una quasi impossibile mediazione, sperando di poter fermare la Germania che aveva appena invaso la Polonia. Giovanni XXIII con l'Enciclica "Pacem in Terris", perorando il disarmo e la messa al bando delle armi nucleari, aveva detto che la vera pace non si costruisce con l'equilibrio degli armamenti ma con la reciproca fiducia. Come non ricordare poi l'appello per la pace rivolto nel 1965 all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite da Paolo VI ("Mai più la guerra, mai più la guerra")? O Giovanni Paolo II, il Papa che portò alle estreme conseguenze l'Ostpolitik vaticana, con il suo discorso, il primo gennaio 2002, alla XXXV giornata mondiale della pace (istituita da Paolo VI): "Non c'è pace senza giustizia. Non c'è giustizia senza pace", e con la sua ferma opposizione alla guerra in Iraq nel 2003. Perfino il brevissimo pontificato di Papa Luciani è stato caratterizzato da un impegno per la pace, oltre che per il dialogo internazionale, ecumenico ed interreligioso.

Papa Francesco vive in un'epoca diversa da quella dei blocchi e dal torpore che ha caratterizzato gli anni immediatamente successivi al crollo dell'Unione Sovietica. Un'epoca dove le spinte alla guerra appaiono

diffuse ed imprevedibili e coinvolgono anche attori che potrebbero sembrarci più responsabili. Assistiamo ad una riabilitazione della guerra nelle relazioni internazionali, anche per quanto riguarda le democrazie.

Del resto nel secondo dopoguerra né gli Stati Uniti né la Francia (Indocina, Algeria) hanno rinunciato all'uso della forza. Una situazione - quella attuale - ben definita con l'espressione di "guerra mondiale a pezzi". Di fronte a questo il Papa, che all'Angelus non perde l'occasione per ricordare il martoriato popolo ucraino, non può, sia pure condannando l'aggressione, dimenticare che l'accento va posto sul rifiuto della guerra in quanto tale. Una posizione, quella della Santa Sede, non di neutralità ma di imparzialità. Lo stesso Roncalli, nell'Enciclica "Pacem in Terris", ha distinto tra l'errore e l'errante, intendendo quest'ultimo come un essere umano che quindi conserva la sua dignità di persona. La guerra in Ucraina preoccupa anche perché è una guerra tra Stati cristiani, come lo è stata la Prima Guerra Mondiale.

Un elemento nuovo rispetto al passato è che le guerre si eternizzano: basti pensare alla Siria, allo Yemen, alle tante guerre africane. Un altro elemento anch'esso di novità è che le guerre non si fanno più con le mobilitazioni di massa (nessun europeo andrebbe a combattere per l'Ucraina), ma si fanno, purtroppo lo stesso, grazie alle moderne tecnologie ed a militari professionisti o mercenari. Il commercio delle armi è per il Papa un fattore che incentiva la guerra.

Un'altra caratteristica di questo Papa è l'ecumenismo. Vorrei qui ricordare la "diplomazia ecumenica" di Angelo Roncalli quando era delegato apostolico in Bulgaria e Turchia, un'epoca nella quale se un prete cattolico vedeva un ortodosso si girava dall'altra parte. Come pure l'incontro a Gerusalemme (1964) tra Paolo VI ed il Patriarca di Costantinopoli Atenagora, una svolta nei rapporti tra Chiesa cattolica e mondo ortodosso, non solo simbolicamente. La recente visita di Papa Francesco in Sud Sudan, insieme con l'arcivescovo di Canterbury ed il moderatore della Chiesa di Scozia è coerente con questa linea.

Il dialogo interreligioso, in particolare con il mondo islamico ma rivolto anche ad altre religioni, come dimostrato dalla Giornata mondiale di preghiera per la pace di Assisi istituita da Papa Wojtyła, ha avuto con Francesco un impulso culminato con la normalizzazione dei rapporti con Al Azhar, suggellata dal documento sulla "Fratellanza umana per la pace mondiale e la convivenza comune", firmato dal Papa e dal Grande Imam di Al Azhar, Ahmed Al-Tayyib, ad Abu Dhabi, il 2 febbraio 2019. Un tema, quello del dialogo interreligioso, che sottintende il rifiuto dell'idea dello "scontro di civiltà". Ecumenismo e dialogo interreligioso sono inoltre coerenti con la politica di questo pontificato di perseguire la pace disinnescando tutto ciò che la minaccia. Essi sono altresì coerenti con un mondo che non ha più l'omogeneità confessionale, all'interno dei singoli Stati, del passato.

L'idea secondo la quale "siamo tutti sulla stessa barca", lanciata durante il periodo più acuto della pandemia, è l'altra faccia della medaglia del rifiuto della guerra e della violenza. Nel mondo globalizzato di oggi non si possono più affrontare i problemi da soli. La stessa guerra in Ucraina, a differenza delle grandi guerre del passato, ha riflessi su Paesi e su economie di tutto il mondo, anche di Paesi neutrali. La salute e l'ambiente sono due settori nei quali è più evidente che non possiamo chiuderci in noi stessi. L'Enciclica "Laudato Si" è radicale in campo ambientale, affrontando persino la scomparsa delle foreste umide e la difesa delle piccole produzioni tipiche di tante popolazioni del globo. Un laico ed ambientalista convinto come Carlo Petrini, fondatore di Slow Food, ne è rimasto entusiasta.

I problemi si affrontano uniti ed in questo il multilateralismo resta la via maestra per superare gli egoismi nazionali, ma non è l'unica via e soprattutto c'è un multilateralismo efficace ed un multilateralismo che non funziona (ricordiamoci le polemiche non del tutto ingiustificate sull'operato dell'OMS durante la pandemia). La Santa Sede non abbandona certo la politica estera bilaterale e nel perseguirla utilizza i nuovi mezzi di

comunicazione digitale, sia pure cum grano salis. Rifugge da una politica estera gridata e poco meditata, che finisce con il creare muri anziché aprire spazi al dialogo.

C'è poi il tema delle disuguaglianze. Il mondo è sempre stato disuguale, ma certi fenomeni, come il cambiamento climatico e politiche ultra liberiste, hanno accentuato le disuguaglianze. Colpisce che i dieci uomini più ricchi al mondo hanno raddoppiato la loro ricchezza durante l'epidemia di coronavirus. La realtà è molto più complessa: come ha spiegato nei suoi libri, a cominciare da "Il capitale nel XXI secolo", l'economista francese Thomas Piketty, a partire dagli anni ottanta del secolo scorso c'è stata una inversione di tendenza e le disuguaglianze sono tornate a crescere velocemente. Un grande manager come Vittorio Valletta si sarebbe sognato gli stipendi che hanno oggi i principali CEO.

Un altro aspetto della politica estera di questo Papa sono i viaggi. Anche Giovanni Paolo II, Papa carismatico, viaggiava molto a cominciare dal continente europeo. Una linea, quella di Wojtyła, coerente con l'apertura della Chiesa ad Est e la ricomposizione, a partire dalle comuni radici cristiane, dell'unità dell'Europa. Papa Francesco deve affrontare un altro problema: quello delle "periferie geografiche" (oltre che "spirituali") del mondo, divenuto acuto nella geopolitica multipolare e nel mondo globalizzato di oggi, che ha accentuato fenomeni di emarginazione. Anche qui non per calcoli politici - come si diceva la Santa Sede non è una potenza temporale bensì svolge o cerca di svolgere una funzione ecclesiale - bensì coerentemente con il messaggio evangelico di attenzione agli ultimi.

C'è poi un altro problema che all'epoca di Papa Giovanni Paolo II non era così evidente: la crescita e la diffusione dei movimenti evangelici che, a mio sommo parere, non sempre appaiono coerenti con il messaggio evangelico. Tra i Paesi "periferici" che Francesco ha visitato ci sono molti Stati africani e latino-americani (non però la natia Argentina). E vi sono Stati a prevalenza islamica. Quella dei Paesi islamici è una delle novità di questo Papa, sia pure in continuità

con i suoi predecessori. Visite di Stati islamici e dialogo interreligioso sono la faccia della stessa medaglia: nel mondo secolarizzato di oggi (altra questione ben presente in Papa Bergoglio), non si può ignorare il vasto universo musulmano e il dialogo con i suoi più autorevoli esponenti, indispensabile non solo per affrontare i temi del mondo attuale, ma anche per isolare le frange radicali islamiche che con le loro azioni terroriste creano morte ed instabilità politica. D'altronde, la condanna dell'estremismo islamico è più credibile se viene dal mondo islamico che da quello occidentale, a partire dagli Stati Uniti.

Ci si pone una domanda: come può rapportarsi l'Italia con la politica estera di Papa Francesco? L'Italia ha tutto l'interesse ad avere un rapporto stretto con la Santa Sede, che oltretutto ha una rete estesa ed efficiente di nunzi, spesso molto ben radicati nel territorio. Una prima considerazione: tutti gli ultimi Presidenti della Repubblica hanno avuto, sia pure provenendo da forze politiche e culture diverse, ottimi rapporti con i Papi che si sono succeduti negli ultimi anni. Mi limito a ricordare Cossiga con Papa Wojtyła, Napolitano con Benedetto XV, oltre al rapporto speciale di Mattarella con Francesco. È anche il segno che la Chiesa in Italia non ha più un'opposizione com'era nel passato ed altri sono i problemi.

Tutto questo aiuta. Come aiuta la presenza della Santa Sede in Italia, calamita di visite che non necessariamente riguarderebbero il nostro Paese. Un atout del quale la classe politica italiana è pienamente consapevole.

Sulla guerra in Ucraina il Governo Meloni ha preso l'unica posizione realistica possibile visto anche il contesto politico interno: pieno allineamento alla UE ed alla NATO. Lo ha spiegato bene il Presidente del Consiglio: un rifiuto italiano delle sanzioni e all'invio di armi, non avrebbe minimamente intaccato il corso del conflitto e avrebbe soltanto isolato l'Italia rendendola insignificante. Questo lo stato dell'arte. In futuro, se si attenerà questa divaricazione tra Santa Sede e mondo occidentale grazie all'auspicata fine del conflitto ucraino, o ad un suo affievolimento, e grazie ad una maggiore apertura al dialogo a livello internazionale che coinvolga altri

scacchieri, per l'Italia potrebbero aprirsi spazi interessanti. L'Italia, che ha il dialogo nel proprio DNA, potrebbe trovare ambiti per esercitare quel ruolo di ponte che con intelligenza ed una buona dose di astuzia ha saputo esercitare in passato (dialogo Est Ovest, rapporti con il mondo arabo e con il Sud del mondo), dando un proprio contributo originale alle relazioni internazionali. Non è certo un caso che la Comunità di Sant'Egidio, che molti

ci invidiano, abbia la propria sede a Roma. L'approccio multilaterale, o se preferiamo solidale, alla risoluzione dei problemi che affliggono il pianeta (ambiente, migranti, salute, disuguaglianze), è nelle corde del nostro Paese, troppo piccolo per influire su decisioni che richiedono il coinvolgimento di ben altri soggetti. Una particolare attenzione alla politica estera di Francesco non guasta.

Giuseppe Morabito

*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.*

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

## **Il nuovo Governo israeliano e i suoi difficili rapporti con il mondo esterno**

Un nuovo fattore si è inserito in questi mesi nella scena mediorientale. Sarebbe saggio non sopravvalutarne la portata ma neppure considerare che per vari aspetti non vi siano degli aggiustamenti destinati ad incidere su equilibri e posizionamenti nell'area.

