Prodotto finale

Progetto: "Ricerche con il Circolo di studi diplomatici su temi prioritari per la politica estera italiana" Avviso 2025

Link Campus University – Circolo di Studi Diplomatici

Il presente progetto è stato realizzato con il contributo dell'Unità per l'Analisi, la Programmazione e la Documentazione Storica – Direzione Generale per gli Affari Politici e la Sicurezza Internazionale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 – bis del DPR 18/1967.
Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

272

LA COSTRUZIONE DELLA DIFESA EUROPEA E LA SUA GOVERNANCE

(27 ottobre 2025)

_____

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

Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Segretario Generale della Farnesina, Ambasciatore Riccardo GUARIGLIA e del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale Luciano PORTOLANO

nonché degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Francesco ALOISI de LARDEREL, Giancarlo ARAGONA, Antonio ARMELLINI, Francesco AZZARELLO, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Federico DI ROBERTO, Patrizio FONDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Francesco TALO', Pierfrancesco ZAZO.

Paolo Casardi. Vorrei innanzitutto dare il benvenuto ai nostri invitati, all'Ambasciatore Riccardo Guariglia, Segretario Generale della Farnesina e al Generale Portolano, Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Sappiamo quanto sia stato difficile trovare una data per un approfondimento comune sulla difesa europea e per di più da realizzare simultaneamente dai due funzionari più alti in grado e più mobili, in Italia e all'estero, tra quelli che si occupano di politica estera e difesa. Vi siamo quindi, con l'Ambasciatore Melani e insieme ai nostri soci, particolarmente grati per la cura e lo sforzo supplementare, al di là delle vostre vastissime competenze, compiuto per realizzare questo pomeriggio, insieme a noi, il Dialogo Diplomatico su "La costruzione della difesa europea e la sua governance", anche per la tempestività che ci classifica tra i primi ad affrontare il tema solo quattro giorni dopo il Consiglio Europeo ordinario del 23 ottobre, che ha avuto questo argomento come punto principale della sua agenda.

Il Consiglio europeo ha fatto, come noto, il punto sui lavori volti a potenziare in modo decisivo la "prontezza" dell'Europa alla difesa entro il 2030, in sinergia e coordinamento con l'Alleanza Atlantica e sulla base della "tabella di marcia" predisposta dalla Presidente della Commissione Von der Leyen, quale aggiornamento del libro bianco sulla difesa europea. La guerra di aggressione della Russia all'Ucraina, nella visione del Consiglio Europeo, costituisce una sfida esistenziale per l'Unione. Per rispondere alle esigenze e alle minacce più immediate, l'orientamento strategico del Consiglio ha previsto che la priorità venga data al miglioramento della capacità anti drone e di difesa aerea utilizzando a pieno gli strumenti finanziari esistenti, con particolare riferimento al fianco orientale dell'UE, ma senza trascurare le minacce alle restanti frontiere dell'Unione. Anche la mobilità militare deve rimanere al centro dell'attenzione della Commissione UE e della Alta Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Il Consiglio Europeo ha sottolineato infine l'esigenza di intensificare l'opera di supervisione e coordinamento dei Ministri della Difesa sulla "prontezza" europea sulla base della relazione annuale che sarà presentata dalla Agenzia per la Difesa Europea (AED). Questi, in estrema sintesi sono i punti più urgenti sottolineati dal Consiglio Ordinario che però si è occupato anche di fornire una guida per molte complesse questioni concernenti la difesa, da quelle finanziarie a quelle operative. Ci interesserà molto sentire su questo la voce dei nostri più alti rappresentanti diplomatici e militari.

Prima di dare la parola ai nostri invitati, vorrei dire che, in aggiunta alle loro doti ben conosciute e molto apprezzate, esistono alcune particolarità che vorrei mettere in luce: l'Amb. Guariglia nonostante l'intensità dei suoi impegni in Italia e all'estero è riuscito a delineare e promuovere insieme all'On. Ministro Antonio Tajani, una recentissima riforma della Farnesina per adeguarla alle nuove sfide ed alla quale siamo tutti estremamente interessati. Il Generale Portolano, da parte sua, oltre alle straordinarie competenze che ha ricoperto in particolare negli ultimi dieci anni, quando ha sviluppato anche eccellenti doti da diplomatico pur nel suo cammino militare, ebbene anche il Generale Portolano è impegnato in una importante riforma e innovazione delle nostre Forze Armate, su cui anche, credo, vorrà darci qualche elemento.

Bene, darò ora la parola all'Ambasciatore Guariglia per il suo intervento, che sarà seguito da quello del Generale Portolano. Daremo poi la parola ai soci per le loro considerazioni ed eventuali domande, a partire da quelle del Co-Presidente, Ambasciatore Melani. Ricordo ai soci che il loro intervento non dovrebbe passare i cinque minuti. Dopo gli interventi dei soci ridaremo la parola all'Amb. Guariglia e al Generale Portolano per le loro repliche di circa dieci minuti ciascuno.

Ambasciatore Guariglia, carissimo Riccardo, hai la parola.

Riccardo Guariglia. Porgo il benvenuto al Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale di Corpo d'Armata Luciano Portolano.

È questa la mia seconda partecipazione al "Dialogo Diplomatico": sono dunque grato ai Co-Presidenti del Circolo di Studi Diplomatici, Ambasciatori Paolo Casardi e Maurizio Melani, per l'odierno Dialogo dal titolo: "La costruzione della difesa europea e la sua governance. L'Italia

come fornitore di sicurezza nella regione euro-atlantica: aspetti diplomatici e fattori di crescita per il paese".

Un tema con cui ci misureremo anche grazie ai soci del Circolo, colleghi che saluto tutti caramente: bentornati nella vostra casa!

E ringrazio l'Unità Analisi e Programmazione che sostiene tale evento.

Un ritorno utile, il vostro, cari colleghi, dal momento che questa nostra casa si giova della memoria dei colleghi a riposo e che, in costante equilibrio fra tradizione e innovazione, si misura sempre con la sfida di restare al passo coi tempi.

Ed è a questa sfida che guarda la riforma del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, promossa dal Vice Presidente e Ministro Antonio Tajani e che sarà operativa a gennaio 2026.

Desidero parlarvene, sia pure per cenni, perché tocca anche il tema di oggi.

Negli ultimi anni, infatti, sono emerse alcune circostanze che ci inducono a riformare l'organizzazione del MAECI:

1. In primo luogo, i vari focolai di crisi che impongono di accelerare gli iter decisionali che formano le posizioni italiane nei formati internazionali;

2. In secondo luogo, l'esigenza di consolidare le competenze sul commercio internazionale già acquisite al MAECI, così da meglio sostenere in un percorso di crescita le nostre aziende, incluse quelle del settore difesa e sicurezza.

La Farnesina che si sta riformando, inoltre, è chiamata ad agire in un mondo dalla sicurezza resa più precaria rispetto a qualche anno fa, sia per via dei conflitti di tipo classico, dall'Ucraina al Medio Oriente, sia a causa di aggressioni originate dalla sfera cibernetica o da minacce ibride.

Al contempo - e in connessione con quanto precede - sottolineo la necessità di rafforzare la resilienza e la competitività del nostro settore produttivo.

Se già la pandemia aveva evidenziato le fragilità delle filiere, le minacce citate nonché gli antagonismi commerciali dei nostri giorni inducono a rafforzare gli sforzi per l'internazionalizzazione delle nostre aziende, che il MAECI deve accompagnare ai fini della crescita del paese, in un agone mondiale più competitivo che mai.

La riforma della Farnesina nasce proprio da tali riflessioni e, in base alle indicazioni del Ministro, conferirà al MAECI due teste, una politica e una economica, affidate alla guida di due Vice Segretari Generali, che saranno i miei più stretti collaboratori.

Un'altra innovazione riguarda la rafforzata attenzione, con una Direzione Generale ad hoc, alla dimensione cyber, un terreno di collaborazione qualificata fra noi, la difesa e l'agenzia per la cybersicurezza nazionale.

Data questa premessa, toccherò tre principali contenuti:

1. Il rafforzamento delle capacità di sicurezza europea, tra Patto Atlantico e Trattato di Lisbona; senza tralasciare l'attuale rapporto con Washington;

2. Le attuali sfide per la difesa e la "diplomazia della crescita", fatta di sostegno ai "campioni nazionali" industriali e alla luce della sostenibilità economica di un simile sforzo per adeguare le nostre capacità;

3. Infine, menzionerò il "fianco sud" e la partecipazione italiana ad attività militari in altri continenti, un impegno che assumiamo al fine di contribuire, anche a lunga distanza, alla sicurezza dell'Europa.

Tutti e tre questi punti corrispondono ad ambiti in cui si esplica la collaborazione tra diplomazia e forze armate.

Una collaborazione che trova occasioni di raccordo al vertice - da ultimo, col tavolo esteri-difesa che abbiamo presieduto col Generale Portolano a marzo scorso - e che si sviluppa costantemente tramite il lavoro quotidiano dei nostri uffici, a Roma e all'estero, grazie al prezioso apporto che gli addetti alla difesa assicurano alle nostre sedi.

E da ex Ambasciatore d'Italia, a Varsavia prima e poi a Madrid, posso dire di avere sempre ricevuto da parte degli addetti militari una collaborazione di primissimo ordine!

Inizio ora col primo punto, anticipando che l'equazione della sicurezza si risolve nel rapporto fra sviluppo delle capacità europee e collaborazione transatlantica.

Un rapporto non scontato ma necessario, giacché di fronte alle minacce suaccennate, la famiglia euro-atlantica deve restare unita, a difesa di un ordine internazionale - e cito il Presidente Mattarella - "basato sulle regole, libero, pacifico e inclusivo".

È col Trattato di Lisbona che l'UE ha manifestato attenzioni al campo della sicurezza.

In particolare, la clausola di mutua difesa del Trattato sull'Unione Europea (art. 42, comma 7) prevede che, in caso di aggressione contro uno Stato membro, gli altri membri UE prestino assistenza, senza che si preveda un ruolo per le istituzioni europee, né che si specifichi il tipo di aiuto, anche perché alcuni Stati UE sono neutrali.

Si tratta di un impegno diverso rispetto a quello previsto dall'art. 5 del Trattato di Washington, perno della sicurezza euro-atlantica sorretto da una catena di comando e da capacità militari che gli alleati aggiornano da oltre 70 anni.

Dalla lettura combinata delle due norme che ho appena citato risulta da un lato evidente che la NATO debba rimanere la pietra angolare della nostra difesa, mentre dall'altro lato è altrettanto vero che l'Unione Europea deve raccogliere la sfida di diventare un fornitore credibile di sicurezza.

In tale ottica, parlare di autonomia strategica significa mirare a un'assunzione di responsabilità: l'UE deve potere difendere cittadini e valori con i nostri alleati e, se necessario, in modo indipendente.

Per far ciò, l'UE dispone della capacità di mobilitare vaste risorse, come pure un'ampia gamma di strumenti regolatori: ecco che la creazione di una base tecnologico-industriale europea appare un obiettivo cruciale di medio-lungo periodo per rafforzare il ruolo europeo nella NATO.

Tanto ciò è vero che, di recente, col programma SAFE, la Commissione ha messo a disposizione degli Stati 150 miliardi di euro, da qui al 2030, per rafforzare la propria prontezza militare, oltre a venire approvati regolamenti che incentivano l'integrazione fra le industrie europee della difesa.

Quando parliamo del futuro della difesa europea, infatti, è evidente che serviranno strumenti finanziari all'altezza delle nostre ambizioni comuni.

In questo senso, è importante avviare una riflessione condivisa su come garantire il quadro finanziario, anche valutando di rendere più strutturale la flessibilità oggi prevista dal Patto di Stabilità e crescita per le spese per la difesa.

Solo così - ed è questa la nostra idea - potremo sostenere nel tempo gli investimenti utili alla nostra sicurezza comune, oltre che alla crescita delle aziende.

Al contempo sarà essenziale valorizzare i capitali privati: completare l'unione dei mercati dei capitali e rafforzare il ruolo della Banca Europea per gli Investimenti renderanno sostenibile l'impegno europeo nella difesa.

Accanto agli strumenti regolatori e finanziari, l'Unione Europea può rafforzare il proprio "braccio operativo", ossia la politica di sicurezza e difesa comune, che vanta oggi 8 missioni militari, di cui due a comando italiano (Irini e Aspides) e 14 civili; nonché lo strumento europeo per la pace, che consente di cooperare nel settore sicurezza e difesa con gli attori che ne hanno necessità.

E sempre con l'obiettivo di rendere la UE un fornitore di sicurezza, va sottolineato che tali strumenti debbono portarci a costruire un pilastro europeo solido dentro la NATO, che sia interoperabile e politicamente coeso.

Anche per questo l'Italia promuove la maggiore sinergia tra NATO e UE, viste quali pilastri complementari dell'architettura di sicurezza europea.

Una maggiore cooperazione tra l'UE e la NATO andrà a vantaggio di tutti i paesi europei, mentre le duplicazioni di sforzi porterebbero solo a sprechi e inefficienze.

Le sollecitazioni che ci giungono dagli Stati Uniti per una maggiore responsabilizzazione del pilastro europeo della collaborazione transatlantica vanno accolte come l'occasione per realizzare finalmente quel salto di qualità che renderà il nostro partenariato più equilibrato.

In quest'ottica l'Italia proseguirà in quel saldo dialogo con l'Amministrazione americana che ci rende oggi punto di riferimento del rapporto transatlantico.

Sul rapporto speciale Roma-Washington, di cui sono stato testimone in varie occasioni, evidenzio due aspetti:

- Il primo politico: gli Stati Uniti rimangono il cuore militare e strategico della difesa euro-atlantica;
- Il secondo operativo (l'ho già accennato): la maggiore capacità europea non è alternativa agli USA ma rafforza la condivisione di rischi e costi…si tratta di provvedere alla nostra sicurezza venendo incontro alle istanze americane di condividere gli oneri.

A garantire la complementarità fra NATO e UE debbono essere gli Stati membri: per questo insistiamo affinché gli Stati restino al centro della costruzione della difesa europea, col potere decisionale affidato al Consiglio Europeo.

Cari colleghi, avere definito la Farnesina come votata a sostenere la crescita del paese mi porta ora al secondo punto.

Quello della difesa è un settore strategico in due sensi: da un lato incide sulle fondamenta dello Stato - la sovranità e l'indipendenza - e dall'altro costituisce un comparto della nostra economia che genera un valore diretto stimato intorno ai 16 miliardi di euro e che impiega oltre 50.000 lavoratori, una cifra che con l'indotto sale a 159.000 addetti.

Ma, soprattutto, è un settore dall'elevatissimo tasso di ricerca e sviluppo.

Il valore principale dell'industria della difesa risiede quindi nella capacità di generare innovazione e di trasferirne i benefici all'industria civile.

Questo settore si distingue anche per il suo effetto moltiplicatore: ogni investimento nella difesa genera un ritorno pari a due o anche tre volte l'importo investito e lo stesso si può dire per il moltiplicatore occupazionale.

Il settore si caratterizza inoltre per un'elevata propensione all'export, con circa due terzi della produzione rivolta all'estero: infatti, l'export di settore continua ad aumentare, dai 6,2 miliardi di euro del 2023 ai quasi 7,7 miliardi nel 2024, con un incremento di circa il 24%.

Dal punto di vista di un diplomatico, osservo che le collaborazioni internazionali sono fondamentali in tale ambito, e sono spesso strettamente connesse alle cooperazioni militari con paesi alleati o *like-minded*.

Per questi motivi, alla Farnesina dedichiamo la massima attenzione all'industria della difesa, parte integrante della nostra diplomazia della crescita.

È una priorità della nostra azione estera, che sosteniamo con determinazione e con tutti gli strumenti a disposizione.

Il nostro obiettivo è chiaro: rafforzare l'export e aiutare le imprese italiane, in ogni settore, a consolidare la propria presenza nei mercati strategici.

Questa visione - ve lo accennavo in fase iniziale - è al centro della riforma del Ministero degli Esteri, che punta a renderlo sempre più motore di crescita.

Su un piano operativo, quindi, siamo in prima linea nel sostenere l'internazionalizzazione del comparto della difesa, grazie all'azione coordinata della nostra rete diplomatico-consolare e dell'Agenzia ICE nonché allo stretto raccordo col Ministero della Difesa e le aziende.

Il nostro impegno è quello di accompagnare il sistema industriale nazionale nei mercati esteri, rafforzandone la competitività e aprendo nuove opportunità di crescita.

A tal fine, la Farnesina collabora alla conclusione di accordi intergovernativi a supporto della collaborazione nel settore della difesa e sicurezza, cornice essenziale per il nostro export e tassello indispensabile per la conclusione di accordi tra governi.

Mi riferisco ai cosiddetti accordi G2G, che costituiscono spesso la cornice prescelta per la fornitura di equipaggiamenti militari.

Organizziamo inoltre segmenti dedicati al settore nel quadro dei nostri numerosi eventi di partenariato economico, piattaforme di incontro essenziali per favorire la nascita di collaborazioni economiche.

Nei mesi scorsi, per esempio, abbiamo organizzato qui a Roma dialoghi imprenditoriali con gli Emirati, la Turchia e l'Algeria, tutti con l'industria della difesa al centro di panel dedicati, alla presenza delle autorità dei rispettivi paesi, ed in occasione dei quali sono stati firmati importanti accordi fra aziende italiane ed estere.

E non dimentico i molti interventi specifici a supporto di nostre aziende, in occasione di gare e commesse oppure per superare particolari criticità, anche cogliendo le occasioni di incontri a livello politico al fine di sensibilizzare le autorità dei paesi partner, quando ad esempio si richiedono autorizzazioni all'esportazione.

Nel portare avanti la diplomazia della crescita, agiamo in maniera sinergica con il Ministero della Difesa e gli altri attori del settore.

Per questo la Farnesina ha partecipato al tavolo di coordinamento per la politica industriale della difesa a livello tecnico, che si riunisce sotto il coordinamento del Ministero della Difesa, chiamato a finalizzare una strategia nazionale dell'industria della difesa, in cui riveste un ruolo centrale il supporto all'export anche attraverso lo strumento dei già citati G2G.

È infatti grazie alle sue eccellenze industriali che l'Italia gioca un ruolo da protagonista.

Non ci sono solo i grandi campioni nazionali, come Leonardo e Fincantieri, aggregatori della filiera nazionale, ma anche le PMI, che costituiscono l'80% della filiera e che contribuiscono all'innovazione ed alla competitività dell'intero sistema.

Rievocando un tema già toccato, l'industria italiana è in prima fila per creare l'industria europea della difesa.