Cruciali amici di Israele nell'Occidente hanno espresso, secondo quanto si legge in un comunicato dei Ministri degli Esteri del Quint informale costituito nell'ambito dell'Alleanza Atlantica (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti), "profondo turbamento" per le intenzioni annunciate e i comportamenti del nuovo Governo israeliano formato dopo le elezioni del novembre scorso che hanno dato a Netanyahu una maggioranza composta dal Likud e da partiti di estrema destra, espressione dei fondamentalisti religiosi ebraici ultraortodossi e dei coloni insediati illegalmente, secondo il diritto internazionale e pronunce della Corte Suprema israeliana, nei territori occupati della Cisgiordania e di Gerusalemme Est.

L'esito delle elezioni in termini di seggi nella Knesset è stato la conseguenza di come e con quali alleanze le forze politiche si sono presentate alla consultazione elettorale. Netanyahu, per superare uno stallo durato da anni con una ripetizione di elezioni che non davano maggioranze in grado di governare stabilmente, ha deciso di allearsi con forze politiche estremiste sostenitrici dell'annessione ad Israele di tutta la Palestina storica, fino ad allora tenute ai margini del sistema democratico israeliano. Su tale scelta hanno inciso anche motivi legati alla situazione personale del leader del Likud secondo il quale per affrontarle adeguatamente è necessario che egli sia alla guida del Governo.

Errori e divisioni nel composito campo avversario hanno poi contribuito in modo determinante all'esito delle elezioni.

Malgrado i tentativi di mediazione del leader centrista Lapid, già capo dell'ultimo Governo transitorio, i due partiti di sinistra, Labour e Meretz, che sulla base dei voti ottenuti avrebbero potuto cumulare fino ad oltre una decina di seggi, non si sono accordati per una intesa quanto meno tecnica con l'effetto che il primo ha dovuto contentarsi di quattro parlamentari e il secondo non ha superato lo sbarramento e non ha quindi avuto alcuna rappresentanza nella Knesset. Lo stesso vale per i partiti arabi che diversamente da precedenti consultazioni hanno oggi un numero di deputati molto ridotto rispetto alla consistenza demografica di quella componente della popolazione israeliana.

Per assicurarsi e mantenere la maggioranza parlamentare così ottenuta, Netanyahu ha dovuto dare ai capi dei partiti estremisti incarichi ministeriali di primo piano riguardanti le finanze, la sicurezza nazionale e l'amministrazione dei territori occupati che passerebbe dalle autorità militari a quelle civili prefigurando così la loro annessione.

E soprattutto ha avviato l'iter parlamentare per un ridimensionamento delle prerogative e delle capacità della Corte Suprema che in molte occasioni ha censurato e cassato decisioni e comportamenti di organi dello Stato nei confronti dei palestinesi e delle loro proprietà, e nelle cui mani sono anche i provvedimenti giudiziari nei suoi confronti.

Secondo la legislazione che viene prospettata le decisioni della Corte, della quale verrebbero modificate la composizione e le modalità di elezione dei giudici, potranno essere vanificate dal Parlamento con un voto a maggioranza semplice.

Nello stesso tempo le azioni repressive e preventive nei territori occupati per colpire autori attuali o potenziali di attività militari in Cisgiordania e terroristiche in Israele sono aumentate in intensità con vittime tra la popolazione civile maggiori rispetto ad

analoghi interventi nel passato, mentre sono aumentati i fenomeni di violenza senza ostacoli dei coloni e gli attentati con armi improprie in Israele da parte di palestinesi o arabi israeliani contro civili o appartenenti alle forze dell'ordine.

Contro le misure annunciate si è sviluppata una azione di contestazione pacifica che in tali dimensioni non ha precedenti nella storia di Israele, con manifestazioni che in tutto il paese riuniscono ormai continuamente centinaia di migliaia di persone. Le parole d'ordine sono la difesa della democrazia israeliana e da parte di molti anche la ripresa del processo di pace con i palestinesi, pur in presenza della sempre maggiore evanescenza dell'ANP sostanzialmente ormai attiva soltanto sul piano diplomatico, scavalcata da organizzazioni estremiste e delegittimata dalla sua sempre minore rappresentatività e dai comportamenti nei suoi confronti dei Governi a guida Netanyahu, con i timori che la gestione annunciata della questione palestinese produca ulteriori radicalizzazioni, un aumento delle violenze e maggiori rischi per la sicurezza di Israele. Le temute alterazioni nello stato di diritto preoccupano inoltre gli ambienti economici mentre si assiste a fenomeni di disinvestimento e di delocalizzazione soprattutto nel settore dell'high-tech con preoccupanti, anche se ancora molto limitati, fenomeni di emigrazione.

Gli Stati Uniti, che anche con l'Amministrazione Biden si sono impegnati a dare sostanza agli accordi di Abramo e ad ampliarne la partecipazione, hanno manifestato preoccupazioni a Gerusalemme con missioni del Segretario di Stato Blinken e di massimi esponenti delle forze armate e dell'intelligence, coincidenti peraltro con quelle di molti appartenenti alle omologhe strutture israeliane. Analoghe preoccupazioni vengono espresse dall'Unione Europea.

La posizione di Israele nel contesto internazionale a partire dalla regione mediorientale è diventata più difficile. Permane la volontà dei paesi membri degli accordi di Abramo di sviluppare le relazioni nei campi economico, tecnologico e anche dell'intelligence e con prudenza della

cooperazione militare per fare fronte a quella che viene percepita come una comune minaccia iraniana. Ma al tempo stesso vi è il forte disturbo per le pretese che si manifestano nel nuovo Governo israeliano sulla Palestina con in particolare le provocazioni di alcuni suoi membri in luoghi santi dell'Islam. E' ormai sempre più difficile, nelle attuali circostanze, una adesione agli accordi dell'Arabia Saudita che più di ogni altro è sensibile all'aspetto religioso e che non può arretrare rispetto all'iniziativa di pace della Lega Araba da lei promossa nel 2002.

E' significativo che gli Emirati Arabi Uniti, capofila negli Accordi di Abramo e nella cooperazione con Israele, abbiano presentato nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, del quale sono attualmente membri non permanenti, un progetto di risoluzione, concordato con l'ANP, di ulteriore condanna degli insediamenti e in particolare della decisione del nuovo Governo israeliano di autorizzarne l'estensione sia in Cisgiordania che a Gerusalemme Est. Una azione di mediazione degli Stati Uniti su Emirati, ANP e Israele, nel quale quest'ultimo è stato minacciato della non opposizione americana, ha portato al ritiro del progetto di risoluzione, sostituito da una dichiarazione presidenziale, con un impegno non si sa quanto esplicito di Israele di congelamento temporaneo delle ultime decisioni adottate in materia di insediamenti. La dichiarazione riprende gran parte della proposta di risoluzione emiratina e vi si esprime "profonda preoccupazione e sgomento per l'annuncio israeliano di espansione degli insediamenti che impediscono la viabilità della soluzione dei due Stati", e vi si manifesta "opposizione alla demolizione di case palestinesi e alla deportazione di civili". Vi si richiama inoltre l'impegno dell'ANP a contrastare il terrorismo e vi si afferma l'esigenza di rigettare ogni forma di razzismo, islamofobia, antisemitismo e cristianofobia.

Gli Stati Uniti hanno così evitato, opportunamente dal loro punto di vista e costruendo un consenso, di scegliere tra una astensione, che avrebbe fatto passare la risoluzione, e un veto che avrebbe oltretutto potuto avere conseguenze negative sul

successivo impegno in Assemblea Generale relativo all'Ucraina.

E' difficile dire quanto le pressioni interne ed esterne, tra le quali sono ora da annoverare anche quelle di una parte della diaspora, potranno modificare le posizioni del Governo di Israele e la sua tenuta nell'attuale configurazione.

Sta di fatto che la società israeliana, la cui composizione demografica è mutata negli ultimi decenni, appare oggi profondamente divisa. Da una parte la "start up nation", tecnologicamente all'avanguardia, laica, liberal, integrata nel mondo globalizzato, desiderosa di interagire positivamente e proficuamente con i paesi arabi circostanti ed in particolare con i ricchi Stati del Golfo. Dall'altra il mondo che sostiene l'attuale Governo con componenti profondamente conservatrici nella visione della vita e nei costumi. Entrambe sembrano tuttavia pervase da un comune sentimento di timore per il futuro e di insicurezza di fondo che esiste nel paese fin dalla sua fondazione. In entrambe, sia pure con sfumature diverse e con contraddizioni interne, vi è il sentimento che una assoluta superiorità militare sia comunque necessaria quanto meno per rinviare il più a lungo possibile i problemi cruciali del rapporto con i palestinesi, su cui una parte consistente della prima composta compagine vorrebbe trovare una soluzione concordata, e dell'accerchiamento da parte di paesi che

malgrado accordi di convenienza sono largamente percepiti come strutturalmente ostili. La seconda componente vi aggiunge una rigida chiusura identitaria ammantata da motivazioni religiose che vede la sicurezza garantita soltanto dalla sottomissione con la forza del nemico palestinese. Questa divisione è presente anche nel mondo ebraico fuori da Israele nel cui ambito crescono i timori che l'isolamento del paese al quale è profondamente legato assieme agli ultimi sviluppi al suo interno e nei rapporti con i vicini possano di nuovo alimentare fenomeni di antisemitismo quale che sia la loro forma e la loro origine.

In una regione nella quale la presenza riacquisita dalla Russia ha oggi lì come altrove un effetto destabilizzante, vi cresce l'influenza cinese e l'Iran, anche per errori americani, è sempre più prossimo ad avere una capacità nucleare militare con tutti i rischi di proliferazione che questo comporta, credo sia nostro interesse che gli israeliani preservino la loro democrazia e trovino con chi li circonda e in primo luogo con chi è a loro più vicino intese che possano garantire al paese una sicurezza sostenibile. Su quest'ultimo aspetto sarebbe auspicabile un ritrovato impegno coordinato degli europei e degli americani per favorire sviluppi positivi con le modalità che l'attuale contesto può consentire.

Maurizio Melani

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

### **La Conferenza sulla sicurezza di Monaco 2023 un anno dopo l'invasione russa dell'Ucraina**

Il riarmo dell'Europa, indebolita da decenni di pace e dalla tranquillità della protezione americana, l'"accountability" dei responsabili russi di crimini di guerra e di aggressione a un paese sovrano, la necessità di convincere il Sud del mondo ad affiancare l'Occidente nell'ostacolare questa guerra d'aggressione, gli errori di valutazione di Putin quali la spinta all'accessione di Svezia e Finlandia nella NATO, il pericolo che paesi come la Moldova siano la prossima preda della Russia ed il ruolo della Cina, sono i principali argomenti della Conferenza di Monaco sulla Sicurezza del 2023.

1. La Conferenza di Monaco dello scorso anno si era caratterizzata per lo slancio emotivo ed il sostegno politico dell'Occidente ad un Paese sovrano che stava per essere aggredito dalla Russia. Nella conferenza di quest'anno ha prevalso la pianificazione strategica, alla luce delle lezioni apprese in 12 mesi di guerra, del sostegno militare all'Ucraina e delle ristrutturazioni necessarie per l'accrescimento della difesa europea. Ciò che ha colpito i presenti nell'ascoltare gli interventi di Macron, Scholtz, Borrell, Von der Leyen, è stato l'accento messo sul riarmo dell'Europa. Sia Von der Leyen che Borrell si sono dilungati su aspetti tecnico-militari e di procurement. Non eravamo abituati a questo linguaggio da parte di un Presidente della Commissione Europea e di un Alto Rappresentante per gli Affari Esteri. L'incapacità dell'Unione Europea di fornire con tempestività all'Ucraina, un armamento adeguato, ed il munizionamento sufficiente, ha messo in luce, secondo Borrell, la fragilità militare del nostro continente. E ciò non soltanto per l'inadeguatezza europea negli aiuti da fornire ad un Paese terzo aggredito ma per il pericolo che corriamo se dovessimo subire una aggressione diretta verso il nostro territorio. È infatti nota l'imprevedibilità delle

guerre che, come ci insegna la storia, e come sottolineava Stefano Stefanini in un articolo di qualche settimana fa, tendono spesso a "tracimare" dal luogo dove nascono.