Lo dimostra la *joint venture* recentemente costituita tra Leonardo e la tedesca Rheinmetall per i veicoli, oppure, in ambito navale, quella tra Fincantieri e la francese Naval.

La posizione italiana, che promuoviamo a Bruxelles d'intesa col Ministero della Difesa, è dunque di sostegno allo sviluppo dell'industria europea della difesa, da perseguire collocando le imprese al centro e agendo in cooperazione con gli altri paesi membri e con la NATO, preservando al contempo le collaborazioni avviate con i partner extra UE.

Paradigmatico in questo senso è il programma GCAP, avviato con Giappone e Regno Unito per progettare e realizzare una piattaforma aerea di VI generazione.

Ribadisco che, come Farnesina, siamo pronti a sostenere questo sforzo, in un'ottica di "squadra" con il Ministero della Difesa, con le aziende e con tutti gli attori del sistema paese.

E dopo quarant'anni in diplomazia vi assicuro che solo facendo squadra si vince sui terreni internazionali!

Il nostro obiettivo è che tutta l'Italia diventi un unico distretto di innovazione, trainato dai grandi gruppi, nella consapevolezza che, dinanzi alle sfide globali, è indispensabile collaborare con tutti i nostri partner.

Passo ora, più velocemente, al terzo e ultimo punto, quello relativo al "fianco sud", dedicando altresì qualche cenno alla partecipazione italiana ad attività militari in altri teatri.

I recenti sconfinamenti di droni e velivoli russi hanno infatti acceso i riflettori sulla vulnerabilità del fianco est dell'UE e della NATO, dando un ulteriore impulso alle discussioni su un maggiore ruolo dell'UE nella sicurezza.

D'altra parte, è del tutto evidente che la persistente instabilità e le minacce in evoluzione nel nostro Vicinato meridionale - dal terrorismo e dai traffici illeciti alla fragilità degli Stati e alle tattiche ibride - richiedono un maggiore impegno europeo e una risposta strategica globale.

Tali dinamiche evidenziano la necessità di un approccio veramente globale e a 360 gradi alla sicurezza europea.

Penso ad esempio alla crescente presenza della Russia in Libia e Sahel o all'aumento della minaccia terroristica in Somalia, veri rischi diretti alla sicurezza europea.

Proprio in ambito atlantico, l'attuazione del piano d'azione per il Vicinato meridionale (*Southern Neighbourhood Action Plan-Snap*) - che anche su forte impulso dell'Italia si è riusciti a far approvare al vertice di Washington dell'anno scorso - procede invero tra alti e bassi e non compare tra le priorità dell'agenda NATO.

Tra le nostre proposte per elevare il profilo dell'alleanza nel vicinato meridionale figurano:

- La riforma del *Nato Strategic Direction South Hub*, struttura che ospitiamo presso il Comando NATO di Napoli e che potrebbe fungere da centro di analisi e *policy-making* al servizio del NATO hq;
- L'avvio del partenariato politico tra la NATO e l'Iraq;
- Il possibile ruolo NATO a fianco delle forze libanesi;
- Il rafforzamento delle attività di *defence capacity building* a beneficio delle forze di sicurezza dei paesi partner (Giordania, Tunisia, Iraq e Mauritania).

Insieme ai partner UE, l'Italia rimane inoltre fra i principali contributori alle operazioni e missioni nel Continente africano, tutti ambiti di stretta cooperazione fra diplomazia e forze armate.

Abbiamo il comando di operazione Irini, incaricata di sorvegliare sul rispetto dell'embargo ONU al contrabbando di armi e petrolio verso e dalla Libia, monitorando la cosiddetta flotta ombra russa e vegliando anche rispetto a tentativi di sabotaggio.

Lo sforzo europeo di stabilizzazione della Libia conta anche sulla missione civile Eubam, di cui l'Italia è primo contributore, una missione attiva in un settore nodale quale la capacità libica di controllo delle frontiere e di contrasto ai traffici illeciti diretti verso l'Europa.

L'Italia è inoltre un attore fondamentale per l'impegno europeo nel Corno d'Africa e del Mar Rosso, che tanta importanza riveste per i traffici commerciali che transitano dal Canale di Suez.

Per contrastare il pericolo rappresentato dagli Houthi, l'UE ha lanciato l'operazione navale Aspides, su impulso di alcuni Stati membri fra cui l'Italia, che continua ad essere fra i principali contributori all'operazione, con assetti navali e con il comandante operativo.

Accanto all'impegno marittimo vi è l'impegno per la stabilizzazione della Somalia, altra priorità che perseguiamo con tenacia: deteniamo infatti il comando della missione *Eutm Somalia*, che addestra le forze somale ad affrontare gli attori destabilizzanti in loco.

Diamo inoltre un contributo di primo piano, soprattutto con carabinieri e guardia costiera, alla missione civile *Eucap Somalia*: anche in questo caso lo sforzo europeo è vòlto a rafforzare le istituzioni somale, soprattutto per mezzo della formazione di forze di sicurezza.

Infine, una menzione all'impegno in Medio Oriente, teatro in cui il nostro paese può vantare un ruolo di protagonista anche grazie a operazioni che hanno visto Farnesina e personale e assetti militari fianco a fianco, da "*food for Gaza*" agli espatri per motivi sanitari e di studio.

L'Italia è poi fra i primi contributori delle missioni *Eubam Rafah* ed *Eupol Copps*, presenze funzionali a sostenere il percorso verso una soluzione a due Stati - tanto più ora che la tregua porta una nota di speranza - e il cui ruolo potrà assumere ulteriore rilievo entro l'accordo siglato a Sharm el-Sheikh sotto gli auspici del Presidente Trump.

In definitiva, la sicurezza e la stabilità in tutti questi teatri porterà sicurezza all'Europa e all'Italia, permettendo un migliore sviluppo dell'economia e della crescita.

Graditi ospiti, cari colleghi, concludo rapidamente, avendo già parlato a lungo, ribadendo l'attenzione della Farnesina ai dossier della difesa, sia sotto il profilo del dialogo diplomatico coi nostri partner, europei, atlantici e globali, sia ai fini del sostegno alla crescita dell'industria di settore.

Restituisco ora volentieri la parola ai nostri moderatori per ascoltare i successivi interventi, grazie.

Luciano Portolano. È un onore prendere parte a questa sessione del Dialogo Diplomatico, dedicata al tema della difesa comune europea e della NATO.

Innanzitutto, è una grande emozione rivedere tanti volti noti. In particolare, vorrei citare alcuni di voi che hanno contribuito alla mia formazione personale, che hanno nutrito la mia conoscenza, che sono parte viva del mio apprendimento (non posso parlare purtroppo di diplomazia, in quanto non rientra nelle mie mansioni).

Inizio con l'Ambasciatore Aragona, con il quale ho avuto il piacere di servire come Addetto Militare a Londra, e l'Ambasciatore Azzarello, che ho conosciuto in Brasile, in un periodo di attività molto intensa. Quando, poco fa, il Segretario Generale Guariglia citava alcune aziende, come ad esempio Leonardo e Fincantieri, riflettevo su come queste possano giocare ruoli molto più forti proprio in Brasile. Saluto l'Ambasciatore Talò, con il quale ci conosciamo dal periodo in cui ero Comandante della Forza in Libano e Lui era Ambasciatore in Israele, ritrovandoci alla NATO e rivedendoci periodicamente, così come ieri, alla cerimonia di consegna della Bandiera di Combattimento a nave "Trieste". Io, da voi, apprendo veramente tanto ogni giorno.

Cercherò ora di sviluppare un discorso per lo più complementare a quello del Segretario Generale, l'amico Riccardo Guariglia. L'approccio sarà dunque volto, per lo più, ad aggiungere dettagli al già illuminante discorso che mi ha preceduto.

L'Ambasciatore Guariglia ha parlato molto delle operazioni NATO e di quelle dell'Unione Europea. Vorrei concentrare l'attenzione non tanto sulle *performance* degli Italiani in quelle aree, dove noi Italiani siamo bravissimi, ma sugli effetti che esse producono nel contesto nazionale nel quale andiamo ad operare. Ecco perché, già da Comandante del Comando Operativo di Vertice Interforze, ho voluto creare, nell'ambito della ristrutturazione di quel Comando (attività che continuo a sviluppare anche ora come Capo di Stato Maggiore della Difesa), una cellula di *Strategic and Operational Assessment*. Credo fermamente che, senza una valutazione accurata delle decisive *conditions*, che garantiscono lo sviluppo di un'operazione, le *performance*, per quanto eccezionali, rischiano di restare fine a se stesse.

Ma cosa otteniamo davvero di concreto dopo una performance eccezionale sul suolo straniero, oltre, naturalmente, al benessere derivante dal nostro "dare"? Ecco perché, nell'ambito del disegno strategico e operativo delle operazioni, chiedo ai miei collaboratori: il Comando Operativo di Vertice Interforze, il Direttore Nazionale degli Armamenti, il Segretario Generale, i Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, dell'Aeronautica e della Marina, e il Comandante Generale dei Carabinieri, di valutare gli effetti che le nostre azioni producono, di soffermarci sui risultati di tanti sacrifici compiuti sul terreno, che ricordiamo nelle cerimonie in memoria dei Caduti e che hanno contribuito allo sviluppo delle operazioni. Alcune di queste si sono concluse, altre sono ancora in corso; ma su questo potremmo fare valutazioni più approfondite in seguito. Probabilmente, servirebbero più incontri di questo genere.

Oggi più che mai, l'esigenza di una solida e credibile capacità di difesa comune si impone con urgenza, richiedendo un maggiore sforzo per la stabilità e la sicurezza internazionale, cui le Forze Armate italiane contribuiscono con un costante impegno "in prima linea". Le loro capacità di adattamento ai nuovi scenari di impiego, innovazione e cooperazione, anche internazionale, saranno determinanti per garantire la sicurezza e la stabilità dell'Italia, dell'Unione Europea e dei territori dell'Alleanza Atlantica nei prossimi decenni.

Quadro strategico internazionale. Come ho avuto modo di ricordare in più occasioni, viviamo una fase storica segnata da incertezza, discontinuità e da sfide interconnesse e multidimensionali. La guerra è tornata sul suolo europeo, combinando la dimensione classica della contrapposizione fisica con nuove capacità ibride, tecnologiche e cognitive: dall'uso massivo di droni e intelligenza artificiale fino al conflitto cibernetico e informativo. Al tempo stesso, il Mediterraneo allargato è attraversato da tensioni persistenti e da equilibri precari, spesso prossimi al punto di rottura. Il recente cessate il fuoco tra Israele e Hamas nella Striscia di Gaza e lo scambio di prigionieri e ostaggi rappresentano un primo, seppur fragile, passo verso un progetto di pace sostenibile, promosso con determinazione dalla presidenza statunitense e sostenuto dalla comunità internazionale. Un'evoluzione che offre un margine di speranza, cui le Forze Armate italiane sono pronte a contribuire, dopo due anni di conflitto e violenze, ma che richiede ancora delicati passaggi politici, diplomatici e di sicurezza, indispensabili per consolidare la fiducia reciproca e creare condizioni di reale stabilità nella regione. Sappiamo bene che il passaggio da un cessate il fuoco a un reale *peace making* e a una riconciliazione, o dalla disgregazione territoriale a un vero e proprio *state building* - una costruzione nuova per i palestinesi, e una ricostruzione per siriani e libanesi - è

una strada in salita, che comporterà anni di lavoro, e potrà sempre avere ricadute drammatiche. Le ripercussioni del conflitto continuano a gravare sull'intera regione, insieme alla crisi umanitaria che affligge la popolazione palestinese e a un quadro di tensione con l'Iran e i suoi alleati e *proxy* regionali. In questo delicato quadro si inserisce anche la decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di non rinnovare, oltre il 2026, il mandato della missione UNIFIL, che all'inizio del 2027 avvierà il graduale ritiro delle proprie forze. Verrà così meno il ruolo di stabilizzazione che questa forza delle Nazioni Unite ha garantito per decenni (DAL 1988) nell'area compresa fra il fiume Litani e la linea di separazione fra Libano e Israele, pur con tutti i suoi problemi e le sue inefficienze. Il solo governo libanese avrà la responsabilità di garantire la sicurezza nell'area meridionale del Paese, un'area che ha sempre presentato una serie di sfide e minacce. Si introducono, come vedete, nuovi elementi di fragilità e si complica il quadro complessivo di sfide che l'Europa e la comunità internazionale sono e saranno chiamate ad affrontare. In questo scenario le grandi potenze, anche quelle emergenti, si confrontano su molteplici fronti: non solo quello militare, ma anche tecnologico, industriale, economico e cognitivo. Si tratta di dinamiche alimentate da fenomeni securitari che proiettano i loro effetti anche da regioni geograficamente distanti, come l'Indo-Pacifico e l'Artico. Perché, in un mondo di commerci e attività globali, tutto quello che dall'Asia viene, o in Asia va, passando dal Medio Oriente, o, in ipotetico futuro, dalle rotte artiche, è vitale per la stabilità dei Paesi NATO. E le *supply-chains* commerciali verso l'Indo-Pacifico si stanno ridefinendo, diventando linee di comando e controllo strategico, o addirittura esse stesse teatro di operazioni e luogo di confronto. Pensiamo ad esempio agli attacchi degli Houthi yemeniti al trasporto marittimo commerciale. E ancora, se è giustissimo che tuteliamo stabilità e sicurezza della sfera euro-mediterranea, perché è quella a noi più prossima, è vero pure, e lo diciamo proprio in chiave di collaborazione europea, che esiste una sempre più ampia e rilevante dimensione euro-artica, su cui dovremo riflettere con i nostri alleati dell'Europa centro-settentrionale. Pensiamo poi all'asse di proiezione Sud: in Africa, l'instabilità cronica che caratterizza l'intera fascia settentrionale del continente, e poi il Sahel, il Sudan, il Corno d'Africa, offre a Russia e Cina l'opportunità di orchestrare le loro aggressive politiche di penetrazione politica, economica e militare. In questo quadro globale sempre più preoccupante, le minacce vengono ulteriormente esacerbate da fattori quali il cambiamento climatico, la corsa alle materie prime, l'urbanizzazione crescente, i flussi migratori e un divario, sempre più marcato, tra il Nord e il Sud del mondo, sia in termini demografici che di accesso ai beni primari. Asia e Africa sono le due "bombe demografiche" del pianeta, ma sono anche le regioni in cui il divario tra chi ha e chi non ha - la stragrande maggioranza - è più drammatico.

In questo scenario, di crescente volatilità, incertezza, complessità e ambiguità (c.d. VUCA), l'architettura multilaterale costruita nel secondo dopoguerra, come sappiamo, attraversa una fase di profonda crisi, con il rischio concreto di evolvere verso un sistema multipolare frammentato e a elevata conflittualità. Si genera, così, la possibilità concreta di *escalation* repentine, di effetti domino difficilmente controllabili, di *casus belli* che potenzialmente aprono le porte al conflitto mondiale di larga scala, quando non al conflitto nucleare. In questo contesto, gli Stati Uniti rimangono il nostro alleato fondamentale e il pilastro basilare, insieme a quello europeo della NATO, ma è anche chiaro come gli equilibri del rapporto transatlantico stiano subendo una ridefinizione strutturale. Si rende dunque imprescindibile un deciso e convinto impegno collaborativo tra i Paesi del nostro continente, per sviluppare una maggiore autonomia strategica e operativa della difesa europea, assumendo maggiori responsabilità con una postura più matura e assertiva nella tutela della sicurezza collettiva, e una più equilibrata condivisione degli oneri che ne derivano. Come pure siamo consapevoli che nessuna singola nazione del continente potrà, da sola, sviluppare un vantaggio tecnologico o capacitivo realmente competitivo in tutti i domini operativi, né potrà generare, da sola, un effetto di deterrenza credibile per la nostra sicurezza e difesa. E, d'altro canto - credo - nemmeno il colosso statunitense, che sta rivolgendo a Oriente i suoi prioritari interessi, potrà essere in grado di fronteggiare tutte le sfide e le minacce che lo attendono su più fronti, senza il supporto degli storici alleati europei.

La difesa comune europea. Il tema della difesa in ambito Unione Europea affonda le sue radici lontano nel tempo e si è tradotto, negli anni, in numerose iniziative: dalla *Global Strategy* allo *Strategic Compass*, dalla creazione della *Rapid Deployable Capacity* all'istituzione del *Military Planning and Conduct Capability*, passando per i *Battle Groups*. Questi strumenti hanno evidenziato la reale volontà dell'Unione di sviluppare un ruolo più incisivo in tema di difesa, ma, troppo spesso, non hanno trovato piena, efficace e concreta attuazione. Oggi abbiamo un'opportunità storica: il *White Paper for European Defence - Readiness 2030* indica la volontà di rafforzare le capacità europee, per un'Unione Europea autonoma e credibile come attore globale. Una prospettiva che, tuttavia, non può prescindere - a mio parere - dal legame transatlantico e dal consolidamento del pilastro europeo della NATO, assicurando coerenza e complementarità. È bene, in questa sede, chiarire il concetto di "esercito europeo". Non si tratta di forze alle dipendenze di un'unica autorità politica - condizione che presupporrebbe la scelta, da parte dei Paesi membri, di delegare ad essa buona parte della propria sovranità nazionale -, ma di valorizzare capacità nazionali al servizio di missioni e operazioni europee. Neppure la NATO, pur essendo un'alleanza militare consolidata, d'altro canto, dispone di Forze Armate comuni. E la NATO, ricordiamolo, è anzitutto una comunità valoriale: condividiamo democrazie stabili, elezioni libere e periodiche, pluralismo, diritti umani, libertà di stampa e religione, tutela delle minoranze, stato di diritto, controllo civile sulle Forze Armate. L'attenzione pubblica spesso si concentra sull'art. 5 con i suoi impegni al soccorso militare reciproco, ma l'art. 2 e lo spirito generale del Trattato sono la vera garanzia di fondo: difendiamo, insieme, non solo interessi, ma valori condivisi. Come militare italiano, mi corrobora sapere che colleghi danesi, greci, canadesi sono pronti a battersi e sacrificarsi per la stessa ragione per cui sono pronto io: "la difesa della libertà e della democrazia". La formulazione promozionale "*We are* NATO" (2017, NATO *Public Diplomacy Division*) esprime bene questa radice comune, fortemente sentita e tenacemente presidiata.