"Mentre i russi lavorano h24 nella produzione di munizioni e armamenti", ha affermato la premier estone Kallas, i Paesi dell'Unione sono troppo lenti, perché rimasti sui ritmi industriali del tempo di pace quando la domanda di materiali militari è scarsa e le procedure di acquisizione lente e sottoposte a bandi di gara farraginosi. "Ancora non abbiamo capito quali sono le priorità. È veramente un assurdo" ha commentato Kallas. "Dovremmo seguire nell'urgenza dell'approvvigionamento delle munizioni lo stesso sistema adottato dalla Commissione Europea per i vaccini volti a fronteggiare il Covid. Far cioè convergere le risorse verso i produttori più efficienti e non rimanere impigliati in procedure di gara". Sul piano degli armamenti è quindi necessario, ha concluso Borrell, un forte impegno nell'acquisizione di munizionamento a breve termine, e a lungo termine un serio aumento della capacità industriale della difesa.

In sostanza la Conferenza sulla sicurezza di Monaco 2023 mette una sordina all'accento sull'avvio delle trattative con Mosca per una conclusione del conflitto, considerate premature se non precedute da un robusto, rapido ed efficace sostegno militare a Kiev. La preoccupazione dei leader occidentali prevalente a Monaco è stata quella che la Russia non vinca questa guerra e che il sostegno dell'Ucraina da parte di Europa e Stati Uniti duri "as long as it takes".

2. Francia e Germania formalmente affiancate in un inflessibile sostegno a Kiev presentano tuttavia, nella valutazione degli osservatori, alcune differenze. Macron che nei primi mesi aveva posto molta energia nell'avviamento di un dialogo con Mosca e di

una mediazione fra Putin e Zelensky ha manifestato un'aggressività quasi personale nei confronti di Putin. "È un bugiardo", ha affermato riferendo una conversazione avuta con lui sul gruppo Wagner che Putin sosteneva essere una compagnia privata senza collegamenti con le forze russe.

"Se è necessario pensare sempre alla pace" ha proseguito il Presidente francese, "siamo consapevoli che l'ora del dialogo non è ancora venuta. Bisogna prepararsi ad un conflitto lungo che avrà conseguenze sulla nostra vita quotidiana".

Macron ha altresì evocato il tema della deterrenza nucleare europea affermando l'importanza dei dispositivi inglese e francese che giocano un ruolo fondamentale accanto a quello degli Stati Uniti ed ha offerto agli europei di aprire un dialogo su questo terreno. Lo aveva già fatto rivolgendosi alla Germania, alludendo ad una possibile cogestione della dottrina, se non del dispositivo nucleare, in un discorso in un'accademia militare alcuni anni fa. Esplicitamente contrario ad un coinvolgimento dell'Europa in materia di difesa nucleare il Ministro degli Esteri Tajani che rispondendo il giorno successivo alla domanda di un partecipante ha ammesso un impegno nucleare europeo solo come possibile fonte energetica.

Scholtz ha affiancato il collega francese sostenendo l'appoggio militare all'Ucraina, evocando la fornitura dei Leopard, appena possibile, e annunciando, come la Francia, un sostanziale aumento dei bilanci della difesa.

Il ruolo della Germania, paese più ricco d'Europa, non può non essere assieme alla Francia leader nel riarmo del Continente. Ma sappiamo che la Germania è più lenta rispetto alla Francia nel trarre le conseguenze dello "Zeitenwende" (l'epocale cambiamento) che attraversa l'Europa. Malgrado i cento miliardi di euro che si aggiungeranno alle spese militari tedesche l'annunciato raggiungimento del 2% del PIL per il bilancio della Difesa non sarà un risultato di quest'anno né forse del prossimo. Le forze armate tedesche non sono infatti nelle migliori condizioni e la difesa europea, per diventare credibile, avrà bisogno di un grande impegno politico ed

economico della Germania. Specialmente se dovessero crescere le prospettive di una rielezione di Trump alle votazioni americane del prossimo anno.

3. Un altro aspetto sottolineato dai massimi protagonisti della Conferenza è stato quello di rendere Putin e i suoi collaboratori responsabili di aggressione e di crimini contro l'umanità. L'"accountability" per chi commette tali azioni trova fra l'altro riscontro nel punto 4 delle conclusioni del Consiglio Europeo del 9 febbraio u.s. Con questo corale appello viene contraddetta l'idea che non si debba mettere Putin ed i suoi in un angolo sul piano personale perché così allontaneremmo i negoziati di pace. Esso afferma invece il principio che sia opportuno iniziare, attraverso l'uso di appropriati strumenti giuridici, un'azione di deterrenza nei confronti degli autocrati e dei loro dirigenti politici, burocrati e militari per il reato di aggressione ad uno Stato sovrano. In sostanza va ampliata l'incriminazione al di là dei crimini di guerra che vede generalmente imputabili soprattutto comandanti e combattenti sul terreno.

4. Per gli Stati Uniti la presenza del vicepresidente Kamala Harris assieme ad una delegazione di numerosi parlamentari delle due Camere Democratici e Repubblicani ha sottolineato la priorità bi-partisan per Washington del legame transatlantico e la solidità del comune impegno al sostegno dell'Ucraina. Il passato di Kamala Harris come procuratore spiega in parte il grande rilievo posto al tema dell'"accountability" dei russi responsabili di crimini di guerra sollevato, come già detto, da molti durante la Conferenza.

L'IRA (Inflation Reduction Act), legge promulgata dal Congresso che prevede un pacchetto di 14 miliardi di dollari in sussidi e agevolazioni accordate ad imprese e cittadini americani, non è sfuggita alle preoccupazioni degli alleati europei non completamente rassicurati dalle garanzie di consultazione e coordinamento con l'Europa espresse dalla vice-presidente né dal recente incontro dei Ministri delle Finanze francese e tedesco a Washington.

Nei giorni successivi alla Conferenza Biden, a Varsavia, rassicurava gli alleati est europei, quali prossimi ipotetici obiettivi di Mosca, sul sostegno di Washington e della NATO. “Siete il fronte della nostra difesa collettiva” ha detto Biden. Ed ecco che il peso dei paesi dell’est sulla bilancia degli assetti di sicurezza mondiale è in pochi mesi enormemente aumentata.

Privo di elementi originali, l’intervento del Primo Ministro britannico Sunak, il quale ha tuttavia colto l’occasione per ribadire il considerevole sostegno militare britannico all’Ucraina (2.3 miliardi di sterline). Sarà interessante capire, a breve, come il piano del suo governo per risolvere alcuni problemi con l’Unione Europea dopo la Brexit, nel campo economico e commerciale, attraverso un nuovo protocollo di intesa impatterà sulle relazioni di Londra con Bruxelles.

**5.** L’altro tema che si è imposto all’attenzione dei partecipanti è stata la necessità che il resto del Mondo, al di fuori dell’Europa, venga associato nel sostegno dell’Occidente all’Ucraina in questa guerra di aggressione della Russia ad un paese sovrano. A Monaco i leader europei hanno affermato che le democrazie occidentali sono ormai da tempo portatrici di valori universali. Esse meritano pertanto di affermarsi, presso le opinioni pubbliche e nei fori multilaterali, come difensori del diritto internazionale, delle libertà individuali, del diritto umanitario e della democrazia. Le autarchie che, come la Cina, la Russia ed i suoi alleati quali l’Iran, la Siria, la Corea del Nord, agiscono in piena violazione dei diritti fondamentali sanciti dalle Nazioni Unite non sono esempio da seguire. Si tratta ovviamente di un compito ben difficile perché il “reaching out” da parte dell’Occidente verso i paesi dell’Africa, dell’America Latina e dell’Asia è ostacolato dalla memoria coloniale e dall’immagine di una Russia degli anni ‘60 che affiancava i movimenti di liberazione nell’azione di resistenza verso le potenze coloniali dell’Occidente.

Dalle prime reazioni dei rappresentanti del Sud globale si percepisce che esse non condividono la priorità che l’Occidente attribuisce alla crisi Ucraina. Per il Sud del

Mondo la centralità della guerra in Ucraina è dovuta al tentativo occidentale di ricreare un’architettura di sicurezza ad esso favorevole. Per i Paesi in via di sviluppo il voto che a grande maggioranza dell’Assemblea delle Nazioni Unite ha espresso il 12 ottobre 2022 contro l’aggressione dell’Ucraina è motivato dal timore che la guerra distrugga risorse che sarebbero meglio impiegate se a loro indirizzate che da sentimenti di rispetto per le norme internazionali e per l’integrità della sovranità ucraina. Tuttavia, anche nella risoluzione del 23 febbraio 2023, che riafferma la sovranità dell’Ucraina ed esige il ritiro delle forze russe dal suo territorio, numerosi sono i paesi in via di sviluppo fra i 141 voti a favore della risoluzione proposta da Stati Uniti ed Europa. Ma dei 32 astenuti molti sono paesi africani. Solo 6 i soliti noti amici della Russia che hanno espresso voto contrario, fra i quali Mali e Nicaragua gli ultimi arrivati.

**6.** A Monaco si è anche parlato dell’ingresso congiunto di Svezia e Finlandia nella NATO come uno dei maggiori errori di valutazione commessi da Putin invadendo l’Ucraina. Su questo punto in una conversazione con il Presidente del Comitato Militare della NATO, Amm. Bauer, sono emerse due considerazioni. La prima è che fra i due Paesi quello veramente decisivo per l’alleanza è la Finlandia, peraltro già ben integrata in attività ed esercitazioni comuni con la Nato. Quindi se l’ingresso congiunto non dovesse essere possibile per gli ostacoli frapposti dalla Turchia l’importante è che entri quanto prima la Finlandia. La seconda considerazione è che probabilmente Ankara sta cercando di dilazionare il proprio consenso per non perdere un importante “leverage” nei confronti di vari alleati una volta dato il suo assenso. La Finlandia desidera che l’accessione avvenga contemporaneamente alla Svezia ma da un intervento del Presidente finlandese Niinisto non mi è sembrato che ciò fosse una condizione.

**7.** Il Consigliere cinese per gli affari esteri Wang Yi, ha riaffermato l’appoggio all’integrità dell’Ucraina, tuttavia, associata

subito dopo al suo discorso all'“integrità di una Cina che includa Taiwan. Pechino ha annunciato una proposta di pace, successivamente presentata il 24 febbraio 2023, che, da quanto già filtrato a Monaco, aveva già confrontato con Mosca ma non con Kiev. Il cessate il fuoco proposto da Pechino favorisce la Russia con un congelamento dei territori occupati che nel frattempo consentirebbe a Mosca di riorganizzare le forze armate ed accrescere le proprie dotazioni militari. A Monaco, Blinken e Wang Yi si sono parlati. L'atmosfera non è stata delle migliori. L'altolà sull'eventuale vendita di armi alla Russia, che Blinken ha rivolto a Pechino ha irritato Wang Yi. Ma voci di corridoio affermano che l'incidente del pallone spia sia in qualche modo superato. Vi è stata di fatto l'accettazione americana della dichiarazione cinese che il sorvolo del pallone verso gli Stati Uniti fu un errore e l'ammissione, da parte di Pechino, che sia mancato il coordinamento e l'informazione all'interno della sua amministrazione. Il Ministero degli Esteri cinese ne era infatti all'oscuro.

8. L'annunciata revisione del decreto sulle linee della politica estera russa prelude, secondo vari osservatori, ad un atteggiamento di Mosca sempre più aggressivo nei confronti della Moldavia. La nota Repubblica

separatista della Transnistria ove da anni stazionano militari russi e migliaia di tonnellate di materiale militare e di esplosivi potrebbe trasformare la Moldavia nel nuovo prossimo obiettivo di un attacco russo. La Presidente moldava Maia Sandu e il Ministro degli Esteri romeno Bogdan Aurescu hanno chiesto all'Unione Europea e alla NATO di sostenere la Moldavia nel rafforzamento del suo sistema di difesa.

9. Il Ministro degli Esteri italiano Antonio Tajani ha avanzato due proposte concrete: neutralizzare la zona intorno Zaporizhzhia in particolare quella che circonda la centrale nucleare per prevenire incidenti tipo Chernobyl e creare un “corridoio verde” che garantisca alle navi di cereali in partenza dal Mar Nero di raggiungere i paesi del Sud del mondo in particolare quelli dell'Africa.

Qualche giorno dopo a Kiev, il Presidente del Consiglio Meloni, ha lanciato la proposta di una conferenza in Italia per la ricostruzione dell'Ucraina da tenersi in aprile con la partecipazione di aziende italiane. Sul piano politico e mediatico la forte condanna della Russia “la cui vittoria”, nelle parole della Premier, “rappresenterebbe il preludio alla possibile invasione di altri Stati europei” è apparsa una posizione perfettamente in linea con quella della NATO.

Stefano Ronca

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

## **Le preoccupazioni americane per la situazione a Cuba**

Nel corso della guerra fredda il blocco sovietico ha mantenuto a galla l'economia cubana per decenni attraverso miliardi di sussidi annuali, riempiendo in tal modo il vuoto commerciale lasciato dagli Stati Uniti con l'applicazione del "bloqueo". Ciò ha permesso all'isola di diventare un paese con un buon standard di vita e con il più basso indice di povertà dell'America Latina. La dissoluzione dell'URSS nel 1991 è stata un grande shock, il Pil è crollato assieme alla produzione agricola e alla capacità manifatturiera. Code per il cibo, ore senza luce e acqua corrente sono entrate nella vita quotidiana, addirittura il sapone doveva essere razionato e i cubani hanno dovuto accontentarsi di quattro pezzi all'anno. Sembrava la fine del castrismo, ma le previsioni venivano presto smentite. L'isola si apre completamente al turismo ed è una scelta vincente. Alberghi, voli low cost, discoteche, negozi, ristoranti ("paladares") portano una buona quantità di valuta pregiata. Poi Pechino per affinità ideologiche rimane maggiormente in campo fornendo diversi aiuti, mentre Mosca non abbandona completamente l'ex alleato. A risolvere la crisi energetica ci pensa il Venezuela; Chavez regala praticamente il greggio per le centrali elettriche in cambio dell'arrivo di un contingente di "medici" cubani e Maduro conferma entusiasticamente la politica del suo predecessore. Cuba e il castrismo contro ogni previsione continuano a galleggiare, anche se non come prima. Nel 2016 sembrava giunta una svolta. Obama viene in visita e abbraccia Raul Castro, succeduto a Fidel dopo la sua morte; pochi giorni dopo i Rolling Stones sono all'Avana per un concerto e di fronte a centinaia di migliaia di persone Mick Jagger apre l'esibizione dicendo "los tiempos están cambiando". Tutto portava a pensare alla fine di una assurda situazione durata più di mezzo

secolo, poi le cose sono andate diversamente. Dopo la visita di Obama, la situazione nell'isola è peggiorata; non solo l'amministrazione di Biden non ha recuperato le politiche del suo ex presidente, ma allo stesso tempo la crisi economica generata dalla pandemia ha portato anche a una crisi migratoria senza precedenti.

Il 2022 è stato un "annus horribilis". Sotto il profilo economico, l'inflazione in ottobre scorso ha fatto registrare un tasso annuo del 40%, rafforzando inevitabilmente il mercato valutario parallelo. Le criticità hanno riguardato anche il fronte istituzionale, con un'astensione alle ultime elezioni comunali che ha raggiunto cifre molto elevate. Le elezioni in un paese a partito unico hanno un valore meramente simbolico, ma la partecipazione è sempre stata un argomento propagandistico. A peggiorare le cose è giunto l'aspetto demografico, con un saldo migratorio in uscita pari a 250 mila unità. Le condizioni di vita a Cuba negli ultimi anni sono drasticamente peggiorate, a causa delle nuove e pesanti sanzioni economiche imposte dagli Stati Uniti con l'inasprimento dell'embargo durante l'amministrazione Trump e dalle conseguenze della pandemia, che ha colpito un settore vitale per l'economia dell'isola: l'industria del turismo. Oggi i generi alimentari sono molto più scarsi e cari che in passato. I medicinali si trovano con difficoltà, per procurarseli i cubani affrontano ore di fila davanti alle farmacie, in molte zone del paese ci sono interruzioni di corrente elettrica frequenti e durature. Inoltre, dopo le manifestazioni antigovernative del luglio 2021, L'Avana ha reagito con una repressione durissima, arrestando centinaia di persone e condannandole lunghe pene detentive in processi sommari a porte chiuse.

Nel 2022, circa 250.000 cubani (oltre il 2% su una popolazione di 11.300.000) sono

emigrati negli Stati Uniti. Una ondata migratoria senza precedenti, con cifre da Mediterraneo. Nel 1980, 125.000 persone abbandonarono il Paese durante il famoso esodo del Mariel (i “marielitos”), mentre nel 1994 circa 35.000 cubani lasciarono l’isola a bordo di zattere di fortuna. Questi due fenomeni durarono un anno, mentre l’attuale flusso migratorio, alcuni studiosi lo paragonano a un esodo bellico, non sembra accennare a decrescere. Molti altri, inoltre, lasciano l’isola costruendo piccole imbarcazioni, continua quindi la tragica tradizione dei “balseros”. La Guardia Costiera statunitense parla di oltre cento morti in mare dal 2020 e di quasi 6.000 persone intercettate durante la traversata e riportati verso l’isola. Non va tralasciato che Cuba ha una lunga storia di favoreggiamento delle migrazioni per liberare la nazione da coloro che si oppongono al regime; ad esempio, al tempo del Mariel, Fidel Castro spalancò anche le porte delle carceri.

La maggior parte dei migranti lascia però il paese in aereo. Una decina di anni fa Cuba ha, infatti, abolito l’obbligo del visto di uscita per lasciare l’isola per via aerea, mentre la partenza via mare rimane ancora illegale. Le partenze hanno avuto un’accelerazione nel 2021, quando il Nicaragua ha smesso di richiedere il visto d’ingresso per i cubani. Migliaia di persone sono volate a Managua, per poi compiere il viaggio via terra verso gli Stati Uniti, consegnandosi alle locali bande criminali del traffico di esseri umani. Oggi il numero di cubani detenuti al confine meridionale degli Stati Uniti è secondo solo a quello dei messicani.

Le partenze riguardano soprattutto i più giovani e in età lavorativa. Ciò fa presagire un futuro demografico cupo per il paese che ha già una delle popolazioni più anziane dell’emisfero, con un’aspettativa di vita di 78 anni. Cuba non si sta semplicemente spopolando, ma invecchiando rapidamente.

Le condizioni di vita sull’isola sono sempre state precarie, ma ora l’aggravarsi della povertà e il fallimento del tentativo di distensione di Obama hanno accelerato l’ondata migratoria. Centrale è stata la pandemia del Covid-19: il PIL di Cuba

rimane dell’8% al di sotto dei livelli pre-pandemici e l’aumento dell’inflazione sta peggiorando la situazione. La pandemia ha duramente colpito l’industria del turismo, indebolita ultimamente anche dall’assenza dei gruppi di turisti russi. I grandi alberghi, finanziati tramite joint ventures nelle quali per legge lo Stato ha la maggioranza, sono quasi vuoti (mancano all’appello i grandi gruppi organizzati) e i camerieri dei ristoranti ogni giorno apparecchiano i tavoli, ma se qualche cliente si presenta la risposta è che da mangiare c’è poco. Tale settore era fondamentale, in quanto fonte imprescindibile di valuta forte per importare beni dall’estero. Le importazioni, soprattutto di generi alimentari e carburante, si sono dimezzate. Il cibo è diventato ancora più scarso e costoso, milioni di persone sopportano quotidianamente blackout di ore. La dimensione della crisi è squadernata dall’ultimo comunicato, celebrato pubblicamente, della compagnia elettrica governativa: “abbiamo garantito il servizio elettrico ininterrottamente per 13 ore e 13 minuti”. Particolarmente grave è la mancanza di medicinali. Impensabile per un regime che ha sempre voluto fare del proprio sistema sanitario un modello per il resto del mondo. Anche il celebrato sistema scolastico capillare è stato messo in crisi dal Covid e la formazione delle prossime generazioni è un punto interrogativo. Cuba è ormai sostanzialmente un paese povero, dove la povertà è spalmata in maniera meno evidente che altrove.

Queste ragioni hanno spinto, nell’estate del 2021, decine di migliaia di cubani a scendere in piazza in una delle più grandi manifestazioni antigovernative degli ultimi decenni. La protesta è stata essenzialmente contro la scarsità di alimenti e i blackout. Fame e miseria, ancor prima di sete di libertà, elezioni e diritti individuali. Il presidente Miguel Diaz-Canel ha detto di capire le sofferenze del popolo, ma ha ribadito che tutti i problemi di Cuba sono figli del famigerato embargo statunitense. Il “bloqueo”, oltre ad essere una misura anacronistica condannata ogni anno dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, pesa, ma l’attuale crisi è pure

frutto di una serie di errori commessi dal governo; come la troppa timida apertura all'impresa privata, l'introduzione di una doppia moneta (nazionale e convertibile) e aver collegato quasi tutte le aperture economiche al turismo. La pandemia ha proprio colpito l'industria turistica, lasciando senza fonte di reddito migliaia di autonomi autorizzati dal governo a lavorare come tassisti, gestori di ristoranti o case alloggi, guide, traduttori e ha, inoltre, messo in evidenza la fragilità del sistema sanitario, basato su medici di famiglia e prevenzione e non certo su letti di terapia intensiva e test di massa.

La maggioranza della popolazione è più concentrata sulla propria sopravvivenza quotidiana che su un eventuale cambiamento politico, da molti considerato anche un rischio (la minaccia di un ritorno dei cubani americani di Miami). Dopo sessant'anni ha in qualche modo metabolizzato un sistema di governo, che comunque per trent'anni, grazie alla solidarietà del sistema sovietico, aveva garantito all'isola uno dei migliori livelli vita in una regione prevalentemente povera.

Il futuro di Cuba è incerto, anche sotto il profilo di una certa solidarietà internazionale di cui ha sempre goduto. Ci si chiede se continuerà all'infinito l'aiuto della Cina – importante ma non risolutivo- e quello della Russia - impegnata nello sforzo bellico e finanziario della guerra in Ucraina - e se il Venezuela nel caso, non improbabile, di un cambiamento di regime seguirà con le forniture petrolifere a costo zero.