La NATO si fonda, in sintesi, su capacità nazionali coordinate, un comando unificato, standard comuni, funzionali all'interoperabilità delle forze, e valori fortemente condivisi, fatta salva l'indipendenza politica dei suoi liberi contraenti. Lo stesso approccio può guidare l'UE a colmare i *gap* - in particolare gli *strategic enablers* oggi forniti in gran parte dagli USA - adottare pienamente gli standard di interoperabilità NATO e sviluppare capacità comuni per resilienza e prontezza. Ricordando la nostra storia, la nostra civiltà europea, la nostra profonda condivisione valoriale, potremmo anche noi dire un giorno "*We are Europe*".

In tale prospettiva, a mio giudizio, le priorità riguardano:

1. Il rafforzamento del *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC) che deve evolvere da semplice struttura di pianificazione e condotta di operazioni su scala limitata a vero centro di comando strategico, in grado di garantire coerenza, efficacia e credibilità all'azione dell'Unione;

2. Lo sviluppo di un sistema di comando e controllo integrato, capace di assicurare un impiego sinergico delle forze, prevenire duplicazioni e consolidare la cooperazione con la NATO;

3. L'istituzione di uno *Strategic Commander* europeo, dotato della necessaria responsabilità e autorità per coordinare l'intera architettura militare dell'UE, garantendo rapidità decisionale e chiarezza nelle catene di comando;

4. Il potenziamento dei Quartier Generali operativi subordinati, così da disporre di strumenti flessibili e pronti all'impiego;

5. La creazione di un Centro europeo di *intelligence* e *data fusion*, capace di raccogliere, integrare e valorizzare informazioni provenienti dai diversi Paesi membri e da fonti multilaterali.

Ci sono due concetti strategici di fondo che dovrebbero informare le decisioni, gli investimenti e la realizzazione di questa architettura della difesa europea.

Il primo è che il nuovo sistema non dovrà solo avere alla base il processo della "messa in comune" e "conferimento" di risorse, ma potrà e dovrà fondarsi sull'eliminazione:

- di duplicazioni;
- di investimenti non strategici per il singolo sistema Paese;
- di *overlapping* tra aree di eccellenza;
- di sprechi, evitando la formazione di pericolosi *gap* capacitivi.

Qui ci soccorre il grande filosofo medievale Guglielmo di Occam, che con il suo celebre "rasoio" taglia corto, dicendo che "*entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*" – "gli enti non vanno moltiplicati oltre il necessario". In altre parole, la difesa europea dovrà essere efficiente, *lean*, agile, veloce, non certo mastodontica e appesantita da duplicazioni o difficoltà di interoperabilità. Il concetto stesso di ridondanza è vantaggioso se lo intendiamo in senso strategico come disponibilità sovrabbondante su specifici settori vitali (reti satellitari, flotte di droni, etc.), ma non deve però diventare spreco, diseconomia, discontinuità, appesantimento burocratico.

Il secondo concetto, che sta insieme con il primo e lo complementa, è che è giustissimo ragionare di innalzamento e quantità della spesa per la difesa in rapporto ai PIL nazionali, ma altrettanto si dovrà ragionare di affinamento e qualità di ogni capitolo di spesa. Il *focus*, insomma, non è solo spendere tanto - o poco, o più, o meno - ma spendere meglio. E ribadiamo da ultimo che, sempre e in ogni caso, il fattore umano continuerà a essere l'elemento fondamentale. Una *leadership* capace di pensare e agire oltre gli schemi, e personale adeguatamente addestrato, formato e motivato, sono imprescindibili per affrontare le sfide che ci attendono.

La dimensione industriale come base dell'autonomia strategica europea. Allo stesso modo, ritengo che non può esserci difesa efficace e credibile senza una solida base industriale. È dunque essenziale valorizzare la *European Defence Technology Industrial Base* (EDTIB), rafforzando la resilienza delle filiere e promuovendo cooperazioni sempre più avanzate, a livello nazionale e internazionale. La cooperazione industriale è decisiva. L'esempio della partnership Leonardo-Rheinmetall per i nuovi mezzi corazzati dell'Esercito italiano mostra un modello replicabile anche in altri settori. Servono strategie di lungo periodo, che garantiscano certezza agli investimenti, stabilità produttiva e continuità nella ricerca, soprattutto nelle nuove tecnologie. Al tempo stesso, vanno adottate decisioni pragmatiche, valorizzando le eccellenze nazionali e integrando, dove necessario, competenze industriali estere con consolidato *know-how* tecnologico. I nuovi strumenti europei, come il *Security Action for Europe* (SAFE) e il futuro *European Defence Industry Programme* (EDIP) - che sosterrà la *European Defence Industrial Strategy* (EDIS) - aprono prospettive concrete per la crescita della spesa in sicurezza e difesa. Essi rappresentano un'importante opportunità per l'industria e gli approvvigionamenti europei, favorendo lo sviluppo di capacità comuni, la crescita economica e la competitività tecnologica. Ma tali investimenti - e voglio essere chiaro anche su questo - dovranno essere sempre funzionali alle reali esigenze di sviluppo capacitivo della difesa e delle Forze Armate, affinché le risorse disponibili producano effetti concreti sulla sicurezza collettiva. Da quanto detto, consegue chiaramente come la difesa non debba più essere intesa come un comparto isolato dalle altre articolazioni strutturali e produttive dell'economia e della società, ma come un ecosistema strategico e integrato nei sistemi Paese, che incide direttamente, oltre che sull'efficacia operativa delle Forze Armate, su sovranità, economia e autonomia decisionale. È necessaria, pertanto, una visione sistemica, capace di mettere a fattor comune le energie di industria, istituzioni, mondo accademico e ricerca, sia a livello nazionale sia internazionale. Poiché solo con una fitta rete di cooperazione, fondata su reciprocità, equità e valorizzazione delle competenze, si potrà superare la frammentazione industriale europea, rafforzando la credibilità internazionale dell'Unione quale solido pilastro dell'Alleanza Atlantica.

Complementarità strategica tra NATO e Unione Europea. La NATO deve restare il fondamento della difesa collettiva in Europa. È l'architrave su cui poggia la sicurezza euro-atlantica, e così dovrebbe essere in futuro, perché una difesa europea più solida non è affatto in contrapposizione con la NATO, ne è, al contrario, il complemento naturale e la logica derivazione storica. L'esperienza del *Berlin Plus Agreement* dimostra come sia possibile evitare duplicazioni e valorizzare la complementarità. Una più forte integrazione europea significa più capacità per la NATO, un *burden sharing* più equilibrato e maggiore coesione transatlantica. Peraltro, il Vertice

NATO di Washington 2024 ha ribadito la centralità delle minacce multidimensionali e della difesa a 360 gradi, riconoscendo la medesima importanza ai diversi fianchi dell'Alleanza. Infatti, oltre al fronte orientale, l'attenzione è rivolta anche al fianco Sud, con un piano d'azione per un approccio più strutturato e strategico verso i Paesi dell'area meridionale. In tali aree, le missioni civili e militari dell'Unione Europea risultano spesso più accettate ed efficaci, soprattutto nel sostegno alla stabilizzazione, alla pace e allo sviluppo delle istituzioni locali. NATO e UE sono quindi partner complementari, le cui azioni possono rafforzarsi reciprocamente contro minacce provenienti da Nord-Est e Sud. È dunque evidente che, grazie alle loro diverse peculiarità istituzionali, le due organizzazioni dispongono di strumenti unici che, se impiegati con equilibrio e flessibilità, possono integrarsi in modo efficace, rafforzando la sicurezza euro-atlantica in ogni quadrante. E, proprio in questa direzione, considero estremamente positiva la notizia che, a partire dal prossimo 1° dicembre, il ministro plenipotenziario Giovanni Favilli sarà chiamato a ricoprire una delle cariche di *Deputy Director* all'interno dell'Ufficio di Gabinetto del Segretario Generale della NATO, Mark Rutte. Un incarico di grande prestigio, che rappresenta un riconoscimento anche per l'Italia e per la sua costante attenzione alle tematiche di sicurezza internazionale. Non è escluso - e sarebbe motivo di ulteriore soddisfazione - che al Ministro Favilli possa essere affidata la gestione di dossier strategici relativi al fianco Sud, un'area per la quale dispone certamente della competenza e della sensibilità necessarie.

In conclusione, è difficile prevedere con certezza l'evoluzione del complesso scenario internazionale, ma una cosa è chiara: la sicurezza dell'Alleanza Atlantica, dell'Europa, dell'Italia - la sicurezza delle nostre famiglie - non può essere affidata né all'improvvisazione né alla frammentazione. Essa richiede una volontà strategica e politica coerente e costante, capacità operative efficaci e un coordinamento continuo tra tutti gli attori coinvolti. Come sempre, le Forze Armate italiane sono pronte a fare la loro parte, con dedizione e professionalità. Ma serve anche un'industria della difesa che sia un vero partner strategico: capace di innovare, investire e cooperare. Al tempo stesso, l'Unione Europea deve trasformare le dichiarazioni in azioni concrete, costruendo una solida architettura di sicurezza comune, che rafforzi il pilastro europeo della NATO, mentre l'Alleanza Atlantica non può permettersi di distogliere l'attenzione dalle minacce su vari fronti e su vari fianchi, parimenti condivise con l'Unione Europea e che richiedono una risposta sinergica.

La sfida che dobbiamo fronteggiare è di natura sistemica e richiede una risposta concreta, fondata sulla cooperazione e su un approccio "*whole of government*" e "*whole of society*". È necessario un patto strategico tra istituzioni, industria e società civile, perché la sicurezza non è solo appannaggio dei militari, ma un valore di civiltà e un orizzonte di speranza per l'intera società e le future generazioni.

NATO e difesa comune europea non sono alternative, ma strumenti sinergici di un unico impegno: preservare la pace, la stabilità e la libertà del nostro continente. Oggi bisogna agire con visione strategica e responsabilità.

Maurizio Melani. Mi unisco ai ringraziamenti all'Ambasciatore Guariglia e al Generale Portolano per aver accolto il nostro invito, aggiungendo quelli per la densità dei loro interventi che testimoniano anche della stretta cooperazione e complementarietà tra diplomazia e strumento militare.

L'autonomia strategica alla quale i due interventi hanno fatto riferimento va vista come diretta a rendere il più possibile efficace il ruolo dell'Unione Europea nel quadro della necessaria solidarietà transatlantica per la difesa del nostro continente, ma nello stesso tempo a consentire all'Europa di poter acquisire quanto necessario a perseguire propri interessi anche quando questi non coincidono con quelli degli Stati Uniti o di chi li guida. La NATO costituisce, come è stato giustamente rilevato, la base della nostra difesa. Ed è nostro interesse preservarla. Vediamo tuttavia che remore alle garanzie fornite dall'Alleanza Atlantica sembrano venire in questo momento dall'attuale amministrazione americana come lascerebbero intravedere anche dichiarazioni e comportamenti

concernenti le modalità di reazione all'aggressione russa all'Ucraina Ci auguriamo tutti che le preoccupazioni al riguardo siano infondate. Ma dobbiamo tenerne conto nelle nostre previsioni strategiche e nell'approntamento delle misure necessarie, tanto più che, chiunque guidi gli Stati Uniti, una maggiore attenzione del nostro grande alleato verso l'Asia e il Pacifico ci porterà a dover potenziare nostre autonome capacità che vadano oltre quelle necessarie a missioni fuori dai confini dell'Unione di mantenimento della pace e prevenzione e gestione di conflitti in aree di crisi nelle quali l'Unione Europea ha operato e continua ad operare con successo.

Questo richiede, come è stato ugualmente rilevato, che ci muoviamo in direzioni peraltro a più riprese indicate dalle istituzioni europee (Consiglio, Commissione e Parlamento), e da ultimo dal Consiglio Europeo la scorsa settimana. E ciò rendendo pienamente funzionanti gli strumenti progressivamente posti in essere nel corso del processo di costruzione di una politica europea di sicurezza e difesa che, secondo i trattati, potrà portare ad una difesa comune. Quelli istituzionali, nei quali andrebbero superati i limiti esistenti ai processi decisionali anche con nuove forme di governance tra i paesi che lo vogliano, quelli di elaborazione strategica fino alla *global strategy* e allo *strategic compass*, quelli preposti alla facilitazione dei percorsi di integrazione come l'Agenzia Europea di Difesa, il Fondo Europeo per la Difesa e lo Strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (Security Action for Europe - SAFE). Strumenti per i quali si pone la questione di adeguati finanziamenti anche facendo ricorso al mercato dei capitali e quindi ad un debito comune europeo come è stato fatto per affrontare la pandemia e i suoi seguiti.

In questo ambito si colloca in primo luogo la messa in opera di strutture di pianificazione, comando e controllo di cui già esistono embrioni progressivamente cresciuti.

In secondo luogo sistemi di coordinamento delle acquisizioni e poi di acquisizioni comuni di assetti definiti in funzione delle minacce e delle loro evoluzioni, eliminando o riducendo duplicazioni e sprechi, in un mondo multipolare in rapido cambiamento, con equilibri che cambiano e nuove sfide che emergono.

In terzo luogo, strettamente collegato al precedente, lo sviluppo di capacità industriali europee in grado di produrre tali assetti, cosa che potrà oltretutto rendere maggiore il moltiplicatore di maggiori spese per la difesa ai fini della crescita complessiva delle nostre economie, rispetto ad acquisti da paesi terzi comunque necessari in una fase di costruzione delle nostre capacità, cui hanno fatto cenno i nostri ospiti.

In tale ambito si profilano come prioritari, secondo quanto indicato nei giorni scorsi anche dal Consiglio Europeo, i sistemi di protezione anti-droni e anti-missili, oltre a vari altri assetti in cui vi sono duplicazioni, nonché un impegno particolare nei settori cyber e subacqueo ai quali si rivolgono anche i progetti di adattamento dello strumento militare, parallelamente a quello diplomatico, illustrati dal Generale Portolano e dall'Ambasciatore Guariglia.

Positiva per quanto riguarda gli assetti spaziali sembra essere l'annunciata intesa industriale italo-francese tra Leonardo, Thales e Airbus. Cosa si può dire, nello stesso ambito, dell'intesa intergovernativa franco tedesca per sistemi satellitari di *early warning*?. Vi potrebbero essere una complementarietà ed eventualmente una confluenza?

Grazie ancora.

Stefano Ronca. Nel ringraziare, ammirato per le ampie ed esaurienti presentazioni del Generale Portolano e dell'Ambasciatore Guariglia vorrei toccare quattro temi:

Cultura della sicurezza presso le opinioni pubbliche. Mi sembra che, salvo i nordici, i cittadini europei ma soprattutto gli italiani siano poco interessati al tema della sicurezza, della difesa e della guerra. Il rischio è, per parafrasare Trotzki, che se non ci interessiamo della guerra la guerra potrebbe interessarsi di noi senza che ce ne accorgiamo.

Questo monito non riguarda certo le persone intorno a questo tavolo dove siamo tutti convinti, credo, che non sia il mero pacifismo o l'indifferenza a garantire la pace ma che, a garantire la pace, sia piuttosto la deterrenza accompagnata dalla diplomazia e da una sincera volontà al dialogo. E che

sia opportuno non dar per scontata la sicurezza goduta fin ora nella nostra comoda società occidentale.

Ciò è implicito per il Ministero della Difesa per gli Stati Maggiori. E lo è per il Ministero degli Esteri dove i temi di sicurezza e difesa hanno sempre avuto priorità centrale. Lo dimostra, per quanto riguarda oggi la Farnesina, la riforma in corso che istituirà una Direzione Generale per la cyber security, l'intelligenza artificiale e la disinformazione come ha spiegato il Segretario Generale.

L'atteggiamento delle opinioni pubbliche di fronte alla necessità di rafforzare la sicurezza in Europa e della loro consapevolezza sull'argomento e all'attenzione dei governi.

Per fare un esempio lo *strategy paper* britannico pubblicato la scorsa estate sottolinea come il processo di rafforzamento della sicurezza e difesa debba iniziare con una maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica delle minacce che aleggiano sulla Gran Bretagna.

Il Regno Unito, sul quale non esistono dubbi di democraticità, dispone di una particolare istituzione formativa per accrescere l'awareness della popolazione nel campo della sicurezza. Si chiama "Cadet Force" ed opera in 500 scuole del Regno e coinvolge 138mila giovani. La *strategic review* prevede un incremento del 30% della Cadet Force entro il 2030 con l'ambizione di raggiungere 250mila partecipanti più a lungo termine.

Il governo tedesco ha proposto per gli studenti dei corsi di formazione su come comportarsi in caso di crisi o di guerra.

Il Ministro Crosetto in un incontro ha recentemente ricordato che il Primo Ministro svedese ha inviato a tutti i cittadini una lettera contenente norme di comportamento che inizia con "Quando la Russia invaderà la Svezia". Nei Paesi nordici ed in particolare nei Baltici o in Polonia dove la percezione della minaccia è palpabile la sensibilità su questi temi è infatti elevatissima.

Come dimostra un recente articolo del Moscow Times, l'importanza di responsabilizzare l'opinione pubblica sui temi di sicurezza riguarda sia una parte che l'altra. Certo in quella russa l'approccio della leadership è alquanto diverso da quello occidentale. In Russia dal 2023 al 2024 gli eventi e gli spettacoli patriottici - pro-guerra promossi dal regime sono passati da 514 a 905 e lo Stato ha destinato a questi progetti 161miliardi di rubli (1,7miliardi di $). Se la comunicazione in questo ambito è prioritaria per l'aggressore non dovrebbe essere meno importante dare un'informazione corretta su temi di sicurezza nei Paesi democratici che da esso potrebbero doversi difendere. Tantopiù che stiamo assistendo ad una guerra ibrida già in corso dove ospedali, reti elettriche, aeroporti, ferrovie, raffinerie e centrali nucleari sono minacciati e periodicamente colpiti da attacchi cyber e di altro tipo non convenzionale.

A questo riguardo sono rimasto positivamente sorpreso venerdì scorso da un seminario tenutosi nella Sala Zuccari del Senato sulla security awareness in Italia dal titolo "Educazione alla Sicurezza Nazionale per difendere la Democrazia" organizzata dal Consiglio per l'Educazione alla Sicurezza Nazionale fondata e presieduta dal Prefetto Frattasi con la partecipazione dell'Ambasciatore Massolo ed altri. Mi sembra che il governo e il parlamento abbiano compreso, anche se con un'iniziativa "di nicchia", l'importanza di coinvolgere l'opinione pubblica a fronte di minacce alla sicurezza dirette contro istituzioni ed enti pubblici e privati della nostra società in modo capillare.

Fra l'altro mi sembra vi sia preoccupazione da parte degli Stati Maggiori per la scarsità di candidati ai concorsi per le Forze Armate. Soprattutto per il reclutamento in Marina che costituisce per l'Italia, Paese centrale nel Mediterraneo, uno strumento irrinunciabile per garantire all'Italia risorse vitali.