La crisi migratoria cubana è certamente influenzata dalle politiche statunitensi, in quanto la decisione di allentare o meno l'embargo ha un impatto sullo sviluppo economico e di conseguenza sulle ondate migratorie. Le tensioni tra i due Paesi si erano allentate durante la presidenza di Obama (primo presidente americano a visitare l'isola in 88 anni), che aveva alleggerito alcune sanzioni economiche e permesso nuovi viaggi verso l'isola. L'elezione di Trump aveva portato a un brusco cambio di rotta. Per accattivarsi gli elettori di origine cubana della Florida, Trump ha inasprito le sanzioni, limitando anche la quantità di denaro che i

cubani possono ricevere dalle loro famiglie negli Stati Uniti. Con l'arrivo di Biden, è stata revocata la stretta sulle rimesse dei cubani-americani, autorizzando una società statunitense a elaborare i bonifici verso l'isola. Restano però in vigore le restrizioni sui viaggi turistici e sulle importazioni ed esportazioni di molti beni. Washington ha inoltre preso una singolare misura per scoraggiare il turismo occidentale, neanche Trump l'aveva pensata. Chi si reca a Cuba e poi vuole andare dopo negli USA deve richiedere il visto, l'ESTA non basta. L'Amministrazione ha anche deciso di negare alle persone provenienti da Cuba (e da altri paesi) la possibilità di chiedere asilo se attraversano il confine messicano illegalmente. Ciò determina un immediato rimpatrio in Messico, grazie a un accordo con López Obrador firmato per porre un freno alle "carovane migratorie". L'inclusione in tale disposizione dei cubani – che da sempre beneficiano di politiche migratorie più permissive che garantiscono in modo automatico lo status di rifugiato politico – è un segno di quanto questa crisi migratoria stia diventando un grave problema per gli Stati Uniti.

Biden è conscio che un allentamento dell'embargo potrebbe essere utile per mitigare il flusso migratorio, ma non può muoversi agilmente in questa direzione perché ciò irriterebbe la diaspora cubana residente negli Stati Uniti, che gioca un ruolo fondamentale nelle elezioni statunitensi. Il Presidente sta quindi cercando di ricalibrare la sua politica, ricercando una via di mezzo tra la pressione di Trump e il riavvicinamento di Obama.

In questa ricerca di una terza via e nel tentativo di regolare il flusso migratorio ed anche nell'ottica di limitare l'influenza di Mosca su alcuni paesi riguardo alla crisi in Ucraina (in analogia a quanto fatto con il Venezuela sull'acquisto del petrolio), Washington ha deciso di aprire percorsi legali per l'immigrazione cubana, avviando un dialogo con il governo dell'isola. Gli Stati Uniti hanno recentemente ripreso il rilascio dei visti presso l'Ambasciata nella capitale. I servizi consolari erano stati interrotti nel 2017

dopo che il personale era stato vittima di attacchi acustici (“sindrome dell’Avana”). Gli accordi tra i due paesi prevedono che gli Stati Uniti rilascino almeno 20.000 visti all’anno, misura che ovviamente non consentirà di ridurre l’ondata migratoria in modo significativo; potranno, infatti, presentare la richiesta solo coloro in grado di identificare come sponsor una persona che già risiede negli Stati Uniti. L’Avana ha accolto positivamente la ripresa dei servizi, ma ha sottolineato che si dovrebbe andare oltre, includendo anche i visti per i non immigrati, per non ostacolare le visite familiari e gli scambi culturali, sportivi e scientifici.

Funzionari statunitensi e cubani si sono incontrati nei mesi scorsi all’Avana per

discutere anche di argomenti di interesse bilaterale in materia di sicurezza. Un dialogo che il Dipartimento di Stato ha spiegato con l’obiettivo di combattere gli attori criminali aumentando la cooperazione su una serie di questioni, tra cui il traffico di esseri umani e stupefacenti, sui quali Cuba ha sempre prestato la sua piena collaborazione in campo internazionale. Washington ha precisato che stabilire e aumentare i canali di cooperazione per affrontare meglio le gravi minacce della criminalità transnazionale in America Centrale e Caraibi non va a scapito delle serie preoccupazioni sui diritti umani che continua a nutrire.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto

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

## **L'accordo tra Arabia Saudita ed Iran: preliminari riflessioni**

L'accordo inaspettato firmato a Pechino il 10 marzo scorso tra Arabia Saudita ed Iran apre nuove prospettive per il Medio Oriente. Sulla base di quanto si è appreso finora, l'intesa prevede la riapertura delle rispettive Ambasciate entro due mesi, il "rispetto della sovranità degli Stati e la non interferenza negli affari interni", la riattivazione degli accordi su commercio, economia ed investimenti (del 1998) ed in materia di sicurezza (2001). I sauditi si sarebbero impegnati a non finanziare trasmissioni televisive in Iran considerate ostili. La minoranza sciita saudita potrà visitare i luoghi santi in Iran e gli iraniani potranno andare in pellegrinaggio alla Mecca.

È prematuro fare previsioni sulle conseguenze pratiche dell'accordo. Si tratta di un processo al suo inizio e la diplomazia dovrà impegnarsi seriamente. Comunque sia che due Stati radicalmente opposti decidano di normalizzare i rapporti è sicuramente un fatto positivo.

1. Dopo la presa di potere di Khomeini nel 1979, i rapporti tra Arabia Saudita ed Iran hanno avuto un andamento altalenante. Nel 1988 c'è stata la rottura delle relazioni diplomatiche, riprese tre anni dopo. Nel 2005 l'arrivo al potere a Teheran di Mahmud Ahmadinejad aveva acuito i contrasti tra i due Paesi fino ad arrivare, nel 2016, ad una nuova rottura delle relazioni diplomatiche quando, in seguito all'assassinio in Arabia Saudita di Nimr al-Nimr un religioso sciita strenuo oppositore della monarchia saudita, la folla aveva assaltato le missioni diplomatiche saudite in Iran.

La firma dell'accordo è giunta del tutto inaspettata, anche se è molto probabile che i sauditi abbiano tenuto informati gli Stati Uniti. Inaspettata non solo per la tempistica, ma per il ruolo insolito svolto da Pechino e

perché, a prescindere dagli interessi contrapposti (Yemen, Libano, Iraq, Siria), sauditi ed iraniani si trovavano e si trovano su due fronti contrapposti: i primi alleati degli americani e desiderosi di aprire ad Israele, i secondi acerrimi nemici sia di Washington che di Tel Aviv. Va detto che nel 2021, prima della mediazione cinese, l'Iraq e poi l'Oman si erano impegnati in una mediazione. Un utile ruolo di battistrada anche se è legittimo chiedersi se questi due Paesi avrebbero avuto il peso e l'influenza sufficiente per portare a buon fine la loro iniziativa.

Alcune avvisaglie che un cambio di rotta verso l'Iran non fosse irrealistico lo avevano dato gli Emirati Arabi Uniti, che spesso anticipano le mosse del Regno saudita, quando nell'autunno 2021 avevano rimandato il loro Ambasciatore a Teheran. Un altro segnale era stato l'avvio di negoziati tra i sauditi e gli Houthis dello Yemen, seguito poi dagli aiuti inviati dopo il terremoto ad Aleppo. E questa è stata la prima volta dal 2012 che i sauditi sono entrati nella Siria di Assad, alleata di Teheran.

L'altra grande novità è rappresentata dalla Cina. In Medio Oriente la Cina si era limitata finora a svolgere un ruolo essenzialmente economico e commerciale, come del resto in tante altre parti del mondo a cominciare dall'Africa. In una regione dove gli americani sono egemoni, la Cina ha deciso di svolgere un ruolo politico agevolata dal fatto che, a differenza degli Stati Uniti, ha più o meno buoni rapporti con tutti gli Stati della regione, a cominciare dall'Arabia Saudita e dall'Iran. Un protagonismo cinese a tutto campo: non è un dettaglio che per negoziare e definire l'accordo siano stati utilizzati il cinese, l'arabo ed il persiano, invece dell'inglese. Non manca di suscitare curiosità il fatto che uno Stato dichiaratamente ateo abbia fatto da

mediatore tra due Stati caratterizzati da una forte impronta religiosa.

Secondo alcuni osservatori l'intesa si ispira all'Iniziativa per la Sicurezza Globale (ISG) lanciata nell'aprile 2022 al Boao Forum for Asia. Una iniziativa che mirerebbe a creare una nuova architettura di sicurezza mondiale o comunque un sistema di coesistenza pacifica nella quale il ruolo degli Stati Uniti sarebbe fortemente ridimensionato a vantaggio della Cina. Questo in una concezione della sicurezza che non è puramente militare, ma riguarda anche il cibo, l'energia, (entrambi essenziali per la Cina data la sua cronica dipendenza dall'estero), il clima, il commercio internazionale. Non è un caso che tra i principi cardine della ISG ci siano il rispetto della sovranità e integrità territoriale di tutti gli Stati, ribaditi nell'intesa saudita-iraniana.

Pechino guadagna in termini di prestigio internazionale e di presenza in una regione fondamentale per gli interessi economici cinesi. La Cina è il primo partner commerciale dell'Arabia Saudita e dell'Iran (molto minore l'interscambio con questo secondo Paese anche a causa delle sanzioni); dal Medio Oriente proviene il 50% del petrolio che importa e questo petrolio passa dallo stretto di Hormuz; nella regione ha importanti investimenti a cominciare dagli Emirati Arabi Uniti e dall'Iraq e il suo sistema industriale è interessato a dare un contributo alla transizione energetica della regione.

È evidente che l'intesa non sarebbe stata possibile se non vi fosse stato un interesse di Riad e Teheran a normalizzare i rapporti bilaterali. Entrambi vogliono evitare uno scontro diretto. C'è chi ha definito l'accordo, forse troppo ottimisticamente, un patto di non aggressione. Il leader druso libanese Walid Jumblatt ha parlato di una nuova Yalta.

L'Iran, in preda ad una crisi economica aggravata dalle sanzioni occidentali, è sempre più isolato sul piano internazionale sia per il suo sostegno alla Russia, sia per la brutale repressione delle donne che manifestano contro l'obbligo del velo. L'accordo con l'Arabia Saudita gli fornisce una legittimazione internazionale, alleggerendo

nel contempo la pressione sul dossier nucleare. Oltre ai tradizionali rapporti con la Russia, Teheran può contare ora su un orecchio attento a Pechino. Inoltre, è aperta la strada agli investimenti dei Paesi del Golfo.

Più complesso il discorso per l'Arabia Saudita. Riad aveva capito da tempo che i rapporti con Washington non erano più quelli del passato. Già la guerra all'Iraq nel 2003 aveva inferto un duro colpo alla credibilità americana nel mondo arabo. I sauditi si sono irritati quando, durante la Presidenza Trump, gli Stati Uniti non avevano mosso un dito dopo l'attacco con droni nel settembre 2019, di matrice iraniana, agli impianti petroliferi dell'ARAMCO ad Abqaiq e Khurais, non lontano dalla capitale Riad. Allora l'Iraq preoccupato ha cercato di riavvicinare Arabia Saudita ed Iran, seguito a ruota dall'Oman, mediatore discreto e relativamente indipendente sulla scena diplomatica mediorientale, tanto che non ha mai chiuso l'Ambasciata a Damasco. Un altro campanello d'allarme è suonato durante la Presidenza Biden, con la dura presa di posizione di Washington in seguito all'indagine sull'uccisione del giornalista saudita Jamal Khashoggi e lo scontro con l'uomo forte di Riad, Mohamed bin Salman. Il precipitoso ritiro americano dall'Afghanistan nell'agosto 2021 ha poi rafforzato l'idea di un disimpegno USA dal Medio Oriente.

Un'ulteriore conferma che le relazioni tra sauditi ed americani non fossero più quelle di una volta, la si è avuta con la guerra in Ucraina: contraddicendo le indicazioni di Washington, Riad ha annunciato che l'OPEC avrebbe tagliato la produzione di petrolio di due milioni di barili al giorno. Questo senza contare che i sauditi non hanno votato alle Nazioni Unite le sanzioni contro Mosca.

Il deterioramento dei rapporti con gli Stati Uniti non spiega da solo il riavvicinamento di Riad a Teheran. In primo luogo la dirigenza saudita si è resa conto che a lungo andare una contrapposizione costante con gli iraniani rischiava di portare più danni che vantaggi: esempio ne è il Libano, dove l'influenza saudita è venuta gradualmente scemando. In secondo luogo l'Arabia Saudita, che in

seguito al conflitto in Ucraina ha abbondantemente lucrato sull'aumento del prezzo degli idrocarburi, è impegnata in una costosa diversificazione dell'economia (il programma "Vision 2030") e vuole attirare investimenti e lavoratori qualificati seguendo l'esempio di Emirati Arabi Uniti e Qatar. Per raggiungere questo obiettivo i sauditi hanno bisogno di stabilità regionale e non possono permettersi il rischio di attacchi al loro territorio.

**2.** Questo il quadro generale che ha portato all'accordo saudita-iraniano. Più arduo valutare quali saranno i risultati concreti dell'intesa. Per prima cosa non bisogna farsi illusioni sul fatto che cessi la competizione tra i due Stati nella regione. Lo stesso Primo Ministro libanese, Najib Mikati, che ho brevemente incontrato a Roma, mi ha invitato a tale riguardo alla prudenza.

Premesso che l'invito al Presidente iraniano Ebrahim Raisi a visitare il Regno è già un risultato positivo, un primo banco di prova potrebbe essere lo Yemen. L'accordo prevedrebbe l'impegno delle parti a sostenere il cessate il fuoco dell'aprile 2022. Gli iraniani rinuncerebbero ad armare gli Houthi, per poi invitarli al dialogo e a non attaccare l'Arabia Saudita. In cambio i sauditi dovrebbero dare un qualche riconoscimento agli Houthi. Quello che appare certo è che la crisi yemenita perderebbe la sua dimensione regionale. Il cammino per una pace duratura è però arduo perché il conflitto ha anche cause interne.

Un secondo banco di prova potrebbe essere il Libano. Da cinque mesi il Parlamento libanese non riesce ad eleggere il successore di Michel Aoun alla Presidenza della Repubblica. Il campo cristiano, dal quale deve uscire il nome del Presidente, è diviso, come lo sono i sunniti, in grande maggioranza legati ai sauditi, e gli sciiti, schierati quasi all'unisono con Teheran. Il 6 febbraio scorso si è riunito a Parigi il "quintetto" composto da Francia, Stati Uniti, Arabia Saudita, Egitto e Qatar, ma non è riuscito a trovare una soluzione anche perché mancava l'altro attore fondamentale che è l'Iran. Se Riad e Teheran si metteranno

d'accordo o si faranno da parte, tutto sarà più facile. L'impressione è che né ai sauditi né agli iraniani conviene che il Libano, in preda alla più grave crisi economica, finanziaria e politica della sua storia, imploda. Il leader di Hezbollah, Hassan Nasrallah, ha fatto buon viso a cattivo gioco: si è congratulato per l'intesa raggiunta, ma allo stesso tempo ha dichiarato che l'accordo non menzionava il Libano, come a voler sottolineare che nella politica interna libanese intende mantenersi le mani libere.

Un terzo banco di prova, più complesso perché vede coinvolte tutte le maggiori potenze mondiali, è la Siria. Dopo dodici anni di guerra il Paese, anche a causa delle sanzioni, è allo stremo, Assad è ancora al suo posto anche se vi sono regioni che sfuggono al suo controllo (Idlib nel nord ovest e territori abitati da curdi e occupati dai turchi). Se sauditi ed iraniani smetteranno di fronteggiarsi in Siria verrà meno uno degli elementi che ha trasformato una guerra civile in uno scontro internazionale. La realtà è che Assad appare ora meno isolato nel mondo arabo: ha visitato recentemente gli Emirati e prima di questi l'Oman. Inoltre da un po' di tempo si ragiona su una riammissione della Siria nella Lega Araba, dopo che ne era stata esclusa in seguito alla feroce repressione che ha dato inizio alla guerra civile (2011). Riammissione che non potrà avvenire se i sauditi non saranno d'accordo.

**3.** Quali considerazioni trarre dall'intesa tra Arabia Saudita ed Iran? L'accordo, raggiunto grazie al ruolo determinante della Cina, principale concorrente degli americani sulla scena mondiale, è una sconfitta per gli Stati Uniti. Nel luglio del 2022 Biden, in visita a Riad, aveva spinto i sauditi e gli altri membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo ad avvicinarsi ad Israele in funzione anti-iraniana. Non se n'è fatto nulla e Riad si è rivolta a Pechino che, grazie ai suoi buoni rapporti con Teheran, dava maggiori garanzie che l'intesa sarebbe stata rispettata, in particolare da parte iraniana. Oltre che ai suoi buoni rapporti con l'Iran, Pechino è stata avvantaggiata, al contrario degli americani, da un approccio non ideologico della propria

politica estera. Un esempio per tutti è la definizione americana degli Houthis come gruppo terrorista: se lo definisci gruppo terrorista che influenza puoi avere su di lui? La stessa cosa Washington l'ha fatta con gli Hezbollah libanesi, senza ottenere apparentemente alcun risultato pratico.

Fallito il tentativo americano, Xi Jinping aveva visto Mohamed bin Salman a Riad nel dicembre 2022, mentre nel febbraio 2023 è stata la volta di Ebrahim Raisi di recarsi a Pechino. L'accordo è stato firmato il 10 marzo, dopo soli quattro giorni di negoziati.

Ora agli Stati Uniti non resta che far buon viso a cattivo gioco e prendere atto della nuova realtà. L'intesa saudita-iraniana dovrebbe portare stabilità e questo agli americani non può dispiacere. Il crescente attivismo cinese pone invece una sfida che andrà colta come pure va fatta una riflessione per quanto riguarda i rapporti con il mondo arabo.

Della Cina si è detto. Dovremmo abituarci a un ruolo più attivo di Pechino non solo in campo economico, ma anche politico, anche se è difficile che, almeno nell'immediato, arrivi al punto di sfidare gli USA aprendo basi militari in Medio Oriente. Certamente Pechino cercherà di cementare le relazioni con gli Stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo.

Anche Israele ha subito un duro colpo. Cade il progetto di creare intorno all'Iran un cordone sanitario, perno i sauditi, formato dagli Stati arabo-sunniti della regione. Inoltre Israele è relativamente isolato sul piano internazionale a causa della virata a destra di Netanyahu e dei rapporti tesi con i palestinesi. Ci si chiede se l'isolamento israeliano spingerà Netanyahu ad una politica interna più condivisa. Non si può escludere a priori l'adesione di Riad agli Accordi di Abramo. Ora però tutto è più difficile. Teniamo presente che il Regno saudita appare più vincolato alla difesa degli interessi palestinesi rispetto agli altri Paesi arabi e non vorrà lasciare al solo Iran questo ruolo.

Sarà opportuno riprendere il negoziato nucleare. Nel 2015 la priorità iraniana era quella di allentare la tensione con Stati Uniti ed Europa. Si arrivò al Joint Comprehensive

Plan for Action (JCPOA), con minori sanzioni in cambio di un rallentamento del programma nucleare di Teheran. Il ritiro di Trump dal JCPOA (2018), le nuove sanzioni, e l'attacco iraniano alle installazioni petrolifere saudite hanno spinto i Paesi arabi ad avvicinarsi prima ad Israele e poi allo stesso Iran.

Dopo un relativo declino sulla scena internazionale, l'Arabia saudita emerge come un Paese che si muove a tutto campo. A parte l'Iran, cerca buone relazioni con la Russia e la Turchia. I rapporti di alleanza con Washington restano, ma il paradigma basato sulla "sicurezza USA in cambio di prezzi bassi del petrolio" ha fatto il suo tempo.

Tutti parlano di un mondo multipolare. La mia impressione è che non si sia presa veramente sul serio questa nuova realtà che vede Stati di media potenza in grado di far sentire la loro voce molto più che in passato. L'attivismo di alcuni Stati arabi in Africa è emblematico al riguardo. Due grandi potenze, Cina e Russia, tendono ad espandersi nel cosiddetto "Sud globale". Alla pretesa del passato di esportare la rivoluzione si è sostituita quella di esportare influenza politica ed economica in Paesi, quelli del Sud del mondo, non più automaticamente acquisiti all'Occidente. Senza voler dare giudizi di opportunità, ci si deve chiedere se gli interventi militari dell'Occidente dalla guerra in Iraq in poi e lo stesso sostegno all'Ucraina, non rischiano di alienarci le simpatie dei Paesi del Sud del mondo. Questi non più attratti dal comunismo, si chiedono fino a che punto i loro interessi coincidano con quelli dell'Occidente.

Un'ultima considerazione riguarda la guerra in Ucraina e le sue conseguenze in politica estera. Che l'Occidente, con la NATO e l'Unione Europea in prima fila, sia unito è certamente un fatto positivo. Negativo se questo conflitto polarizza tutta la nostra attenzione. Bisognerebbe fare una sorta di "decoupling": uniti in Ucraina e in ordine sparso nel resto del mondo. Restare condizionati o peggio paralizzati dal conflitto ucraino ha come conseguenza che il vuoto di politica estera che si crea in tanti posti del mondo, viene subito riempito da altri Stati, spesso nostri concorrenti. Bisogna

riguadagnare la fiducia dei Paesi del Sud, a cominciare dall’Africa e da quelli del Mediterraneo allargato, porre un freno agli espansionismi russo e cinese e di tanti medi attori internazionali fino a pochi anni fa assenti al di fuori della rispettiva sfera regionale. In questo senso l’intesa saudita-iraniana suona come un campanello di allarme per noi.

L’Italia, con le visite all’estero e gli incontri del Presidente del Consiglio e dei Ministri di Governo, cerca di difendere i propri interessi, facendo ben attenzione a non irritare i suoi tradizionali alleati. Senza pretese di svolgere una politica estera a tutto campo, dà l’impressione di muoversi in

maniera efficace sul piano della promozione dei propri interessi economici e commerciali e della diffusione della cultura. La sfida più difficile che impegna il Governo, anche perché in gran parte inesplorata, resta quella delle migrazioni: il “piano Mattei” per formare tecnici nei Paesi di origine dei migranti, il ripristino dei flussi regolari in cambio di accordi di riammissione, gli investimenti nei Paesi di emigrazione. Se l’Italia riuscirà a non farsi prendere dall’ossessione della ricerca di una egemonia politica, che sembra aver contagiato altri grandi Paesi, riuscirà a tutelare i propri interessi meglio di qualunque altro.

Giuseppe Morabito

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

## **Guerre coloniali o valoriali? Equilibri in movimento**

Per molti anni, dopo l'implosione dell'Unione sovietica, si era mantenuta una certa stabilità politica nel mondo. C'era chi persino aveva preconizzato "la fine della storia". Poi, malgrado Fukuyama, tutto era andato avanti in tono minore: i soliti contrasti tra autocrazie e democrazie, più sull'esercizio del potere interno che per seri attriti tra loro, mentre si svolgevano guerre identitarie nei Paesi del terzo mondo e nei Balcani, fiammate di malattie gravissime come ebola o marburg in Africa, e stasi dello sviluppo sociale un po' dappertutto.

Per contro si erano verificati miglioramenti nella cura di malattie "incurabili" in Occidente, e accelerazioni nell'evoluzione dell'intelligenza artificiale, così drammatici che si è cominciato a ritenere che un suo ulteriore sviluppo potrebbe nuocere alla capacità umana di controllarla per divenirne invece vassalla.

Questo andamento nel complesso scontato, piuttosto che soddisfacente, è stato sottoposto negli ultimi tre anni all'esplosione di due grandi eventi del tutto imprevisi: una pandemia mondiale e la guerra in Europa.