A parte il seminario del CESN associato ad un corso post-universitario, che ho citato, il governo ha in mente una più ampia strategia di informazione, formazione e comunicazione sul tema della sicurezza? Cosa si pensa di fare per aumentare il gettito nel reclutamento? È in corso un'azione di sensibilizzazione nelle Scuole? Si è pensato, ad esempio, al reclutamento di giovani stranieri nati in Italia, residenti e già formati nelle scuole italiane con la prospettiva di acquisire la cittadinanza alla fine della ferma come fanno altri Paesi a cominciare da Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia?

Voto all'unanimità. Lo sforzo che si nota nelle conclusioni del Vertice Europeo per superare l'ostacolo dell'originale incompetenza dell'Unione per le questioni di difesa e sicurezza è evidente. Mi sembra tuttavia che finché non si riuscirà a superare il blocco del voto all'unanimità sarà difficile raggiungere nella politica estera di sicurezza un opportuno livello di unitarietà.

In queste condizioni continueremo a doverci limitare al coordinamento fra Stati e far sì che i Paesi maggiori dell'Unione europea, nei quali sperabilmente vi sia l'Italia, assumano più responsabilità e facciano da traino ad altri like minded. Sarà probabilmente opportuno coinvolgere Paesi non membri, quali UK, Norvegia, Giappone, Corea del Sud, Turchia.

Gli ostacoli ad allargare il voto a maggioranza qualificata in luogo dell'unanimità all'interno delle Istituzioni europee poco si conciliano, a lungo termine, con l'avanzamento verso l'integrazione dell'Europa e della Difesa europea: come sarà possibile ottenere con la rapidità necessaria alle situazioni geopolitiche odierne posizioni unitarie a 27 se si conserva il diritto di veto?

Collaborazioni con l'Ucraina nella difesa. Al punto 20 delle conclusioni del Consiglio europeo del 23 ottobre 2025 si parla dell'integrazione dell'Ucraina nell'industria europea della Difesa. L'Ucraina è uno straordinario campo di battaglia e di sperimentazione purtroppo ad altissimo costo di vite e di sofferenze, per lo studio e lo sviluppo di sistemi di difesa. Ciò riguarda sia la guerra tradizionale di massa fra uomini e mezzi, che i sistemi ad elevata tecnologia come misure e contromisure elettroniche per la guida dei droni e missili. L'Italia ha in mente delle collaborazioni dirette con le forze ucraine per lo sviluppo in comune di sistemi? Quali Paesi ce l'hanno? La Presidente Meloni nel suo discorso al Senato prima del Consiglio ha parlato di "flagship project" di interesse europeo, sappiamo quali sono? Anche l'Italia contribuisce a definirli?

Meccanismo di garanzia per l'Ucraina. Come funzionerebbe il meccanismo di assistenza all'Ucraina modellato sull'art. 5 NATO secondo quanto suggerisce la Presidente del Consiglio? Sono stati elaborati degli scenari in proposito? Al di là delle esercitazioni annuali o biennali nel quadro NATO esiste uno sforzo di pianificazione basato su potenziali scenari politici e militari all'interno delle strutture europee e nazionali? Sappiamo che il contingency planning quasi mai corrisponde alle crisi che poi si verificano nella realtà. Esso, tuttavia, aiuta a prevedere soluzioni anche nel caso che si realizzino scenari non previsti.

Roberto Nigido. Mi sono occupato molto a lungo di integrazione europea: probabilmente troppo a lungo. Questa mia ripetuta esperienza mi ha consentito tuttavia di essere testimone - e in alcune occasioni protagonista - degli straordinari progressi registrati, per tappe, dall'integrazione europea in campo economico. È istruttivo costatare che questi progressi sono stati registrati ogni qual volta si è deciso di passare dal sistema confederale (unanimità degli Stati) al sistema federale (decisioni a maggioranza). La fine del periodo transitorio del Mercato Comune nel 1968 e il contestuale passaggio dal voto unanime a quello a maggioranza ha consentito di completare l'unificazione doganale e di avviare nel 1969 le prime politiche comuni. Analoga decisione sul voto a maggioranza ha portato nel 1985 a lanciare il programma di rimozione degli ostacoli non tariffari alla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali. La moneta unica è stata il necessario corollario del grande Mercato Unico. La politica monetaria viene decisa a maggioranza dai Governatori nel Consiglio della Banca Centrale Europea e la moneta unica funziona. Il Trattato di Lisbona, approvato nel 2007, ha preteso di lanciare l'Europa comunitaria verso una ambiziosa politica estera, di sicurezza e di difesa comune. Ma ha lasciato inalterati i meccanismi decisionali di tipo confederale già anticipati dal Trattato di Maastricht del 1992: decisioni all'unanimità degli Stati. Non sono sorpreso che la creazione di una politica estera, di sicurezza e di difesa comune e credibile sia rimasta sostanzialmente inattuata.

Vengo ora a uno dei temi centrali di questo Dialogo: il rapporto NATO-Unione Europea e la loro integrazione. A mio giudizio, NATO e Unione Europea sono due organismi non omogenei tra di loro: pertanto non sono integrabili a condizioni di parità. La NATO è un organismo di tipo federale: l'elemento federatore sono gli Stati Uniti, che apportano all'Organizzazione la maggior parte dei

contributi operativi. La NATO fa quello che gli Stati Uniti ritengano che vada fatto: l'opinione degli altri membri non è determinante, perché sono in minoranza sul piano dei contributi che contano per la difesa comune. Come nelle Società per Azioni. Il risultato comunque è sempre stato considerato soddisfacente. L'Unione Europea nella sua dimensione di politica estera, sicurezza e difesa è un organismo di tipo confederale: ogni Paese membro ha diritto di veto e, come sappiamo, lo esercita frequentemente. I condizionamenti necessari per arrivare all'unanimità portano all'irrilevanza politica sul piano internazionale. Peraltro l'Unione Europea interagisce utilmente con la NATO in materia di difesa, ma alle condizioni e nei limiti che la NATO stabilisce. È una integrazione positiva in una posizione di subalternità; anche per la mancanza o insufficienza tra i membri dell'Unione Europea di strumenti essenziali per una difesa credibile: intelligence, comunicazioni, logistica, deterrenza nucleare (con l'eccezione della Francia), ecc.. ecc.. In conclusione ritengo che la cosiddetta autonomia strategica dell'Europa sia un esercizio solo teorico, almeno con le attuali procedure decisionali dell'Unione Europea.

Finora comunque l'integrazione tra NATO e Unione Europa ha funzionato con apparente reciproca soddisfazione, pur essendo suscettibile di ulteriori miglioramenti. Tutto bene allora, avanti così? No, lo scenario è cambiato. Diventano sempre più insistenti i segnali che Washington voglia lasciare i suoi alleati europei difendere l'Europa da soli. Da parte mia ritengo questa loro posizione giustificata. Gli Stati Uniti sono impegnati in una contesa esistenziale molto dura e costosa con la Cina per la supremazia mondiale. Non hanno più voglia e risorse per occuparsi del fronte europeo. Costatano che gli europei hanno goduto di ottanta anni di pace e sicurezza sotto il loro ombrello; che hanno fallito nel 1954 il primo tentativo di mettere in piedi una difesa europea (mancata ratifica del Trattato della Comunità Europea di Difesa), ma che hanno creato da molti anni gli strumenti giuridici per nuovi tentativi in questa direzione (Trattati di Maastricht e Lisbona); e che infine dispongono di risorse finanziarie e tecnologiche sufficienti per una difesa comune. È il momento, si pensa a Washington, che gli europei diventino adulti.

Se, come ritengo probabile, gli Stati Uniti abbandoneranno gli europei al loro destino, gli europei dovranno dimenticare la sicurezza offerta finora dalla NATO e lanciarsi nel vuoto lasciato dagli USA. Ma finora non si sono dotati di un paracadute capace di evitare un atterraggio catastrofico.

Ferdinando Salleo. Non c'è dubbio che la complessa problematica riguardante la difesa europea sia influenzata dalle conseguenze della condizione giuridico-costituzionale che si manifesta nella struttura confederale che caratterizza l'Europa e, quindi, nella richiesta unanimità delle decisioni.

Non è necessario richiamare in questa sede quanto deriva dalla presenza nell'Unione di taluni governi europei che, per tanti motivi che non è necessario qui richiamare, si collocano al margine politico esterno della strategia condivisa dalla maggioranza dei Paesi membri.

Raccogliendo quindi le indicazioni che emergono dagli interventi dei nostri relatori, dobbiamo far fronte politicamente ad una sorta di dualismo che rischia di manifestarsi con particolare risalto nelle decisioni che contengono evidenti caratteristiche politico-strategiche.

Certo, la complementarità strategica tra l'Alleanza Atlantica e l'Unione Europea fornisce importanti strumenti di indicazione politica: toccherà ai giuristi l'arduo compito di immaginare le necessarie formule organizzative e alle strutture politiche, diplomatiche e militari quello di dar vita a strumenti organizzativi appropriati.

Mi sembra che la disamina odierna ci abbia offerto parecchie ipotesi appropriate.

La possibilità di circoscrivere i casi in cui il voto unanime possa essere superato mediante speciali creazioni strutturali potrebbe essere utilmente e concretamente esplorata.

Francesco M. Talò. Per affrontare il nuovo contesto internazionale sarà necessario sviluppare in Italia una *cultura della difesa*, o meglio della sicurezza, in quanto ormai il concetto di guerra è lontano dall'orizzonte psicologico dei cittadini. Questo è innanzitutto il compito di ciascuno di noi e

per questo è fondamentale la continua commistione culturale tra difesa ed esteri di cui abbiamo avuto un buon esempio oggi.

D'altra parte, la necessaria apertura reciproca è ostacolata da un sistema di compartimenti stagni che caratterizzano tutto il nostro mondo burocratico: uffici, direzioni generali, ministeri non si parlano tra loro. Queste sono le conseguenze di un sistema di organizzazione verticale superato dai tempi che invece richiedono attività orizzontali, come sempre più avviene in ambito militare con i concetti di multidominio, interoperabilità e interforze.

Oltretutto, con la sospensione della leva obbligatoria stanno andando in pensione anche gli ultimi diplomatici che hanno prestato il servizio militare quali ufficiali di complemento. Per mitigare tale soluzione propongo di consentire ogni anno su base volontaria l'accesso alla riserva selezionata delle FFAA ad un numero limitato di vincitori del concorso diplomatico ritenuti idonei. Ciò sarebbe prezioso per sviluppare una cultura della difesa alla Farnesina e dotare le FFAA di un crescente contingente di diplomatici utili per i compiti di Polad o altre esigenze internazionali sempre più frequenti.

Infine, la crescente complessità del quadro internazionale ci porta a confrontarci sempre più sui temi dell'innovazione che caratterizza sia l'economia che la sicurezza e l'organizzazione amministrativa. Per questo è indispensabile dedicare anche in ambito diplomatico maggiore attenzione alla formazione che invece è da sempre una caratteristica del sistema militare e questo va fatto aprendo la Farnesina a competenze di carattere scientifico. La riforma del MAECI va anche in questa direzione ed un segnale positivo in tal senso è l'apertura del concorso diplomatico alle lauree scientifiche, sempre mantenendo severi criteri di valutazione attinenti alle competenze professionali necessarie. Ritengo che in futuro si potrebbe anche prevedere che una delle prove scritte del concorso diplomatico debba essere redatta con l'ausilio di intelligenze artificiali.

Antonio Armellini: Il Generale Portolano ha ragione: un esercito europeo non è alle viste e quanto al futuro, chissà. Va detto un ironico grazie a Putin per aver fatto emergere la difesa comune europea dalle nebbie concettuali in cui giaceva: la breve riscoperta dell'esercito comune della CED ha fatto piacere a chi come me si è formato con Altiero Spinelli e rimane federalista, ma è chiaramente un *non starter.* La difesa europea continua ad essere assicurata dall'insieme di strumenti ed azioni nazionali, in coordinamento sempre più stretto. Qui sono stati compiuti innegabili progressi: l'UE si è dotata di una bussola strategica, efficacia ed efficienza sono notevolmente aumentate e tanto il Generale Portolano come l'Ambasciatore Guariglia ne hanno parlato in dettaglio. Si tratta di strumenti ed azioni creati per rispondere a specifiche esigenze che hanno dato all'UE una accresciuta visibilità, ma il coordinamento delle politiche nazionali di difesa è un passaggio verso, non ancora la difesa europea. Anche se oggi esso appare l'unico realisticamente possibile.

Senza scomodare Clausewitz, politica di difesa e politica estera devono poter interagire fra loro per definire da un lato gli obiettivi di fondo e, dall'altro, gli strumenti migliori per conseguirli. Un esempio può essere utile a illustrare il punto. La battaglia fra i grandi gruppi americani per aggiudicarsi il caccia di sesta generazione è stata senza esclusione di colpi, ma alla fine il governo ha esercitato la sua prerogativa di decisione politica e l'F40 è in fase di realizzazione. In Europa si confrontano un progetto franco-tedesco, uno italo-anglo-giapponese, più forse uno svedese, e le sorti dell'FCAS rimangono appese. All'UE manca un centro di imputazione politica capace di operare le scelte necessarie e dare sostanza al pilastro su cui, accanto a quello atlantico, poggia la sicurezza dell'Alleanza Atlantica.

Che una difesa europea sia necessaria per l'UE lo dicono tutti; su come arrivarci il quadro resta confuso. Le percezioni della minaccia e i modi per farvi fronte sono molto diverse; fra i Ventisette giocano considerazioni di storia, geopolitica, strategia e logiche industriali non facilmente conciliabili con la sua attuale strumentazione politica. E' una contraddizione che si è preferito ignorare a lungo ed è gran tempo di prenderne atto e reagire. Come?

Riconoscendo il carattere plurale dell'UE in cui, all'interno della comune adesione ai principi fondamentali di democrazia, stato di diritto e libertà di mercato, coesistono oggi due Europe, entrambe di pari dignità: una politica e di sicurezza, tendenzialmente sovranazionale, l'altra volta alla razionalizzazione del mercato, sostanzialmente intergovernativa. E' partendo da questo fatto che si potrà capire se e chi, e in che misura, sarà disposto ad un salto di qualità capace di dare vita a una difesa europea saldamente integrata. Si tratta di una scommessa esistenziale: se riuscirà, l'Europa potrà svolgere un ruolo proattivo nella tutela dei suoi interessi di sicurezza, in sinergia con la dimensione atlantica. Se fallirà, l'UE non per questo svanirà, ma sarà dell'architrave NATO un pilastro secondario, privo di sostanziale autonomia propositiva.

Giancarlo Leo. Anch'io - in analogia a quanto espresso in interventi precedenti - avrei voluto fare riferimento al programma franco-tedesco e spagnolo SCAF e al programma GCAP tra Italia, Regno Unito e Giappone per la realizzazione di un caccia multiruolo di sesta generazione nonché al programma franco-tedesco MGCS per la messa in opera di un carro armato di nuova generazione inteso a sostituire i Leclerc francesi e i Leopard tedeschi.

Per il poco tempo che ci rimane procederò a brevissime notazioni.

Per quanto riguarda lo SCAF è stato detto che il programma "è praticamene morto". In effetti - a quanto ne so - vi sono notevoli ritardi dovuti a forti contrasti tra Dassault e Airbus per la leadership nell'architettura del velivolo, contrasti che stanno creando non lievi difficoltà nell'avanzamento del progetto. Mi limito comunque a dire che nel corso di un'audizione tenutasi la scorsa settimana dinanzi alla Commissione Difesa dell'Assemblée Nationale il delegato generale all'armamento ha fatto stato della ricerca di soluzioni entro la fine dell'anno e dell'auspicio di una capacità operativa nel 2040.

In questo contesto sarebbe interessante conoscere lo stato di avanzamento del programma GCAP e quali prospettive potrebbero aprirsi in caso di abbandono dello SCAF.

Per ciò che si riferisce al programma MGCS rilevo che anch'esso sta subendo forti ritardi. Pur tuttavia, in occasione del Consiglio di Difesa e Sicurezza franco-tedesco tenutosi a Tolone alla fine dello scorso agosto, il Presidente Macron e il Cancelliere Merz hanno ribadito l'impegno per il programma e per l'intensificazione degli sforzi intesi a garantirne la disponibilità da parte delle forze armate nel 2040.

In relazione alla mancata partecipazione italiana al programma (a causa degli ostacoli posti dalle controparti) mi chiedo quali siano le nostre prospettive volte ad ottenere la disponibilità di un sistema da combattimento al passo con i tempi e se nel frattempo, in mancanza di meglio, si intenda procedere alla modernizzazione dell'Ariete.

Rilevo, in quest'ordine di idee, che attualmente i carri armati in servizio alle forze armate dei Paesi europei appartengono a 13 modelli diversi mentre i carri armati americani sono tutti dello stesso tipo M1 Abrams.

Tutto ciò premesso, nel breve spazio di tempo di cui dispongo vorrei sottolineare che quest'anno il Governo italiano ha comunicato alla NATO il raggiungimento della soglia del 2% del PIL. Si è passati da un bilancio comunicato alla NATO per il 2024 di 32,7 miliardi di euro ai 45,3 miliardi del 2025 con un progresso di ben 12,6 miliardi.

Sarei interessato a conoscere quali voci di spesa aggiuntive abbiano reso possibile, in così breve tempo, il conseguimento di un obbiettivo sinora considerato di ardua realizzazione.

Luciano Portolano. Parlando di joint venture e delle perplessità legate alla collaborazione franco-tedesca, va ricordato che l'Italia ne ha una con la Francia, costituita da Fincantieri e *Naval Group* denominata Naviris, e un'altra con la Germania, che vede coinvolte Leonardo e Rheinmetall, nel settore terrestre. A ciò, si aggiungono numerose collaborazioni con Paesi extraeuropei, in particolare nei settori dei droni e della componente aerea.

Nel 2021, da Direttore Nazionale degli Armamenti, ho sostenuto - grazie agli ottimi rapporti con la Francia e al confronto con il Ministro Crosetto, Leonardo, le PMI del settore e AIAD - la

partecipazione italiana al programma *Main Ground Combat System*. Una scelta strategica, tenuto conto della necessità di rafforzare la nostra componente corazzata e di sviluppare capacità competitive anche nel dominio terrestre.

In questo ambito, tuttavia, KNDS, ovvero la joint venture franco-tedesca1, dopo varie richieste da parte nostra e grazie a uno sforzo in sede di negoziato, ha ammesso il nostro Paese solo quale osservatore. Tuttavia, rivestendo tale ruolo, i nostri requisiti operativi non sarebbero stati presi in considerazione, costringendoci, di fatto, ad adeguarci a quelli franco-tedeschi. Allora, a quel punto, la scelta è ricaduta su Rheinmetall, per la costituzione di una *joint venture* con LND, la quale garantisce un sicuro ritorno per l'industria nazionale.

Un altro programma franco-tedesco che, dal mio punto di vista, sta subendo dei rallentamenti è quello relativo all'FCAS. Proprio per questa ragione, a suo tempo, abbiamo scelto di orientarci verso il GCAP. L'FCAS infatti, è il *Future Combat Air Power*: un programma che, probabilmente, manca di coesione sia sotto il profilo dei requisiti operativi, sia dal punto di vista industriale tra Francia e Germania. Di fatto, è un programma ormai fermo.

A livello europeo, se l'Italia vuole garantire una reale cooperazione di carattere industriale, al di là di quanto previsto nel Libro Bianco dell'EU, è fondamentale, innanzitutto, la volontà di cooperare a livello industriale. Senza quest'ultima, tutto ciò che riguarda la difesa europea difficilmente potrà essere implementato e trasformato in qualcosa di concreto e realistico. Il problema di base è la cultura della difesa, della quale siamo assolutamente carenti.

E perché manca questa tipologia di cultura? Manca una gerarchia di documenti che ci garantisca una crescita coerente nel contesto della difesa. L'Italia è uno dei pochi Paesi privo di un concetto strategico di sicurezza nazionale, essenziale per lo sviluppo di una Strategia di sicurezza. Il concetto strategico è qualcosa di importante, ma deve poi tradursi in un piano operativo, che non riguarda solo la difesa. Quest'ultimo fa riferimento al Paese nella sua interezza: riguarda la sicurezza economica, alimentare, politica, sociale, e ovviamente anche l'area di competenza della difesa. Ogni Dicastero, in Paesi come USA, Spagna, Germania, Francia, Regno Unito, eccetera, riceve, infatti, dai contenuti del documento di Strategia di Sicurezza Nazionale, le indicazioni per generare i propri piani.

Dalla Strategia di Sicurezza Nazionale, della quale noi al momento siamo sprovvisti, dovrebbe discendere un documento di livello politico militare (*military policy*) i cui contenuti oggi riusciamo solo in parte a estrapolare dai vari atti di indirizzo, linee guida, direttive del Ministro, ecc. Da esso dovrebbe discendere, a sua volta, un documento di Strategia militare (*military strategy*), già sviluppato in ambito NATO e in molti altri Paesi. Quando ho assunto il comando, nel 2024, ho disposto l'avvio di un processo di *reverse engineering* per colmare, almeno parzialmente, questa lacuna. Dal documento di strategia militare, che è già stato approvato dal Ministro, deriverà poi un piano di difesa nazionale, che ne genererà anche uno di *ramp-up* industriale. Se questi documenti fossero divulgati, specialmente tra i giovani, credo che susciterebbero un grande interesse, contribuendo anche al rafforzamento della Cultura della Difesa.

In Italia, stiamo studiando modalità per rendere più appetibile la Difesa per le nuove generazioni. Al riguardo, di recente ho avuto un confronto con il Capo di Stato Maggiore della Difesa francese, al quale ho posto anche tale quesito, oltre a chiedergli quali fossero le strategie da loro attuate per favorire i reclutamenti nelle forze di riserva. Mi ha risposto che in Francia si cerca di formare già i ragazzi negli istituti, nelle scuole medie e superiori. Si cerca, inoltre, di trasmettere l'orientamento della strategia di sicurezza nazionale alle nuove generazioni già dal loro primo approccio con le istituzioni.

Dal canto nostro, stiamo prevendendo di integrare il nostro modello di difesa, basato oggi su 160.000 effettivi, con la realizzazione di 3 tipi di riserva: operativa, territoriale e specialistica, perché abbiamo bisogno anche di personale altamente specializzato, ad esempio negli ambiti *cyber* e spazio. Naturalmente, questo non è il modello definitivo in grado di renderci pronti ad affrontare

[1] Costituita dalla tedesca Krauss-Maffei Wegmann e dalla francese Nexter.

tutte le esigenze che derivano dalla partecipazione alla NATO, all'Unione Europea e dalle sfide e minacce del Sud, del Sud-Est e del Nord, ma ci darà la possibilità di avvicinarci all'obiettivo finale.

In particolare, per quanto riguarda il contributo reso disponibile dall'Italia all'Alleanza atlantica, il modello di riferimento è quello dei nuovi *Capability* Target 2025, che prevedono, peraltro, il miglioramento delle capacità difensive e la creazione di nuove. Ad ognuna di queste capacità, naturalmente, corrisponde un'esigenza in termini di personale, oltre che infra e infostrutturale. Ecco, tutta l'analisi sulle maggiori esigenze organiche della Difesa è di tipo *capacity driven*, quindi basata sulle capacità e non sulle risorse finanziarie disponibili (*budget driven*).

Chiaramente, l'aumento organico è strettamente correlato al tema del reclutamento. Penso che i giovani non siano pienamente consapevoli dell'esigenza di difendere il Paese. Per questo motivo, il reclutamento richiede una *forma mentis* da sviluppare già nelle nuove generazioni, come avviene in Francia. Se devo difendere il mio interesse, la mia economia, la mia società, le mie tradizioni, la mia cultura, l'approccio deve essere più assertivo. È una questione di metodologia che deve essere completamente diversa dal passato, che altri Paesi hanno già sviluppato.

Poi, oltre alla questione motivazionale e valoriale, c'è anche quella economica. Devono, pertanto, essere garantiti opportuni incentivi tali da attrarre personale altamente specializzato (per esempio in Informatica) e rendere competitivi i compensi rispetto a quelli pagati nel settore privato. Alla luce dell'evoluzione dello scenario, dunque, è vitale che siano modificate le norme inerenti al reclutamento.

Tornando al tema del MGCS, il *Main Ground Combat System*, non è sospeso, ma rimane ancora a uno stadio concettuale. Ecco perché l'Italia ha dovuto scegliere altre vie per dotarsi di una componente corazzata, vale a dire l'aggiornamento - l'*upgrade* - del carro Ariete. Da Direttore Nazionale degli Armamenti, sono stato favorevole a sostenere una linea di sforzo tesa ad affiancare all'aggiornamento dell'Ariete, l'acquisizione di un nuovo *Main Battle Tank*, il Panther, prodotto dalla *joint venture* Leonardo–Rheinmetall, sul quale ritenevo fosse più opportuno focalizzare la nostra attenzione. Relativamente a quest'ultimo aspetto, si tratta di un carro che dovremmo cominciare a ricevere nel 2028 per le omologazioni, con la consegna dei primi 8 carri pre-serie prevista nel 2029. In merito al nuovo *Infantry Fighting Vehicle* Lynx, disponiamo di due esemplari utilizzati per l'addestramento e la familiarizzazione del nostro personale. Entro l'anno l'Italia avrà un totale di sei IFV/Lynx.

In merito all'incremento del *budget*, si tratta di qualcosa di assolutamente necessario. L'aumento del bilancio deve, però procedere di pari passo con l'aumento della capacità di spesa, per non correre il rischio di generare "economie".

In tal senso, risulta fondamentale potenziare la capacità produttiva dell'industria nazionale ed europea per soddisfare in pieno l'incremento di domanda.

Per quanto riguarda le priorità, la prima è il sistema integrato di difesa aerea. Si tratta di un sistema che va dai droni fino ai velivoli supersonici, articolato su differenti *layers*, dal *Very Short range* fino al *long range*, con lo sviluppo di ulteriori sistemi. Il sistema di difesa aerea si basa su cinque pilastri: i sensori, tutta la parte radar, i sistemi missilistici (attuatori), la componente aerea e, infine, il sistema di comando e controllo.

È quindi un sistema molto complesso. Quando si parla di difesa aerea, spesso si pensa al missile, ma non è solo questo: si tratta di un insieme articolato che richiede adeguamento e integrazione all'interno dello IAMD - il sistema integrato di difesa aerea e missilistica della NATO - che già esiste ed è efficace, ma non è ancora sufficiente a coprire l'intera esigenza di difesa aerea nazionale.

La seconda priorità è lo spazio, inteso come capacità di comunicazione, osservazione della Terra e ISR. Per quanto riguarda la comunicazione, oggi sfruttiamo molto i satelliti in orbita geostazionaria, ma abbiamo bisogno anche di satelliti in orbita bassa (LEO), per garantire un'adeguata velocità di ricezione e trasferimento delle informazioni.

Un altro ambito prioritario è costituito dai sistemi *unmanned*, cioè dei sistemi non pilotati, che non riguardano soltanto la componente aerea (droni aerei), ma anche quella terrestre, subacquea (*underwater*) e sotterranea (*underground*). Quando si parla di difesa aerea ci si riferisce ai

lanciatori, ai radar e ai sensori, ma occorre considerare anche l'elemento essenziale, ovvero le munizioni, gli attuatori come: l'Aster (15 e 30), il CAMM-ER e altri. […]

Oggi, peraltro, abbiamo una carenza significativa nelle scorte di munizionamento relative sia alla difesa aerea sia all'artiglieria. Il problema, in questo caso, non è come investire i fondi disponibili, piuttosto, come assicurare la capacità produttiva dell'industria della Difesa, nazionale e non, effettuando il *ramp-up* di produzione imposto dal rapido aumento della domanda.

Il punto è se l'industria possieda un'adeguata capacità di produzione per soddisfare appieno la domanda di armamenti.

Riccardo Guariglia. Ringrazio tutti per aver partecipato, e grazie anche per le domande e le osservazioni.

Vorrei richiamare l'attenzione su alcuni punti specifici.

Anzitutto, concordo pienamente sulla necessità di guardare ad obiettivi di medio-lungo periodo: questo è fondamentale, soprattutto per quanto riguarda le cooperazioni industriali.

Dobbiamo inoltre cercare di avere un'idea di quelle che saranno le esigenze del futuro. A tale riguardo, i settori che sono stati richiamati sono importantissimi: vedo ad esempio ampi margini di utilità in ambiti quali lo spazio e il settore sottomarino. Credo che in quei campi si potranno sviluppare collaborazioni estremamente importanti tra diplomazia e forze armate.

Un altro punto riguarda la riforma del Ministero degli Esteri, in connessione con le questioni, emerse nel Dialogo odierno, della guerra ibrida e della disinformazione.

La nuova Direzione Generale per le Questioni Cibernetiche, l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica si occuperà anche di tali tematiche, inclusa l'analisi dei fenomeni di disinformazione, che rappresentano settori estremamente importanti anche per il lavoro della diplomazia.

Anche guardando a tali nuovi ambiti d'azione della diplomazia, l'obiettivo è quello di aprire il concorso diplomatico ad altre specializzazioni e settori di formazione, ferme restando naturalmente le caratteristiche di selettività e trasparenza che vengono ampiamente riconosciute al nostro concorso.

Proprio in questa prospettiva, tre giorni fa ho tenuto un incontro all'Università "La Sapienza", alla Facoltà di Economia e Commercio, in un'aula grande e gremita di studenti di Economia e di altre facoltà, segno che lavorare in diplomazia è un orizzonte che interessa molto i giovani.

Tornando al rapporto tra la Farnesina e le Forze Armate, la conclusione che mi sento di trarre dal confronto odierno è che bisogna continuare a lavorare insieme. Lo stiamo già facendo molto bene e dobbiamo proseguire su questa strada, collaborando anche con le altre Amministrazioni, perché alla fine siamo tutti, in qualche modo, interconnessi.

Bisogna farlo a livello nazionale, così come a livello internazionale, garantendo la complementarità tra NATO e Unione Europea, nonostante le difficoltà che esistono e trovando il modo per andare avanti, perché è l'unico modo per poter essere davvero efficaci.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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/

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
www.studidiplomatici.it
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

273

IMPLICAZIONI REGIONALI E GLOBALI DELLA QUESTIONE ISRAELO-PALESTINESE

(9 febbraio 2026)

_____

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

Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per il Medio Oriente ed il Mediterraneo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Maurizio GREGANTI e del Dottor Giorgio GOMEL, Presidente per l'Europa della rete dell'Alleanza per la Pace in Medio Oriente (AllMEP)

nonché degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Giancarlo LEO, Giorgio MALFATTI di MONTE TRETTO, Vinicio MATI, Maurizio MELANI, Giuseppe MORABITO, Ludovico ORTONA, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Carlo TREZZA, Michele VALENSISE, Antonio ZANARDI LANDI.

Maurizio Melani. Sono molto lieto di dare il benvenuto a questo Dialogo a Maurizio Greganti, Direttore Centrale per il Medio Oriente e il Mediterraneo che nella regione ha servito recentemente come Ambasciatore in Iraq e precedentemente presso l'Ambasciata in Giordania, e con lui a Giorgio Gomel, già Direttore dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia, ora Presidente per l'Europa dell'Alleanza per la Pace in Medio Oriente (AllMEP), che riunisce ONG israeliane, della diaspora ebraica e palestinese, e Presidente per l'Italia di Jcall, organizzazione non governativa ebraica che opera per la soluzione dei Due Stati.

La questione israelo-palestinese è stata uno degli aspetti più rilevanti che hanno marcato la storia mediorientale negli ultimi ottanta anni per non dire dell'ultimo secolo. Ne conosciamo gli sviluppi essendocene diversi di noi occupati per molti anni, sia in posto nella regione, sia a Roma che altrove.

Oggi, dopo l'orrore del 7 ottobre da parte di Hamas, la comprensibile ma spropositata reazione dell'attuale Governo israeliano, con decine di migliaia di vittime e distruzioni nella striscia di Gaza, e una intensificazione delle violenze in Cisgiordania da parte di coloni largamente protetti dalle forze armate israeliane, ci troviamo in una situazione di pericolosa incertezza.

Molto precaria è la tregua nell'offensiva israeliana a Gaza contestualmente al rilascio di tutti gli ostaggi nelle mani di Hamas e di altre forze jihadiste, e al parziale ritiro israeliano dalla striscia, mediata dagli Stati Uniti, dal Qatar e dall'Egitto, con il concorso della Turchia. Questa tregua è costantemente violata da entrambe le parti con ulteriori centinaia di vittime gazawi. È difficile dire chi abbia le maggiori responsabilità.

L'architettura messa in piedi dal Presidente Trump per la ricostruzione e l'amministrazione transitoria della striscia su più livelli in larga parte centrata sulla sua persona, non sembra trovare i consensi necessari nella sua fase di avvio. I gruppi armati jihadisti sciiti (gli Hezbollah libanesi e gli Houti) e sunniti (Hamas e altre compagini jihadiste) sostenuti dall'Iran, che hanno condotto per anni attacchi ad Israele, sono stati indeboliti da una energica azione israeliana con il conseguente indebolimento anche di Teheran, colpita a sua volta in suoi impianti militari e nucleari da incursioni aeree israeliane e americane, anche qui con vittime civili.

I cosiddetti accordi di Abramo, favoriti dal Presidente Trump nel suo primo mandato, che avrebbero dovuto sancire una intesa tra Israele e paesi del Golfo senza coinvolgimento dei palestinesi, sono in stallo dopo l'attacco del 7 ottobre e la reazione israeliana, con i paesi arabi posti di fronte all'esigenza di rinnovare per la normalizzazione dei rapporti la condizione della costituzione di uno Stato palestinese totalmente rifiutata dal Governo Netanyahu. Questo è a sua volta condizionato da una estrema destra che sostiene l'annessione dei territori occupati e della stessa Gaza, e non nasconde la volontà di eliminare i palestinesi da quelle aree con Netanyahu sottoposto a procedimenti giudiziari per corruzione, a inchieste per come si è svolto l'attacco del 7 ottobre e per carenze di prevenzione, nonché per aver agevolato la crescita di Hamas al fine di marginalizzare e delegittimare l'Autorità Nazionale Palestinese. A questo si aggiunge la forte contestazione interna per i suoi tentativi di svilire i poteri della Corte Suprema.

Un altro importante sviluppo è stato la caduta definitiva del regime di Assad in Siria, sostenuto dall'Iran e dalla Russia, e l'assunzione del potere da parte di un gruppo jihadista sostenuto dalla Turchia al quale anche Trump ha dato il suo appoggio con conseguente ulteriore indebolimento di Teheran e anche della posizione strategica che la Russia, attraverso la Siria, aveva riacquisito in Medio Oriente. Anche Netanyahu, spinto da Trump, ha dovuto stabilirci rapporti.

Nell'ultimo mese è poi esplosa in Iran la rivolta contro il regime estesa a quasi tutte le regioni del paese, con motivazioni composite e una reazione che avrebbe prodotto decine di migliaia di vittime.

Un minacciato attacco americano e israeliano non è voluto dagli alleati nella regione per i rischi di destabilizzazione politica ed economica che questa produrrebbe, e anche da una parte consistente dell'opposizione iraniana.

Con la rilevante pressione di una possente forza militare nell'area Trump ha ripreso il negoziato per l'arresto del programma nucleare iraniano. Le posizioni sono distanti e i prevedibili sviluppi restano incerti.

I paesi arabi punterebbero ad un assetto regionale di stabilità, cooperazione economica e sicurezza condivisa che coinvolgerebbe un Iran indebolito e Israele ma subordinatamente alla prospettiva dello Stato palestinese.

Sullo sfondo vi sono una presenza cinese soprattutto nel settore energetico e delle connessioni infrastrutturali, nonché rapporti di Pechino con praticamente tutti gli attori dell'area. Vi è poi la ripresa di un ruolo europeo, non particolarmente gradito da Trump e ancor meno da Netanyahu. Tale ruolo si è manifestato con la riunione convocata nell'estate scorsa a New York da Francia e Arabia Saudita e deliberazioni sulla ricostruzione di Gaza con la prospettiva dei Due Stati cui hanno aderito, oltre all'Italia e a quasi tutti gli altri paesi europei e arabi, la grande maggioranza dei paesi membri delle Nazioni Unite, nonché nella preparazione della forza di stabilizzazione che dovrebbe insediarsi a Gaza. Proseguono le attività dell'UE di *capacity building* a favore dell'Autorità Nazionale Palestinese, e sono riprese quelle per il controllo del valico di Rafah.

Il Regno Unito ha anche lanciato un fondo per il sostegno dal basso della riconciliazione israelo-palestinese, nella quale è impegnata AllMEP.

Su tutti questi aspetti è ora importante sentire i nostri ospiti.

Do quindi subito la parola al Direttore Greganti. Seguirà poi l'intervento del Dr. Gomel e poi degli Ambasciatori presenti che lo vorranno, iniziando con il Co-Presidente Ambasciatore Casardi.