Non che nel tempo non ci fossero stati forti shock globali come l'impennata del terrorismo e il dilagare di migrazioni di massa. Ma questi accadimenti non avevano avuto la forza di tracciare un nuovo ordine internazionale, si erano inseriti in quello vecchio, come conseguenze inevitabili delle differenze di status, senza modificarne il tenore.

Viceversa la pandemia ci ha ulteriormente confermato il rischio della prossimità fisica con specie animali, di cui avevamo impropriamente violato lo spazio naturale, e quindi dell'importanza della sua tutela. Come della solidarietà verso società meno attrezzate a combattere il virus, cui abbiamo rivolto

attenzione e sostegno. Supporto che tra i membri UE si è esteso al settore finanziario (la NGEU).

Anche la guerra in Europa ha avuto un impatto illuminante sulle nazioni che avevano affidato il loro futuro non solo energetico, a partner genericamente affidabili sul piano commerciale, (prima URSS poi Russia) perché legati da interesse reciproco, sottovalutando il fatto che non si fossero veramente inseriti nell'ordine internazionale vigente. Si è concordemente sorvolato sul loro diverso orientamento culturale condonandogli quei difetti su principi e libertà che durante la guerra fredda, gli avevamo contestato. E dopo il trattato di Helsinki abbiamo inaugurato una convivenza più collaborativa, anche in favore delle popolazioni sotto il loro dominio. Ma così in parte, finendoci noi.

Il salto indietro è costato caro all'Europa, meno agli Stati Uniti, ma abbiamo riottenuto, una modesta libertà energetica, che però siamo pronti ad ipotecare tuffandoci nelle braccia della Cina, titolare di una forte supremazia nella produzione di batterie da macchine elettriche, sicuri che l'avidità di sviluppo e di stabilità degli scambi, induca Pechino a rispettare l'integrità altrui. Ciò mentre si accumulano nuvole nere su Taiwan.

Chiuso un capitolo dunque il gioco si ripete con la Cina che però nel tempo - al contrario di Mosca - ha sfruttato l'indulgenza mostratale, per balzare da un Paese emergente ad una potenza industriale. Con gli investimenti esteri e l'ausilio di una crescita imponente, la Cina si è infiltrata in Africa,

America Latina, Medio Oriente, Europa ed Asia, dove con la Via della seta, è ora pronta a riscuotere una accoglienza meno sospettosa persino dai Paesi del Sud est asiatico, oramai più sicuri delle proprie identità, malgrado la profusione di minoranze cinesi interne.

E' ancora vero che tutti questi stravolgimenti non hanno messo veramente a rischio l'egemonia degli Stati Uniti, per lo meno nelle zone del mondo dove ancora intendono mantenere il loro prestigio, anche solo con l'immagine di naturale supremazia politico/militare. Ma in altre aree la loro influenza si è decisamente affievolita fino a permettere che iniziative importanti vengano avviate dalla Cina in Medio Oriente, e riconcilino Iran e Arabia Saudita, mentre Russia e Turchia si contendono l'Africa del Nord. Con il risultato che Riad si allea con la Russia riducendo la produzione di petrolio e nella generale "anarchia", i Paesi arabi, quasi in un atto di provocazione, si muovono autonomamente, tentando di riportare la Siria all'ovile, sotto lo sguardo benevolo della Turchia, indifferenti alla postura americana su Assad.

E ancora: incurante dell'allarme suscitato a Washington dalla riforma della giustizia avviata da Netanyahu, il governo israeliano ha continuato sulla strada dell'approvazione di un antidemocratico disegno di legge, che è stato sospeso, non cancellato, solo per le imponenti manifestazioni di dissenso pubblico interno.

Dunque lentamente gli Stati Uniti sono scivolati fuori dal ruolo di protagonisti. Non sono realmente meno forti, ma meno rilevanti. E' un effetto forse presentato da Trump che con il suo slogan "Make America strong again" aveva colpito l'immaginazione degli Americani più diseredati. E ora all'estero comincia a filtrare una sensazione di declino, considerando l'inconsistenza americana nel rifiutare ogni via mediata per comporre la guerra russo-ucraina, come una prova di impotenza.

Biden non è un guerrafondaio come a volte sono stati accusati di essere i presidenti democratici, ma sembra sottrarsi ad un confronto diretto con Putin, forse insicuro della leva che ancora possiede nei confronti della Russia, ma anche della Cina. Dunque il viaggio di Macron e Von der Leyen a Pechino è servito a tastare un terreno molto arduo, per un possibile percorso negoziale che non lo costringa ad esserne protagonista.

Ma intanto gli Ucraini combattono per valori in cui credono e muoiono come i giovani avversari russi per l'inutile ambizione di Putin.

E' strano come la sua narrazione spudorata sull'origine della guerra, somigli alle giustificazioni che per due secoli i conquistatori coloniali hanno proposto come motivazione delle loro invasioni in terra straniera. Allora era la pretesa di portare alle popolazioni locali, valori e difesa dei diritti fondamentali, di cui erano privati dalla assenza dello stato di diritto e dalle sopraffazioni delle istituzioni locali.

Così le guerre "coloniali" non vanno lette sotto il profilo dei loro proclamati obbiettivi, ma sui loro elementi costitutivi: la resistenza opposta dal popolo aggredito (non necessariamente dal governo) alla missione "civilizzatrice" dell'invasore, e il fatto che le "operazioni militari" si svolgessero esclusivamente sul territorio dell'aggredito, privo questo, di risorse e strumenti per attaccare il territorio dell'aggressore. Così si sono svolte le conquiste europee dell'Ottocento, in Africa, in Asia orientale e centrale, nonché molto prima anche le Crociate, presentate come nobile liberazione della Terra santa, ma poi potenze occupanti.

Nel frattempo però c'è stata una variante: la vittoria non ha più portato ad un'occupazione permanente ma ad un cambio di schieramento del Paese sconfitto.

Con tale criterio emergono come coloniali, quelle americane in Corea o in Vietnam - espansione oltremare di potenze marittime - anche se giustificate magistralmente con il contenimento del Comunismo ad Oriente, e la difesa di governi amici. Motivazioni che si attagliano anche all'invasione russa dell'Afghanistan, nel rito dell'espansionismo continentale di Mosca, storicamente perseguito in Asia centrale.

A sorpresa sono rilevabili le stesse caratteristiche nell'attuale conflitto russo/ucraino: combattimenti solo sul terreno dell'aggredito, impotenza della vittima a colpire la patria dell'aggressore - anche frenata dagli alleati - e sullo sfondo, la minaccia di un conflitto nucleare, che

impedisce scelte più drastiche. Siamo dunque in una guerra di conquista del “terzo tipo”.

Naturalmente lo scoppio di una guerra coloniale nel centro dell'Europa ha sconvolto alcune certezze dell'Occidente, producendo una valanga di riflessioni, di orientamento diverso, su attori, motivazioni, o finalità dei contendenti, che spesso travalicano i fatti. Si attribuisce alla NATO - leggi America - più che alla Russia sia la provocazione iniziale di un'espansione forzata, che l'obiettivo di ridimensionare lo storico rivale. Altri invece guardando all'Ucraina, hanno mantenuto il timone dritto su realtà evidenti: aggressione ingiustificata, occupazioni illegittime, crimini di guerra, ambizioni ottocentesche, revisionismo storico e conseguenze nefaste del conflitto, per tutti.

Non così Oriente e Sud del mondo che hanno in genere manifestato maggior distacco verso il tramonto della stabilità in Europa, astenendosi dall'emettere giudizi e prendere posizione.

L'indifferenza di queste società, si spiega forse con il timore che dal confronto tra le grandi Potenze: US, Russia, Cina, NATO, i Paesi terzi ne pagheranno comunque il prezzo. Non importa quanto ne siano lontani. Il rischio del mancato arrivo di derrate alimentari essenziali per Paesi poveri, ne fa stato. Ma anche la possibile perdita di aiuti e collaborazione - anche se interessata - per realizzare infrastrutture di cui specialmente la Cina è da tempo grande elargitrice.

Temi di diritti umani, democrazia e libertà, che sostengono gli Ucraini, sono per loro meno convincenti perché spesso ideali ancora un miraggio nelle proprie società, o perché sono rimasti delusi da avventure politiche che come le primavere arabe, hanno peggiorato le loro condizioni.

E' un fatto che rimangono increduli di fronte alle premesse politiche dei partecipanti, frastornati anche dalla propaganda russa, narrazione caotica sull'origine del conflitto: pretesa di unità dell'antico Rus, liberazione di Kiev da un governo nazi/fascista, inesistenza della nazione ucraina, difesa delle minoranze russofone e protezione di Mosca da attacchi occidentali - come dagli eserciti napoleonici e tedeschi - con “la terra bruciata” ora ucraina.

Ma la partita si gioca anche sull'identità dell'Ucraina e la scarsa incisività della nazione come società autonoma.

Questo carattere sfumato ha sicuramente inficiato la causa ucraina presso osservatori superficiali, di fronte alla maggiore assertività dei Russi già nell'Unione Sovietica, quando i loro diktat calavano su di una popolazione di contadini, minatori ed operai, reclutati spesso per guerre di Mosca, non condivise nemmeno dai russofoni del Donbass.

Tuttavia come detto, i tempi delle conquiste stabili sono passati. Abbiamo visto popolazioni vinte dai militari, impossibili da governare per l'esplosione dell'insorgenza. Guerriglia o continui sabotaggi possono rendere di fatto la scena politica insicura e instabile, obbligando l'invasore alla rinuncia della sua conquista.

E' successo ad Americani in Afghanistan e avverrebbe in Ucraina ai Russi, già respinti dall'insorgenza afghana, se pretendessero di dominare il Paese.

La società russa e quella ucraina apparentemente simili nel contesto autoritario dell'URSS, mostrano adesso tutta la loro differenza, mentre si palesa l'insofferenza di Putin e della Chiesa ortodossa che lo affianca, per la libertà sociale ucraina, molto più ampia dello spazio concesso a comunità e giovani russi.

Sia come sia, è ammirevole la resistenza ucraina di fronte alla sistematica distruzione di case, città, ospedali, Chiese e infrastrutture, con gli abitanti pronti a reagire dopo ogni bombardamento. A liberare il terreno dalle macerie, trasferire vecchi e feriti, ricostruire passaggi e strade, spegnere incendi e ripristinare distribuzione di acqua e alimenti.

Quando finirà? E' forse ancora presto per dirlo. I due contendenti sono impegnati a disegnare le aree disputate per il negoziato finale. Le variabili sono ancora troppe: sufficienza ed efficacia di armamenti e risorse umane, continuazione delle alleanze, valutazione di perdite e conquiste, futuro status per i leader.

In fondo il più vulnerabile è Putin. A bocce ferme dovrà dimostrare di aver ottenuto un successo, pena conseguenze gravi per il suo status. Più facile per Zelenski che dovrà

rispondere solo di aver fronteggiato con coraggio e determinazione un'aggressione inattesa. E' dunque da lui che potrebbero partire offerte di limitate rinunce territoriali che non minassero la fiducia concessagli dal popolo combattente.

A complicare la scena: tensioni irrisolte in Occidente rendono forse più accessibile a Xi Jinping una manovra parallela in Oriente per riprendersi Taiwan in un modo o nell'altro, ma sicuramente non indolore.

Lo scivolamento verso il caos internazionale avanza ma ancora un nuovo

ordine internazionale non è visibile. La mutazione emergerà quando il fermo al clamore delle armi, forzerà una riflessione sulle relazioni internazionali restanti. Nuovi squilibri potrebbero svilire paradigmi stabilizzati e costringere l'Occidente ad affievolire l'intransigenza su valori non più universali, per ottenere una sorta di pace. Forse sempre più instabile.