Maurizio Greganti. Ringrazio e porgo un saluto a tutti i presenti. Per me è un piacere intervenire. Diversi di voi li ho incontrati nel corso della mia carriera e questo rende particolarmente gradito potervi parlare soprattutto della questione israelo-palestinese e del ruolo dell'Iran.
In realtà ci troviamo di fronte a una serie di situazioni in movimento: come accennato, Siria e Libano sono solo alcuni dei contesti che, dal 7 ottobre in poi, stanno vivendo un'evoluzione significativa. Il Medio Oriente, come sappiamo, si trova in una fase di cambiamento profondo, in cui assetti e status precedenti non vengono più mantenuti.

Per quanto riguarda la questione israelo-palestinese, si afferma spesso che ogni fase sia cruciale, decisiva o delicata. Il momento attuale non fa eccezione, ma lo è realmente, nel senso che la fase uno della stabilizzazione di Gaza si è conclusa con la restituzione delle spoglie dell'ultimo ostaggio israeliano. Non vi sono dunque più residui della fase uno e ci troviamo pienamente nella fase due. La fase due pone tuttavia problemi molto più complessi. Nella fase uno il quadro era relativamente chiaro: da un lato il cessate il fuoco e il ritiro delle forze armate israeliane, dall'altro la restituzione degli ostaggi. Nella fase due, invece, si entra nel merito della prospettiva futura per Gaza e per la Palestina. Gli elementi determinanti riguardano il disarmo di Hamas, questione che investe direttamente il futuro dell'organizzazione e il destino delle decine di migliaia di combattenti, la *governance* di Gaza, il superamento dell'emergenza umanitaria e infine la ricostruzione.

In questa fase, estremamente convulsa, ma anche particolarmente rilevante sul piano regionale, sono emersi nuovi strumenti. È stata infatti delineata una nuova architettura istituzionale fondata sul *Board of Peace*, composta da vari elementi. Il Board stesso, fortemente voluto dal Presidente Trump; organi di supporto; un *Executive Board for Gaza*; un Rappresentante Speciale per Gaza, individuato nel diplomatico bulgaro Nikolaï Mladenov; il *National Committee for the Administration of Gaza*, che rappresenta l'organo di governo tecnocratico palestinese per la Striscia e infine una missione internazionale di stabilizzazione, che al momento è ancora sulla carta, ma che con ogni probabilità vedremo nascere a breve. La prima riunione del *Board of Peace* è prevista per il 19 febbraio a Washington, dopo la cerimonia tenutasi a Davos il mese scorso. Si tratterà di un ulteriore momento rilevante. La riunione avrà luogo presso l'*Institute of Peace*, oggi denominato *Trump Institute of Peace*. L'invito è stato esteso a numerosi Paesi: si parla di 25 o 26 membri, anche se la posizione di Israele non è ancora formalmente definita, pur avendo espresso un'adesione di principio. Questa architettura istituzionale, che definirei creativa, presenta vari elementi di interesse. Se guardiamo alle grandi crisi del passato e alle soluzioni adottate in contesti di analoga complessità, come l'Irlanda del Nord, la Bosnia o il Kosovo, riscontriamo sempre un forte elemento di creatività istituzionale. In tutte queste situazioni si è tentato di creare istituzioni capaci di tenere

insieme interessi profondamente divergenti. Ci troviamo oggi in una fase analoga, i cui esiti restano naturalmente da verificare.

Tornando alla fase due e al disarmo di Hamas, gli Stati Uniti mostrano un certo ottimismo. Ritengono che Hamas sia consapevole della necessità di disarmare e che, in qualche modo, una soluzione verrà trovata. Sono in corso contatti, sebbene non sia chiaro quanto siano sostanziali, relativi al disarmo degli armamenti pesanti, alla possibile reintegrazione di elementi di Hamas nelle forze di sicurezza palestinesi e all'esilio della leadership. Hamas ha dichiarato più volte la propria disponibilità al disarmo, ma esclusivamente a favore di un'entità palestinese: le armi verrebbero consegnate solo a palestinesi. In cambio, l'organizzazione chiede il ritiro totale delle Forze di Difesa Israeliane dalla Striscia di Gaza. Attualmente Israele controlla circa il 52% del territorio, mentre nel restante 48% è Hamas a farlo. La maggioranza dei quasi due milioni di palestinesi vive nella cosiddetta "zona rossa", nell'ambito di una suddivisione informale tra "zona rossa", "zona verde" e una linea intermedia. Il governo israeliano, in questo contesto, mantiene un atteggiamento attendista, ma ha chiarito che, qualora la comunità internazionale non riuscisse a disarmare Hamas, Israele si riserverebbe di intervenire direttamente, con la conseguente ripresa del conflitto, eventualità che nessuno auspica.

Un ulteriore punto delicato riguarda la forza internazionale di stabilizzazione prevista dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2803. Il mandato attribuito a tale forza è estremamente ampio e include la smilitarizzazione di Gaza, ipotesi che appare irrealistica. Nessun Paese si è dichiarato disposto a entrare a Gaza su queste basi, con l'eccezione della Turchia (ma Israele è contrario). Gli Stati Uniti hanno chiarito che non dispiegheranno truppe sul terreno, pur avendo già nominato il comandante della futura forza, il generale Jasper Jeffers, attualmente presso il *Civilian Military Coordination Committee* di Kiryat Gat, dove sono presenti rappresentanti di circa venti Paesi, inclusa l'Italia.

Un altro aspetto rilevante riguarda il *Board of Peace*, la cui portata sembra andare oltre Gaza. Ciò solleva questioni di carattere costituzionale per diversi Paesi, Italia compresa. In Europa, al momento, hanno aderito solo Bulgaria e Ungheria. Il *Board* resta comunque centrale, soprattutto per garantire il coinvolgimento degli Stati Uniti, senza il quale il processo non potrebbe avanzare. Centrale è anche la figura del Rappresentante Speciale Mladenov. Questo si inserisce inoltre nel contesto di un confronto sempre più marcato tra Arabia Saudita ed Emirati, che sta influenzando profondamente tutte le dinamiche regionali, inclusa Gaza.

Un ulteriore elemento riguarda i palestinesi stessi. Senza una *governance* palestinese effettiva della Striscia, il processo rischia di arenarsi. È stato quindi istituito un comitato tecnocratico composto da funzionari palestinesi, prevalentemente originari di Gaza, ma con esperienza nelle istituzioni di Ramallah. Tuttavia, alcuni Paesi arabi sostengono la soluzione dei due Stati senza sostenere l'attuale *leadership* palestinese, ritenuta inadeguata. Il piano prevede che l'Autorità Palestinese possa assumere il controllo di Gaza solo dopo una riforma credibile e verificata.

Negli ultimi punti della risoluzione n.2803 viene richiamata la prospettiva della statualità palestinese, inserita su richiesta saudita e fondamentale per Paesi come l'Italia, che continuano a considerare la soluzione dei due Stati come riferimento centrale. Sul fronte delle riforme palestinesi, è significativo l'annuncio di elezioni locali ad aprile e di elezioni politiche il primo novembre. Si tratta di un passaggio rilevante, considerando la difficile situazione in Cisgiordania, a Gaza e a Gerusalemme Est. Anche Israele potrebbe affrontare un anno elettorale, elemento che contribuisce a rendere il quadro estremamente fluido. Concludendo, la posizione italiana resta invariata: mantenere rapporti solidi con entrambe le parti, sostenere il processo politico, l'assistenza umanitaria e la formazione delle forze di sicurezza palestinesi, con l'obiettivo finale dei due Stati. Questa linea consente all'Italia di dialogare con tutti gli attori e di svolgere un ruolo diplomatico riconosciuto anche nei rapporti con gli Stati Uniti.

Giorgio Gomel. Ringrazio molto il Direttore Centrale Greganti per aver affrontato questioni, anche dal punto di vista informativo, complesse e delicate, che riguardano la diplomazia europea e

internazionale e il rapporto con il conflitto israelo-palestinese. Questo conflitto contrappone e attanaglia due popoli su un territorio estremamente ridotto, un lembo di terra conteso da circa un secolo. Personalmente me ne occupo da circa cinquant'anni: sono ebreo, ho vissuto periodi della mia vita in Israele e milito da tempo in organismi impegnati per la pace e la coesistenza.

Nel corso della mia vita sono stato due volte a Gaza: una volta negli anni '90 sotto il regime di occupazione israeliana; una seconda volta più recentemente, sotto il regime di Hamas, sempre con ONG israeliane, in particolare due, "Medici per i Diritti Umani" e "Road to Recovery". Si tratta di organizzazioni che hanno sofferto anche direttamente di quanto accaduto; geografia e storia dei luoghi colpiti il 7 ottobre sono fortemente cariche di simbolismo. In molte comunità e kibbutzim devastati dall'aggressione terroristica di quel giorno vivevano numerosi attivisti impegnati nella cooperazione e nel dialogo. In particolare, "Medici per i Diritti Umani" aveva attivato un meccanismo sofisticato che consentiva ai pazienti palestinesi di Gaza, di essere trasferiti in punti di transito o di confine e successivamente negli ospedali israeliani. I costi degli interventi chirurgici e delle degenze erano sostenuti dall'Autorità Palestinese di Ramallah; un sistema complesso anche dal punto di vista amministrativo. Tutto questo è ovviamente venuto meno con la strage del 7 ottobre 2023; molte delle persone assassinate quel giorno erano individui fortemente impegnati in queste attività rivolte alla pace e alla coesistenza.

Il trauma subito da Israele è stato molto pesante e continua a esserlo.

Come già accennato è difficile stabilire, a distanza di due anni, se la reazione possa essere, per così dire, positiva, nel senso di un riconoscimento della dignità e del diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, oppure se, come purtroppo sembra emergere dai comportamenti dell'attuale governo israeliano, si sia affermata una sorta di amnesia collettiva e di autocensura anche nei media, accompagnata da una logica di annientamento dei *gazawi*, visti come un nemico ingrato e irriducibile e in qualche modo complice di Hamas, nonché la convinzione che uno stato palestinese lungo i 500 km del confine orientale di Israele sia per il paese un pericolo esiziale.

Vi sono inoltre alcuni indicatori sociologici particolarmente inquietanti. Uno riguarda il numero di suicidi tra i soldati israeliani: negli anni 2024 e 2025 si sono registrati circa cinquanta casi, oltre a un numero imprecisato di tentativi. Si tratta soprattutto di soldati della riserva, richiamati per lunghi periodi di servizio, che hanno perso amici, familiari e punti di riferimento. A questo si aggiunge un numero molto elevato di militari e civili israeliani in trattamento psichiatrico, un fenomeno in forte espansione.

Un altro dato significativo riguarda l'emigrazione. Negli anni 2024 e 2025 si registra un'emigrazione netta di israeliani: circa 25.000 nel 2024 e circa 37.000 nel 2025, secondo le statistiche ufficiali del "Bureau of Statistics" israeliano. Si tratta della differenza tra coloro che lasciano il Paese e coloro che vi fanno ritorno. È un dato rilevante, poiché riguarda in larga parte giovani. In buona misura, anche se questa è una lettura sociologica non ancora pienamente consolidata nei sondaggi, si tratta di persone politicamente progressiste, spesso impegnate nel mondo accademico o nei settori *high-tech*, che trovano opportunità di lavoro negli Stati Uniti, in Canada o in Europa, e che risultano distanti dall'ondata integralista e ipernazionalista che ha caratterizzato il Paese negli ultimi anni e che domina dalla tornata elettorale del 2022.

Israele è dunque un Paese profondamente diviso al suo interno, già prima del 7 ottobre, soprattutto in relazione al rapporto tra magistratura e potere politico, alla difesa della democrazia e alle spinte autoritarie del governo. A ciò si aggiunge la crisi di due assiomi profondamente radicati nella coscienza nazionale: il primo riguarda la forza delle armi e il potere di deterrenza di Israele rispetto ai suoi nemici; il secondo concerne le ragioni ideali del Paese, così come percepite e condivise dall'opinione pubblica mondiale. Entrambi questi assiomi risultano oggi fortemente compromessi. La forza delle armi è stata messa in discussione dal disastro del 7 ottobre. Non esiste ancora una commissione d'inchiesta politica su quanto accaduto; è stata istituita soltanto una commissione interna dell'esercito. Tuttavia, è evidente che l'attacco sia stato possibile per una serie di fattori concomitanti: la presenza di parte dell'esercito in Cisgiordania, una festività ebraica rilevante e, soprattutto, quello che ho definito in un mio articolo una sorta di "malefica alleanza" tra

Hamas e Israele. Nel corso degli anni, pur tra episodi di guerra limitata, si è affermata una logica di *quiet for money*. I finanziamenti qatarioti a Hamas erano tollerati da Israele, pur nella consapevolezza che una parte di tali fondi venisse utilizzata per armare l'organizzazione. Si riteneva che il conflitto potesse rimanere confinato a episodi limitati di guerriglia di confine, senza degenerare in una catastrofe di tale portata. Il secondo pilastro, quello del consenso dell'opinione pubblica mondiale, è anch'esso compromesso. Il senso di isolamento politico del Paese, l'ostracismo in ambito culturale e accademico, le iniziative presso i tribunali internazionali (dalla Corte Internazionale di Giustizia con le azioni promosse dal Sudafrica e dal Belgio, fino ai mandati di cattura emessi dalla Corte Penale Internazionale dell'Aja nei confronti di Gallant e Netanyahu) sono elementi ben noti.

Il trauma inflitto alla psicologia collettiva ha prodotto, in ampi settori dell'opinione pubblica, una pulsione all'annientamento del nemico. I lutti e le sofferenze della propria gente ottundono fino ad annullarla la sensibilità alle sofferenze di altri.

Passando a ciò che si può fare, vorrei soffermarmi sul ruolo della società civile. Greganti ha parlato della diplomazia "dall'alto", che è certamente una componente fondamentale del processo, ma esiste anche una seconda gamba, altrettanto importante, rappresentata dal lavoro della società civile "dal basso". Nonostante lo scetticismo di molti rassegnati ad un conflitto fra nemici che appaiono irriducibili, il lavoro delle ONG israeliane e palestinesi è intenso e significativo, pur tra difficoltà enormi, anche di natura logistica. Gli incontri sono complessi: per gli israeliani è difficile recarsi in Cisgiordania e per i palestinesi è impossibile entrare oggi in Israele. La società civile è attiva in numerosi ambiti: ambientale, sanitario, economico, del dialogo interreligioso e dei diritti umani. È un lavoro difficile, spesso invisibile e talvolta osteggiato dal governo israeliano e da una parte rilevante dell'opinione pubblica, che in alcuni casi considera queste attività come atti di tradimento, o, nella migliore delle ipotesi, come iniziative inutili e velleitarie. Nonostante ciò, si tratta di un impegno rilevante, riconosciuto anche in ambito internazionale. All'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tra settembre e ottobre scorsi, uno dei gruppi di lavoro ha affrontato proprio questi temi.

Vorrei infine soffermarmi su un'iniziativa particolarmente importante: l'idea, ormai in fase avanzata, di un Fondo Internazionale per la Pace israelo-palestinese, modellato sull'esperienza del fondo per la pace in Irlanda del Nord. È previsto un annuncio pubblico da parte del governo britannico il 12 marzo. L'amministrazione statunitense aveva già avviato, sotto la presidenza Biden, un programma da 250 milioni di dollari in cinque anni a sostegno delle ONG. Il programma è stato sospeso con il cambio di amministrazione, ma sembra ora destinato a riprendere. A ciò si aggiunge l'impegno della Commissione europea, con circa 20 milioni di dollari annui. L'idea di un fondo internazionale è maturata nel corso di un decennio ed è stata richiamata anche nelle decisioni del G7 italiano del 2024. Vi sono segnali di disponibilità, almeno di principio, anche da parte di Paesi della regione, tra cui Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Giordania ed Egitto. Si tratta di un percorso ancora in costruzione, ma di grande rilevanza strategica.

Paolo Casardi. Ringrazio innanzitutto Maurizio Greganti e il Professor Giorgio Gomel per le loro analisi lucide ed accurate che arricchiscono il nostro patrimonio di conoscenze e suggeriscono nuove vie da esplorare nel quadro delle nostre ricerche nell'area medio-orientale.

Da quanto mi pare di poter dire dopo aver sentito le loro presentazioni, gli ultimi sviluppi della questione israelo-palestinese includono oggi due aspetti principali:

1. La seria difficoltà, per vari motivi, di avanzare con le fasi previste dalla tregua per Gaza.

2. La difficoltà per gli USA di uscire, con un costruttivo successo, dalla tensione ormai ad altissimi livelli creatasi tra Washington e Teheran.

Il secondo punto potrebbe indurci a credere che ci si allontana dal tema in oggetto, cioè la questione israelo-palestinese. Si tratta invece, per quanto riguarda i due punti proposti, di aspetti strettamente legati tra loro.

Infatti la politica estera iraniana è, come noto, sostanzialmente orientata all'eliminazione dal Medio Oriente dello Stato israeliano ("vassallo" degli Stati Uniti) quale prima priorità. La crisi del 6 ottobre 2023, con l'esecrabile attacco di Hamas (alleato e dipendente da Teheran) contro i kibbutz israeliani di frontiera, trova la gran parte della sua motivazione nell'esigenza creatasi per Teheran di evitare il coinvolgimento dell'Arabia Saudita negli Accordi di Abramo, promossi da Trump. Ciò al fine di evitare l'isolamento che si sarebbe creato per l'Iran con un avvicinamento tra Israele e praticamente tutti gli Stati arabi che contano.

Se guardiamo anche a Gaza, risulta inaccettabile per Teheran il previsto disarmo di Hamas, con cui l'Iran verrebbe a perdere il suo migliore strumento di destabilizzazione dell'area.

Se vogliamo, in questo quadro, guardare anche a Mosca, alleata di Teheran, vediamo che anche quest'ultima è interessata a che la guerra continui, soprattutto in quanto secondo fronte per l'occidente, rispetto alla guerra con l'Ucraina.

L'Unione Europea non è come sappiamo in prima linea nei negoziati sui due predetti punti principali, soprattutto in questa contingenza di difficoltà per quanto attiene al rapporto transatlantico, ma ha stabilito alcuni punti fermi con il sostegno alla futura dimensione "a due Stati" del rapporto israelo-palestinese e sulla implementazione della sicurezza marittima europea, con il prolungamento della missione "Aspides" per la protezione del traffico commerciale marittimo tra il Canale di Suez e l'Oceano Indiano, in cui l'Italia svolge un ruolo significativo.

La Cina è invece più tranquilla, dati i suoi interessi energetici e non solo, in Medio Oriente.

Il mio quesito a entrambi i nostri invitati è dunque su come procedere per costruire una pace che appare per ora alquanto problematica.

Potrebbe forse essere utile tentare di tenere l'Iran sotto stretta "vigilanza" ancora per qualche tempo e contemporaneamente agire con decisione su Gaza con una strategia maggiormente condivisa con gli Arabi e l'Arabia Saudita in particolare, riscoprendo anche gli aspetti più condivisibili della nota proposta egiziana su Gaza. La prima grande priorità è comunque quella di risolvere le problematiche relative al disarmo di Hamas, eventualmente posticipando taluni degli aspetti più lucrativi in campo immobiliare della proposta americana e concentrandosi invece sulle questioni essenziali come la scelta della prevista forza di stabilizzazione e la riforma dell'autorità palestinese, ai fini appunto del disarmo e della consegna delle armi.

Se ciò fosse attuabile nel periodo in cui Teheran viene tenuta "sotto scacco" dalla Marina americana e se Ryad si unisse allo sforzo comune negoziale, forse Hamas e Hezbollah potrebbero essere avviate verso la conclusione definitiva della loro presente funzione di "proxi" dell'Iran.

Anche Israele da una parte e l'Iran dall'altra, dovrebbero, con tutte le differenze e garanzie del caso, rassegnarsi a quello che da loro è considerato impensabile, cioè la prospettiva della nascita di uno Stato palestinese da un lato e la fine dell'appoggio politico militare dei "proxi" per l'Iran. In caso contrario andrebbero nel tempo con molta probabilità incontro alla fine degli attuali governo e regime che governano rispettivamente Tel Aviv e Teheran. Ci auguriamo che tale quadro, con l'aiuto anche della "diplomazia dal basso" che ci ha illustrato il Prof. Gomel, risulti con chiarezza anche nelle due capitali.

Stefano Ronca. Grazie e complimenti ai nostri due ospiti per le loro esaurienti presentazioni dense di stimolanti spunti di riflessione. Vorrei soffermarmi su tre aspetti della situazione regionale: il piano Trump per Gaza, le implicazioni della crisi intorno all'Iran e quanto avviene in Siria con particolare riguardo al popolo curdo.

Gaza. L'amministrazione Trump ha conseguito risultati parzialmente significativi sulla questione di Gaza: ha costruito una coalizione con un sostegno internazionale relativamente ampio, ottenuto il rilascio degli ostaggi, raggiunto un cessate il fuoco (seppur imperfetto se risponde a verità la cifra di 400 vittime civili dopo la data del suo inizio), facilitato l'ingresso di aiuti umanitari e avviato la pianificazione per la ricostruzione. Dobbiamo augurarci che il piano abbia successo.

Tuttavia, la struttura del "Board of Peace" solleva diverse perplessità sul piano dell'etica diplomatica e della legittimità internazionale. Trump ne ha assunto la presidenza permanente,

attribuendosi poteri di nomina dei membri, attivazione e sospensione delle attività, controllo delle ammissioni e della gestione finanziaria, oltre alla facoltà di imporre tasse di ingresso e divieti di accesso a singoli Paesi (come dimostrato nel caso del Canada dopo il discorso di Carney).

La composizione del gruppo risulta problematica: include Paesi con regimi non democratici (Bielorussia, Pakistan, Stati del Golfo, Paesi dell'Asia Centrale), governi spiccatamente filo trumpiani (Argentina) la paradossale ma comprensibile assenza dell'Europa a parte l'Ungheria e la Bulgaria o Stati marginali rispetto alla regione (Mongolia, Paraguay, Vietnam). In sostanza, Trump ha trasformato quella che poteva essere un'opportunità di mediazione in un ulteriore elemento di disturbo per l'ordine internazionale e per le Nazioni Unite con la creazione di un organismo autoreferenziale con competenze dai limiti indefiniti. L'intero meccanismo dipende totalmente dalla volontà personale di Trump e coinvolge, ai tre livelli (executive, funding e administration) rappresentanti più orientate al business che alla gestione di crisi umanitarie. Inoltre, manca una rappresentanza palestinese significativa.

A questi organismi dovrebbe aggiungersi una forza di stabilizzazione per disarmare Hamas e consentire il ritiro della maggior parte delle forze israeliane, permettendo così la ricostruzione. Nella realtà Israele, che controlla oltre il 50% di Gaza, sta accelerando l'installazione di postazioni militari permanenti, mentre Hamas continua a reclutare migliaia di combattenti e a reprimere il dissenso interno.

Israele nutre profonda diffidenza verso Erdoğan. Netanyahu sospetta la Turchia di mantenere legami troppo stretti con l'organizzazione palestinese e tuttavia è difficile pensare che senza la Turchia si possa giungere al disarmo di Hamas. L'accesso agli aiuti rimane molto limitato e l'apertura dei valichi è più teorica che effettiva. Netanyahu, che dovrà affrontare le elezioni quest'anno, è riluttante a ritirarsi ulteriormente da Gaza, dove controlla oltre metà del territorio. Hamas, dal canto suo, resiste e non intende disarmarsi nelle zone che controlla. Una situazione che continua ad essere dunque poco promettente.

Iran. Un eventuale attacco navale statunitense difficilmente produrrebbe risultati politici chiari. È più probabile che generi conseguenze imprevedibili in Medio Oriente, nel Golfo Persico, in Iraq e nello stretto di Hormuz. Trump e Netanyahu stanno per incontrarsi a Washington per approfondire le opzioni nei confronti di Teheran ed esaminare i possibili scenari che si apriranno.

La forza navale schierata dagli americani potrebbe sferrare un attacco potente, ma vi è chi sostiene che non ha le dimensioni necessarie per una campagna prolungata e sostenibile nel tempo che richiederebbe quindi ulteriori invii di forze. Il rischio di un attacco è che esso fornirebbe al regime la giustificazione per inasprire la repressione contro l'opposizione interna e compattare buona parte del Paese contro l'aggressore esterno. L'Iran è una nazione divisa al suo interno, ma storicamente capace di unirsi contro minacce esterne.

L'Arabia Saudita e lo stesso Israele non sembrano convinti dell'opportunità di un attacco militare, sebbene le loro posizioni su questa ipotesi appaiano oscillanti quanto quelle di Trump stesso. L'amministrazione americana dichiara di voler costringere l'Iran a negoziare la rinuncia all'arricchimento dell'uranio, ai missili balistici e al sostegno ai suoi proxy: Hezbollah in Libano, Houthi in Yemen ed estremisti sciiti in Iraq.

Alcuni analisti ritengono improbabile che Khamenei accetti, a meno che gli Stati Uniti non riducano le loro richieste. L'obiettivo di un cambio di regime è difficile da raggiungere con attacchi aerei. In Iraq e Afghanistan sono stati necessari eserciti sul terreno che hanno pagato un prezzo altissimo per risultati discutibili. In Iran non esistono neppure strutturati gruppi armati da sostenere. Un'ipotesi potrebbe essere un cambio di regime parzialmente cosmetico, senza una vera evoluzione democratica che rendesse la leadership più accondiscendente verso le richieste americane (Venezuela).

Qualsiasi sia l'esito - prosecuzione dei negoziati o intervento militare - sia Trump che Khamenei vorranno poter dichiarare di aver vinto.

Riguardo all'ipotesi di una caduta del regime a seguito di un attacco mirato contro Khamenei, l'unica forza in grado di assumere il controllo del Paese sembrano essere i Pasdaran, scenario che né gli USA né Israele auspicano.

Forse a Trump non interessa cosa accadrà dopo un eventuale attacco all'Iran. Considerato il suo carattere potrebbe bastargli la dimostrazione di forza.

Mi pare importante soffermarsi sull'atteggiamento dei vari attori nella regione e al di fuori di essa. L'Unione Europea è stata tenuta fuori dalle informazioni e dalle consultazioni. La Russia appare poco preoccupata, forse perché ciò le consente maggiore libertà d'azione in Ucraina. Il Qatar è consapevole della propria vulnerabilità ricordando l'attacco israeliano alla delegazione di Hamas a Doha. Inoltre, condivide con l'Iran il più grande giacimento di gas al mondo e teme di metterlo a rischio in caso di un conflitto allargato. Per quanto riguarda l'Egitto, ciò che lo preoccupa è il crollo del regime iraniano che lascerebbe le mani libere a Israele per un'invasione completa di Gaza con conseguenti flussi di profughi verso il territorio egiziano. La Turchia, oltre a paventare l'instabilità in un Paese con il quale condivide oltre 500 km di confine, ha con esso legami storici, religiosi e personali (la prima dinastia sciita fu fondata da Ismail, azero e turcofono). Khamenei e Pezeshkian sono per metà azeri, parlano turco e comunicano con Erdoğan senza interprete. Erdoğan teme che una guerra possa portare alla balcanizzazione dell'Iran e alla secessione delle regioni curde persiane.

La Turchia sembra quindi decisa a contrastare qualsiasi intervento militare contro l'Iran, e il Ministro degli Esteri Fidan insiste con gli americani per chiudere i negoziati su tutti gli aspetti. Se i negoziati si concludessero, la Turchia sarebbe un elemento di mediazione fondamentale tra Teheran e Washington.

Nell'altra ipotesi le conseguenze di un attacco americano (e israeliano) potrebbero essere molteplici: la chiusura dello stretto di Hormuz, un'ondata di attacchi terroristici contro USA e Israele, un coinvolgimento più attivo di Mosca e Pechino nel sostegno al regime iraniano, la sospensione della visita di Trump prevista a Pechino in aprile, ritorsioni economiche cinesi verso Washington.

La Russia protesta sommessamente nei confronti di tale eventualità. Una crisi che facesse salire il prezzo del petrolio e del gas potrebbe farle comodo.

Difficile leggere dall'esterno la situazione interna in Iran e le intenzioni della sua leadership. Khamenei sembra essersi irrigidito su posizioni ideologiche coerenti con la linea che ha sempre mantenuto. Rifiuta ogni compromesso sia sul piano dell'allentamento della repressione interna che sulle concessioni in un negoziato con gli USA che vada oltre il nucleare. Sappiamo invece che la base negoziale per Washington e Gerusalemme include anche la riduzione del programma missilistico e la cessazione del sostegno iraniano ai proxy.

Apparirebbe strano che dopo la massiccia mobilitazione navale americana, l'evacuazione dei cittadini statunitensi dall'Iran e lo spiegamento di forze nella regione, Trump non disponesse alcun intervento militare in assenza di progressi negoziali sui tre temi posti da Washington. Egli non ha dimenticato la caduta di credibilità americana dopo le minacce di Obama al regime siriano, se Assad avesse oltrepassato la linea rossa di attacchi ai civili, che poi ebbero luogo senza che Washington intervenisse.

L'atteggiamento dei vari Paesi della regione nei confronti della crisi continua dunque ad essere ondivaga. Israele è passato recentemente da una posizione dissuasiva nei confronti di un attacco americano ("le rivoluzioni riescono meglio quando vengono dall'interno", avrebbe detto Netanyahu) all'idea contraria e cioè che qualsiasi negoziato con Teheran sia inutile. In Israele coesistono due posizioni contrastanti riguardo all'Iran: una, già menzionata, sostiene che il cambio di regime riesce meglio se organizzato dall'interno. L'altra evidenzia che il possesso di 4 tonnellate di uranio arricchito nelle mani di un regime che potrebbe evolvere in senso ancora più estremista di quello di Khamenei suggerisce un decisivo attacco americano sia contro le riserve di uranio che contro le basi missilistiche. Anche l'Arabia Saudita ha cambiato posizione: prima ha tentato di negare lo spazio aereo agli USA per l'attacco. Successivamente, però, bin Salman avrebbe

affermato che senza l'attacco Khamenei ne uscirebbe rafforzato. Potrebbero essere sorti timori, sia da parte saudita che israeliana, che qualche forma di compromesso tra USA e Iran possa prolungare la vita del regime di Teheran.

Gli scenari possibili dell'evoluzione della crisi sembrano dunque tuttora imprevedibili.

Siria. Il recentissimo accordo globale fra il governo di Damasco e la leadership curda in Siria andrà attentamente monitorato. Le vessazioni imposte ai curdi, privati dell'autonomia in Siria e costretti alla dispersione delle loro forze armate, è stata una manifestazione di ingratitudine pericolosa da parte di al-Sharaa. I curdi hanno sconfitto l'ISIS, sorvegliato i prigionieri jihadisti e le loro famiglie (che oggi sono fuggiti) e sono fondamentalmente alleati dell'Occidente. Al-Sharaa si presenta come un islamico moderato. Ma lo è davvero? L'abbandono dei curdi presenta vari rischi, fra i quali l'indebolimento di una forza compatibile con i valori occidentali e la perdita di sinceri oppositori della jihad islamica. Inoltre, hanno tenuto sotto controllo migliaia di jihadisti ora liberi di circolare e riorganizzarsi e di colpire l'Occidente nella regione ed in Europa. Non convince del tutto la presunta conversione di al-Sharaa: non si può dimenticare che si tratta di un ex membro di al-Qaeda, né ignorare il sostegno che la Turchia è pronta a fornirgli per "risolvere" la questione curda.

Sarei molto interessato alle valutazioni dei nostri ospiti e dei colleghi presenti sulla credibilità e sostenibilità del meccanismo proposto da Trump per Gaza, sulla situazione interna iraniana e sulle reazioni del regime alle pressioni americane ed israeliane e infine sulle prospettive dei curdi in Siria.

Vinicio Mati. Mi unisco a chi è già intervenuto nel ringraziare i nostri autorevoli interlocutori per la loro partecipazione. Il Medio Oriente è un tema tanto sensibile quanto complesso che ha accompagnato con connotazioni ed intensità variabili la nostra vita professionale. Una problematica direi "immanente" alle nostre carriere con cui ognuno di noi - prima o dopo - si è dovuto confrontare. E non mi riferisco soltanto al "processo di pace". Se allarghiamo lo sguardo rispetto agli sviluppi di Gaza continuiamo a vedere, oggi come ieri, seppure con caratteristiche e modulazioni diverse, una mappa di estrema mutevolezza e fragilità nell'intera regione, un "mosaico di costante instabilità" (come lo ha definito qualcuno) in cui più fronti innescati in aree diverse si accumulano con una dinamica interdipendente, come vasi comunicanti, alimentando un quadro non facilmente decifrabile nelle sue implicazioni. Oltre a Gaza, come sottolineato dal Direttore Greganti nella sua introduzione, non si può non fare riferimento alla nuova crisi tra Stati Uniti ed Iran e ai potenziali effetti dirompenti che un eventuale ulteriore conflitto potrebbe avere sugli equilibri nella regione, su molteplici scacchieri. Tra questi è stata citata la Siria, alla luce del cambiamento degli equilibri di potere nel paese con il reintegro dei curdi nel nord est. Aggiungerei anche il Libano, in relazione al difficile percorso del processo politico di stabilizzazione interna, sullo sfondo della fragilità che continua a caratterizzare la linea di contatto tra Israele e Hezbollah. Ma credo non possa essere trascurato il versante meridionale in cui il ruolo degli Houti assume sempre di più la connotazione di un'arma geopolitica per l'area del Mar Rosso, e dove ormai si assiste a una sempre più evidente competizione di interessi e di diversa impostazione strategica tra Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, come ha messo in evidenza il Direttore Greganti.

Con riguardo all' "infinita" crisi di Gaza, ringrazio vivamente il Direttore Medio Oriente per le preziose informazioni circa lo stadio di avanzamento del processo di pace avviato dopo il cessate il fuoco, con l'imminente chiusura della prima fase e l'avvio della seconda in occasione della riunione di Washington del 19 febbraio. Difficile, tuttavia, non constatare che il quadro della situazione di sicurezza sul terreno presenta ancora notevoli criticità, se è vero che dal 10 ottobre - data di entrata in vigore dell'accordo - vi sono state 523 vittime tra gli abitanti di Gaza e che Hamas controlla ancora il 48 per cento del territorio. Al riguardo le recenti dichiarazioni di Khaled Meshaal al Forum di Doha, circa la non disponibilità di Hamas a disarmare fino a che le forze israeliane rimarranno presenti nella striscia, al di là dei suoi aspetti propagandistici, non lasciano presagire un passaggio agevole allo stadio successivo. L'auspicio generale, come è già stato sottolineato, è che la "diplomazia creativa" con cui è stato preconizzato "l'istitution building", possa presto dare i suoi

frutti, con l'attivazione del "Board of Peace" e la formazione di tutti gli altri organismi che dovrebbero gestire i vari aspetti operativi del progetto. Come sottolineato nei precedenti interventi, occorrerà attendere tuttavia gli sviluppi per capire il grado della sua efficacia al fine di poter dare avvio ad una fase di ricostruzione, assistenza umanitaria e ricomposizione politica ed istituzionale della crisi. Molti osservatori non nascondono un certo scetticismo al riguardo, in considerazione della natura di questo organismo internazionale che è stato creato sostanzialmente al di fuori dell'ONU (se non come qualcuno asserisce "contro" l'ONU", anche se Trump ha evidenziato il suo ruolo di collaborazione con le Nazioni Unite) i cui seggi vengono acquistati (in analogia ad un modello privatistico) ed in cui non appare ancora chiara l'efficacia del meccanismo individuato per garantire un ruolo di rappresentanza alla componente palestinese. Vi è da chiedersi inoltre quale potrà essere l'impatto sostanziale di tale soluzione, non solo sull'arresto delle violenze e della distruzione, ma anche nella prospettiva di più lungo periodo per la ripresa di un percorso volto a salvaguardare il principio "due popoli due stati".

L'altra questione che vorrei porre mi viene suggerita dalle considerazioni svolte dal Direttore Greganti sulla competizione "sempre meno silenziosa" che si sta sviluppando tra Arabia Saudita ed Emirati Arabi e dei suoi possibili effetti non soltanto sulla parte meridionale della regione ma sull'intero scacchiere mediorientale. Molti osservatori rilevano che tale competizione si sta sviluppando sullo sfondo di un rimescolamento delle alleanze e di un processo di riallineamento tra le potenze islamiche della regione che ruota attorno ai due uomini forti del Medio Oriente: Recep Tayyip Erdogan e Mohammad bin Salman. Significativa al riguardo la forte attenzione con cui Qatar, Egitto e Turchia stanno seguendo i colloqui degli Stati Uniti con l'Iran (anche in chiave di interlocuzione con quest'ultimo) anche se il vertice regionale di Doha inizialmente ventilato non si è poi concretizzato. E' un processo che va avanti da tempo e che si è concretizzato nel comune sostegno di turchi, sauditi e qatarini in Siria al percorso che ha condotto alla caduta di Al Assad ed all'ascesa e consolidamento del nuovo Presidente Al-Shara'. Tale sviluppo potrebbe toccare anche altri scenari strategici e di sicurezza qualora prendesse corpo un ampliamento ad altri Stati islamici come Turchia ed Egitto del Patto di mutua difesa siglato dai sauditi col Pakistan, dotato di capacità nucleare. Vorrei chiedere ai nostri interlocutori in che misura tale processo possa influire sulle dinamiche in corso, in relazione a temi sensibili come le prospettive degli Accordi di Abramo, il processo di pace a Gaza e più in generale il sostegno alla causa palestinese, la problematica iraniana nelle sue varie articolazioni con riguardo alla questione nucleare ed alla capacità di proiezione regionale di Teheran.