Jolanda Brunetti

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

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

## **ISRAELE DI FRONTE A PREOCCUPANTI SFIDE INTERNE ED ESTERNE**

Quanto sta avvenendo in Israele (la cui popolazione con cittadinanza ammonta a circa 10 milioni) riveste un'importanza straordinaria per l'avvenire del paese e dell'intera area medio-orientale.

1. Dopo cinque elezioni in quattro anni che evidentemente non avevano prodotto risultati stabilizzanti, l'ultima consultazione elettorale del novembre scorso ha offerto un verdetto che, per quanto di stretta misura, ha consentito il ritorno al potere del Primo Ministro Benjamin Netanyahu, ormai colui che nell'ultra settantennale storia del Paese ha rivestito la massima carica politica per il periodo più lungo. Dopo le ormai tradizionali elaborate consultazioni inter-partitiche, il capo del Likud, alla testa della formazione politica che ha riscosso i maggiori consensi, è riuscito a formare un governo di destra e di estrema destra che può contare su una maggioranza di 64 voti sui 120 seggi presenti in Parlamento: per gli standard israeliani una superiorità numerica che, per quanto risicata, consentirebbe di guardare con qualche tranquillità al futuro della legislatura. Senonché il programma, che Netanyahu si è accinto a realizzare, costituisce un rivoluzionario tentativo di alterare il delicato equilibrio su cui si era retta la politica israeliana in tutta la storia del paese. In effetti, l'obiettivo principale del nuovo governo è quello di ristrutturare drasticamente il funzionamento della Corte suprema che fino a questo momento è stata un elemento di efficace continuità e contro-potere nella storia israeliana: in assenza di una Costituzione formale che, nonostante la promulgazione di una serie di leggi fondamentali, la politica israeliana non è ancora riuscita a produrre.

In sintesi la riforma proposta punta di fatto a subordinare l'articolazione e l'esercizio dei poteri della Corte ai voleri della maggioranza

parlamentare che diventerebbe così il centro ordinativo incontestato ed incontrollabile del Paese, ovviamente diretto e gestito dal nucleo ministeriale-governativo. Sarebbe una evidente deviazione dalla tipicamente occidentale suddivisione ed equilibrio dei poteri che avvicinerrebbe la nuova formula israeliana alle impostazioni costituzionali tipiche dell'oriente. A ciò si aggiungerebbe la creazione di una milizia interna, dipendente dal ministro della Sicurezza nazionale, che gli oppositori di Netanyahu considerano estremamente pericolosa perché verrebbe a rompere il carattere formalmente "apolitico" del dispositivo militare nazionale.

Queste ed altre minori innovazioni costituiscono in qualche modo il prezzo che il Primo Ministro - in realtà pienamente consenziente in quanto la riforma gli consentirebbe di sfuggire alla giustizia ordinaria che da tempo lo sta tallonando per reati tra l'altro di corruzione - si è predisposto a pagare alle formazioni politiche di estrema destra religiosa. Queste, per quanto ancora minoritarie, sono indispensabili alla maggioranza e tendono con il passare del tempo a diventare sempre più robuste e predominanti non fosse altro per l'altissimo tasso di moltiplicazione demografica rispetto alla declinante disponibilità riproduttiva della popolazione che si identifica con le forze di ispirazione laica.

2. Di fronte alla evidente volontà del governo di realizzare il proprio programma, si sono registrate negli ultimi mesi imponenti manifestazioni pubbliche di protesta che hanno visto la partecipazione di oltre il 7% della popolazione a cui si sono alternati, su scala notevolmente inferiore, cortei di sostenitori del disegno governativo: il tutto, peraltro, senza rilevabili situazioni di diretta violenta conflittualità. L'aspetto più delicato

della contrapposizione è l'atteggiamento di frazioni importanti dei "riservisti" delle forze armate che, aderendo alla protesta, si sono rifiutati di partecipare alle previste, normali esercitazioni di addestramento.

Con il suo indubbio realismo politico, Netanyahu si è reso conto che l'opposizione del paese al suo programma di governo era troppo intensa e diffusa, talché ha deciso di sospendere temporaneamente la realizzazione dello schema di cambiamento: nella speranza che il periodo di "decantazione" consenta di trovare, soprattutto per quanto riguarda la riforma della giustizia, una formula di compromesso che riesca a far uscire il Paese dall'attuale situazione di stallo. E' da notare che il dispiegamento anti-governativo è attualmente maggioritario anche perché ingloba frazioni non del tutto trascurabili del Likud e anche di formazioni di ispirazione più vagamente religiosa. E' quindi prevedibile che il Primo ministro sarà costretto a ripiegare su posizioni "transattive" che, nel far avanzare in qualche modo le tesi della sua maggioranza, riescano alla fine ad essere accettabili anche all'opposizione. Ma l'impasse è così profonda, alla luce della resistenza a soluzioni intermedie da parte delle componenti più religiosamente oltranziste dello schieramento governativo, che non si può escludere che la compagine Netanyahu vada incontro nei prossimi mesi a turbolenze interne così pronunciate da comprometterne la solidità. E' possibile quindi una nuova, ennesima crisi governativa.

**3.** Nel frattempo la componente israelo-palestinese (che ormai rappresenta il 20% dell'elettorato e che ha disertato in larga misura il voto) ha assunto un atteggiamento di apparente distacco dalla politica israeliana e guarda con incertezza e preoccupazione alla possibilità di una terza "Intifada". Allo stesso tempo la popolazione palestinese (circa 3 milioni) confinata nei territori occupati della Cisgiordania, la vecchia Giudea e Samaria, assiste, disorientata e possibile ostaggio di tentazioni eversive, alla sempre più evanescente presa sulla realtà dell'autorità palestinese di Abu Mazen. Osserva inoltre con sconcerto i piani di crescente espansione degli insediamenti israeliani nel proprio

spazio (con una presenza attuale già intorno ai 500 mila abitanti), nonché ai propositi sempre più palesi, da parte delle forze oltranziste della maggioranza di Netanyahu, di definitivo inglobamento di tale territorio nella piena sovranità israeliana.

Se a ciò si aggiungono le incognite racchiuse nella Striscia di Gaza (con 2 milioni di abitanti) abbandonata ad una intollerabile miseria e allo strapotere di Hamas, sostenuto tra l'altro dall'Iran, si ha l'immagine di un Israele accerchiato ed insidiato che solo il vigore eccezionale del proprio apparato militare e la straordinaria vitalità della società ed economia nazionali hanno finora consentito di preservare.

**4.** La posizione internazionale di Israele si era nel corso degli ultimi anni così stabilizzata che, con gli Accordi di Abramo del 2020, Tel Aviv (Gerusalemme) aveva potuto normalizzare anche diplomaticamente le relazioni con gli Emirati Arabi Uniti, il Marocco, il Bahrein e il Sudan mentre con l'Arabia Saudita si era raggiunto di fatto un *modus vivendi* che lasciava ben sperare in una futura sistemazione anche sotto il profilo diplomatico. Il collante era evidentemente il comune avversario, vale a dire l'Iran.

Ma il Medio Oriente è, forse più di altre parti del mondo, una regione "volatile". Sotto traccia la Cina, la cui presenza economica nell'area è sempre più penetrante, stava operando per avvicinare progressivamente i due grandi antagonisti, Arabia Saudita ed Iran, con i quali aveva da tempo avviato fruttuose relazioni petrolifere. L'annuncio di un accordo tra i due paesi, pronuba Pechino, per l'allacciamento di rapporti diplomatici ha certamente sorpreso Israele che ha avvertito i venti gelidi di un qualche isolamento. In effetti, il venir meno di un alleato di fatto come l'Arabia Saudita, nella contrapposizione radicale con Teheran deve essere stato avvertito a Tel Aviv (Gerusalemme) come un pessimo segnale strategico: tanto più che l'alleato americano, pur deluso ed irritato dal diniego iraniano di riattualizzare il defunto accordo nucleare JCPOA, si era mostrato negli ultimi mesi irrigidito ed indispettito sia dalla chiusura di Netanyahu nei confronti della soluzione dei due Stati al problema

palestinese (appoggiata anche dai paesi europei) sia dal sostegno sostanzialmente solo verbale all'Ucraina nella sua lotta esistenziale contro la Russia.

Così, paradossalmente, è proprio Mosca a mostrarsi la capitale più comprensiva davanti alle esigenze strategiche di Israele in quanto, pur protettrice militare di Damasco, consente senza battere ciglio agli Israeliani di condurre periodici raid aerei specificamente sulle installazioni iraniane e dei suoi alleati in Siria, pericolose posizioni avanzate contro la sicurezza dello Stato ebraico. La relazione speciale, pure di carattere personale, fra Netanyahu e Putin, si spiega con la presenza anche elettoralmente importante di oltre un milione di ebrei di provenienza russa che nel corso degli ultimi due decenni sono affluiti verso Israele, presenza che assicura in qualche modo una stabile inframmettenza russa nella politica israeliana.

\* \* \*

Già nel 2015 l'allora presidente di Israele, Reuven Rivlin, nel corso di un famoso discorso aveva suddiviso la cittadinanza israeliana in quattro grandi gruppi: i laici, gli ebrei religiosi, gli ultraortodossi, e gli israeliani di origine palestinese. La radicale riforma della Corte suprema impostata da Netanyahu è di natura tale da alterare l'equilibrio, per quanto instabile, che si era realizzato negli ultimi decenni tra le forze laiche e quelle di ispirazione religiosa. E' possibile che anche l'attuale grave crisi interna venga superata con qualche accomodamento dell'ultimo momento che riesca a soddisfare a mezza strada almeno alcune delle esigenze degli uni e degli altri. Ma anche tale risultato è destinato a non reggere in prospettiva perché a medio termine il profilo demografico di Israele tenderà inesorabilmente - come si è detto sopra - a

variare a ragione della nettamente diversa proclività generativa dei laici rispetto a quella dei religiosi, a tutto vantaggio ovviamente di questi ultimi.

Allo stesso tempo la componente di origine palestinese, rimasta sinora ai margini della politica israeliana, aumenterà anche in termini relativi il proprio peso e contribuirà a rendere ancor più problematica una stabilizzazione complessiva della situazione. Se a tutto questo si aggiunge la possibilità che, secondo i disegni dell'estrema destra israeliana, la Cisgiordania venga incorporata in una grande Israele, si comprende come il "puzzle" nazionale vada incontro a scenari di difficile decrittazione.

Anche sul piano dei rapporti internazionali, le prospettive di Israele appaiono quanto mai incerte. Il riavvicinamento tra Arabia Saudita ed Iran toglie a Tel Aviv (Gerusalemme) la sicurezza di poter contare sia pur diplomaticamente sui paesi arabi nel caso di un aperto conflitto con Teheran, la cui dotazione di armamenti nucleari appare sempre più vicina e probabile. Le relazioni con Washington - sulle quali in caso di estremo pericolo Israele può, comunque, contare - si sono raffreddate a causa sia delle scoraggianti inclinazioni politiche di Tel Aviv (Gerusalemme) nei confronti dei palestinesi, sia della vicinanza con la Russia di Putin con la conseguente riluttanza israeliana a lasciarsi coinvolgere nel conflitto in Ucraina.

Insomma, un quadro di sfide interne ed esterne che raramente si sono addensate così pericolosamente su Israele: alle quali esso dovrà poter far fronte, per tentare di arginarle, non solo con le sue collaudate capacità e resilienza ma anche con una crescente dose di favorevole congiuntura astrale che, relativamente al passato, potrebbe tuttavia non essere così generosamente attingibile.

Adriano Benedetti

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

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