Per rimanere al tema al nostro ordine del giorno mi chiedo anche se questo rimescolamento delle alleanze non abbia svolto un ruolo anche per la tregua a Gaza grazie a una posizione araba più compatta.

Michele Valensise. Ringrazio vivamente Maurizio Greganti e Giorgio Gomel per le loro stimolanti presentazioni. Vorrei limitarmi ad un unico punto. In uno scenario così complesso quale quello della regione mediorientale, in definitiva molto ruota, continua a ruotare, intorno alla questione palestinese, a una sua composizione attesa oramai da decenni. Premesso che gli ultimi due anni, dal massacro del 7 ottobre a quello che ne è seguito in termini di durissima reazione militare di Israele a Gaza, hanno profondamente mutato il quadro dell'intera regione (basti pensare al ridimensionamento diretto e indiretto del potere e del ruolo dell'Iran), la prospettiva di una accettabile sistemazione del problema palestinese resta centrale, anche in questo laborioso e incerto passaggio dalla fase Uno alla fase Due della tregua nella Striscia decretata a ottobre 2025.

In realtà, i palestinesi continuano ad avere pochi amici nella regione. Naturalmente ne hanno pochissimi, ben meno di prima, in Israele. Ne hanno pochi nell'Amministrazione americana. E ne hanno pochi anche tra i Paesi arabi, che a fronte della inaudita, lunghissima offensiva militare israeliana contro Gaza, hanno evidentemente preferito mantenere un profilo basso, anziché assumere iniziative forti a difesa della popolazione palestinese (perché anche essi decisamente ostili a Hamas, alla sua sciagurata ideologia e ai suoi protettori).

Allora la mia domanda è semplice. In questo quadro, in cui come sappiamo l'Europa è sostanzialmente rimasta o è stata tenuta ai margini della crisi, esiste oggi una possibilità di ricollegarsi alla tradizionale posizione europea di attenzione per la causa palestinese? Sarebbe plausibile delineare, almeno ora, uno spazio di intervento per l'Europa? Certo, conosciamo bene i limiti dell'azione dell'Unione Europea e dei suoi principali membri. Ma quanto è illusorio immaginare, senza velleitarismi, che proprio l'Europa - o chi tra gli europei fosse disposto e capace - stimoli una qualche nuova iniziativa per rimettere con vigore al centro dell'agenda internazionale la prospettiva di una sistemazione della questione palestinese?

Maria Assunta Accili. Ringrazio il Ministro Greganti e il Dottor Gomel per le riflessioni che hanno condiviso con noi e ringrazio i colleghi che sono intervenuti puntualmente su diversi aspetti del conflitto israelo-palestinese.

Io vorrei proporre un commento su una delle conseguenze più pericolose della guerra in corso: l'aumento esponenziale dell'antisemitismo, fattore inquinante del confronto sul tema oggi in discussione che non aiuta la riflessione sui diritti e le aspettative deluse del popolo palestinese, né sulla sicurezza di Israele. L'antisemitismo costituisce un fenomeno in crescita che entra nel dibattito politico interno di molti Paesi, incluso il nostro, e ne contamina il tessuto sociale anche grazie alla macchina della propaganda che alimenta artatamente il discorso dell'intolleranza razzista. Questa tendenza accresce la confusione tra la critica alle posizioni del governo israeliano e l'odio verso gli ebrei in quanto tali, tra le legittime ragioni del popolo palestinese e la strumentalizzazione jihadista della situazione di Gaza favorita dall'inefficacia strutturale dell'ANP.

Come risolvere, dunque, l'equazione che identifica la difesa dei diritti umani dei palestinesi con l'odio per gli ebrei? E come valutare in tale equazione la variabile degli interventi esterni?

Nel groviglio di interessi anche estranei alle parti in causa, che sono a loro volta ispirate da manipolazioni ideologico-religiose, radicalismo settario e motivazioni personali dei leader, temo che pochi abbiano sinceramente a cuore la soluzione del conflitto israelo-palestinese. La spaventosa crisi umanitaria nella striscia e l'inaudita violenza delle reazioni alle studiate provocazioni di Hamas e dei suoi ispiratori e sostenitori, l'avanzata illegale dei coloni israeliani in Cisgiordania, le pesanti ingerenze di attori statuali e non che operano nello scacchiere medio-orientale a sostegno di più complesse strategie globali, la sostanziale esclusione dei palestinesi dai negoziati sulla tregua e sulla ricostruzione aumentano l'incertezza sugli sviluppi futuri.

È dubbio quanto il sentimento delle popolazioni coinvolte sia correttamente rispecchiato dall'atteggiamento dei Governi e delle forze militari sia dal lato palestinese che da quello israeliano, ma è palese che il peso della società civile non appare sufficiente a condizionare le politiche neanche in un Paese dalla solida tradizione democratica qual è Israele.

Come accennato negli interventi di chi mi ha preceduto, il tema del ruolo della società civile si intreccia con quello delle interferenze sul conflitto israelo-palestinese nel complesso scenario della crisi iraniana acuita dall'accresciuta pressione degli Stati Uniti per la riduzione del programma nucleare con tutte le condizioni annesse. La violenta reazione delle autorità di Teheran alle recenti proteste popolari ha messo in evidenza allo stesso tempo l'insita debolezza del regime e il rischio di una destabilizzazione del Paese che non sembra poter contare su una leadership alternativa che non sia quella dei Guardiani della Rivoluzione. L'ipotesi di un conflitto che coinvolga l'Iran non sembra convenire a nessuno: né agli Stati Uniti che non intendono impegnarsi sul terreno, né alla Russia ancora occupata sul fronte ucraino, né a Israele che subirebbe le prime conseguenze dirette, mentre il mondo arabo, dopo il ravvicinamento tra Teheran e Riad favorito dalla Cina, appare impegnato a contenere i tradizionali contrasti di fondo con l'Iran.

In una situazione regionale che resta confusa, in un contesto globale in rapida trasformazione, preoccupa peraltro il margine di incertezza connesso all'errore materiale o alla reazione inconsulta di chi gestisce la difesa e gli armamenti delle parti in causa.

C’è da sperare nella moderazione e nella ragionevolezza di tutte le parti interessate oltre che nell’efficacia dei buoni uffici.

Giuseppe Morabito. Anche io desidero associarmi ai ringraziamenti nei confronti dei nostri due brillanti interlocutori.

Sapevo dell’alto numero di suicidi tra i militari israeliani, in particolare tra i riservisti. Un dato nuovo, almeno in queste proporzioni, nella storia militare dello Stato ebraico. Mi hanno colpito i numeri elevati sull’emigrazione netta da Israele negli ultimi due anni, che ha riguardato in particolare persone con alto livello di istruzione o che erano impiegate nel settore dell’high tech e delle start-up innovative.

Dopo Gaza il Medio Oriente è cambiato. Da questo punto di vista gli eventi tragici del 7 ottobre 2023 costituiscono una vera e propria cesura rispetto al passato anche recente.

Gli Stati Uniti sono indubbiamente emersi come la vera superpotenza militare e politica dell’area. Potenza militare: lo si è visto con l’attacco all’Iran e con la difesa puntuale ed efficace di Israele. Potenza politica: gli Stati Uniti si sono confermati come l’unico Paese che Netanyahu è disposto o è costretto ad ascoltare.

La supremazia militare e di intelligence israeliana è apparsa evidente. Tel Aviv è riuscita, cosa che sembrava impossibile, a decapitare e a disarticolare il movimento sciita libanese Hezbollah.

C’è però un altro elemento di novità che non va trascurato: gli attori regionali hanno dimostrato di poter svolgere un ruolo come non lo hanno saputo o voluto fare in passato. Si tratta di Stati indispensabili per la stabilità del Medio Oriente. Mi riferisco in particolare all’Arabia Saudita, Qatar, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Turchia, Oman. Persino quest’ultimo Paese, con le sue specificità e con il suo ostentato basso profilo, si è rivelato tutt’altro che trascurabile per i complicati equilibri regionali.

C’è un altro aspetto che si tende a sottovalutare. Gli attori regionali citati, chi più chi meno, tendono sempre di più a svolgere un ruolo attivo al di fuori della regione mediorientale, rischiando di rompere equilibri o di toccare interessi di altre potenze a cominciare da quelle europee. Mi riferisco in particolare al Corno d’Africa. Lo scorso dicembre Israele, primo Stato in assoluto, ha riconosciuto ufficialmente il Somaliland. Al Somaliland, ed in particolare al porto di Berbera, guarda l’Etiopia nella ricerca di uno sbocco nel Mar Rosso. Ed è a Berbera che gli Emirati Arabi Uniti hanno una base militare. Sulla questione del Somaliland l’Arabia Saudita ha preso posizione insieme con una ventina di Stati islamici tra i quali Egitto e Turchia, ma non gli Emirati. I sauditi temono che dietro l’attivismo israeliano nel Corno d’Africa vi sia la ricerca di Paesi disposti ad accogliere i palestinesi di Gaza. Questo senza contare il malcelato desiderio dello Stato ebraico di disporre di una presenza militare sul lato occidentale del Mar Rosso.

Il rinnovato interesse intorno al Somaliland preoccupa la Somalia, membro della Lega Araba, interessata a difendere la propria integrità territoriale. Da parte sua la Turchia, sempre più presente in Africa, si è fatta avanti come mediatore tra Addis Abeba e Mogadiscio. Mi sono dilungato su questi aspetti perché danno un’idea della complessità di una situazione in rapida evoluzione, delle sfide di fronte alle quali ci troviamo e della crescente competizione tra sauditi ed emiratini. Una competizione quest’ultima che rischia di diventare contrapposizione aperta e che non riguarda soltanto la Somalia, ma anche altre aree come il Sudan, dove i due Stati del Golfo si trovano su fronti opposti, dato che i sauditi sostengono il Governo di Khartoum e gli emiratini le Rapid Support Forces. Si potrebbe continuare a lungo. Quello che importa è sottolineare non soltanto la crescente presenza politica e militare degli Stati del Medio Oriente al di fuori del loro ambito regionale, ma il formarsi di alleanze imprevedibili, difficili da decifrare e spesso incoerenti con gli obiettivi di stabilità perseguiti dalla comunità internazionale.

Nella complessa situazione mediorientale c’è un convitato di pietra, la Russia. I Paesi europei sostengono l’Ucraina, finanziariamente e militarmente, perché la Russia ha violato il diritto internazionale ed in particolare non ha rispettato il principio consolidato dalla fine della Seconda Guerra Mondiale dell’inviolabilità delle frontiere. Inoltre c’è il timore che l’aggressività di Putin, se

non adeguatamente contrastata, si possa rivolgere domani contro un Paese europeo. Da qui però a dire che siamo in guerra con la Russia ce ne corre. La Russia, e prima di essa l'Unione Sovietica, è stata tradizionalmente presente in Medio Oriente, in particolare in Siria, anche se in maniera più sporadica negli ultimi anni. La principale preoccupazione di Mosca resta il fondamentalismo islamico. Questa dovrebbe essere anche una nostra preoccupazione, anche se in passato abbiamo sottovalutato ed in alcuni casi seguito con ammirazione, fenomeni come le "primavere arabe" dietro le quali c'erano i Fratelli mussulmani, per non parlare di Khomeiny, la cui presa del potere nel 1979 fu accolta con entusiasmo da ampi settori dell'opinione pubblica europea. Come è andata a finire lo abbiamo visto. A mio modesto parere, nella incerta transizione politica della Siria anche la Russia potrebbe avere un ruolo da svolgere per favorire la stabilità di questo Paese o comunque per non ostacolare gli sforzi della comunità internazionale in tal senso. Converrebbe riflettere se non convenga tentare di parlare con i russi, magari per via indiretta, evitando il clamore dei "social". Israele, Paese al quale il pragmatismo non fa difetto, non ha mai trascurato in tutti questi anni i rapporti con Mosca, anche quando i rispettivi interessi divergevano.

Un altro punto interrogativo riguarda l'Iran. A riprova che ci troviamo di fronte a problemi che appaiono inestricabili, alcuni Paesi, certamente non amici dell'Iran degli ayatollah, come l'Arabia Saudita, sembrano apparire più interessati ad un Iran instabile ed isolato dalla comunità internazionale, anziché ad un Iran democratico che domani potrebbe normalizzare i rapporti con Israele, magari via Emirati Arabi Uniti, ma soprattutto emergere come una grande potenza regionale.

Infine, l'Italia. I Paesi dell'Unione europea nel loro complesso faticano ad essere presenti nella regione. Dobbiamo farcene una ragione. Ci si chiede se l'Italia, senza velleitarismi che comunque le fanno difetto, non possa svolgere un ruolo, cavalcando i cambiamenti in corso. La scoperta di tunnel costruiti da Hezbollah nella zona di competenza di UNIFIL ha fatto suonare la campana a morto per l'organizzazione onusiana. Non importa che UNIFIL abbia rispettato e ben eseguito il mandato che le era stato affidato: la realtà è che è finita un'epoca nella quale l'Italia ha svolto un ruolo considerevole, a cominciare dal numero di Force Commander che si sono succeduti alla guida della missione politico-militare dell'ONU. Abbiamo l'opportunità per riposizionarci. In parte lo stiamo già facendo, ad esempio con "Food for Gaza" e la cooperazione sanitaria, iniziative entrambe molto apprezzate dai palestinesi e portate avanti d'intesa con gli israeliani. Questo però non basta. La fine di UNIFIL libera risorse umane e finanziarie che potranno essere impiegate nella cosiddetta fase "due di Gaza" e più in generale a favore della regione, a cominciare dal Libano la cui stabilità è tornata all'ordine del giorno, come potrebbe diventare all'ordine del giorno la normalizzazione delle relazioni tra Beirut e Tel Aviv. Si aprono nuove opportunità per un Paese come il nostro che conosce molto bene il Medio Oriente. L'importante è saperle coglierle, muovendosi con prudenza ma anche rapidità, senza farsi troppo condizionare dalla eclissi europea.

Carlo Trezza. Anche se il Board of Peace su Gaza è stato autorizzato temporaneamente dalla Risoluzione 2803 del CDS dell'ONU, condivido e sottolineo le osservazioni fatte da alcuni colleghi circa la natura e la struttura "fantasiosa" che va assumendo tale iniziativa di cui Trump si è autonominato chairman ed ha scelto lui stesso i partecipanti. Analogamente fantasioso è affidare contemporaneamente tutti questi pesanti dossier incluso quello sull'Ucraina all'inesperto tandem Witkoff/Kushner per di più non è neppure assistito da una squadra di professionisti.

Tuttavia le mie osservazioni si rivolgono anzitutto alla questione nucleare iraniana. Il vero "burattinaio"che orienta le decisioni americane sotto l'amministrazione Trump è sempre stato e rimane Netanyahu il quale non a caso si trova a Washington in questo momento cruciale. Egli convinse Trump nel 2018 di mandare all'aria l'accordo JCPOA, e nel 2025 a bombardare l'Iran e sta ora cercando di convincere Trump di proibire all'Iran qualsiasi forma di arricchimento dell'Uranio. Una delle lacune del TNP è che esso non autorizza né proibisce l'arricchimento dell'Uranio, semplicemente non ne parla. Ma non vi è dubbio che l'arricchimento, come anche il riprocessamento per il Plutonio, sono tollerati/ammessi dall'AIEA purché tali attività avvengano

solo per scopi pacifici e sotto stretto controllo internazionale. Probabilmente tutto questo Trump non lo sa o non lo capisce e sa solo che tali principi furono riconosciuti dagli odiati Obama e Biden e invece respinti fermamente da Netanyahu e quindi difficilmente egli li potrà accettare.

I negoziatori del JCPOA si posero anch'essi il problema dei missili ma gli stessi americani si resero conto che inserirli nel "cesto nucleare" lo avrebbe naufragare l'accordo. Il problema dei missili esiste ma l'Iran non è l'unico a possederli in Medio Oriente ed un negoziato in tale campo dovrebbe assumere un formato regionale.

Ludovico Ortona. La mia attenzione è in particolare verso l'Iran ove sono stato a suo tempo Ambasciatore. Le ultime manifestazioni avvenute in tale paese con centinaia o più probabilmente migliaia di morti fanno pensare che il regime si trovi attualmente in notevoli difficoltà. Ho sempre pensato che un cambiamento di regime in Iran possa avvenire solo con una nuova rivoluzione che coinvolga tutti gli strati della popolazione, senza interventi dall'esterno che potrebbero al contrario indurlo a sollecitare gli iraniani, con probabile successo, a difendere la propria patria contro il nemico.

Giorgio Gomel. Per quanto riguarda il sostegno a Hamas, al momento, sia tra i gazawi che nella popolazione palestinese della Cisgiordania, esistono sondaggi condotti presso i palestinesi da un istituto diretto da Shikaki, ovvero il *Palestinian Center for Policy and Survey Research* (spesso abbreviato come PSR o PCPSR) con sede a Ramallah.

Si tratta di rilevazioni effettuate da molti anni e che presentano quindi una certa solidità metodologica, pur con i limiti propri degli strumenti demoscopici in contesti di questo tipo. Paradossalmente, sotto alcuni profili, ma fattualmente in modo piuttosto consistente, emerge che vi sia maggiore simpatia per Hamas in Cisgiordania rispetto a Gaza, in parte spiegabile con il fatto che la sofferenza vissuta dai gazawi sotto un regime dispotico e fortemente militarizzato, e la violenza che ne è derivata, ha prodotto una forma di rigetto. In Cisgiordania, invece, si registra un sostegno a forme di resistenza all'occupazione e alle azioni dei coloni, fino ad atti di violenza terroristica, soprattutto in presenza di un'Autorità Palestinese percepita come corrotta, inefficace e subalterna ad Israele.

Sull'Europa vorrei esprimere una considerazione forse politicamente non corretta: l'Unione dovrebbe sostenere l'opposizione israeliana e le istanze della società civile. Comprendo bene quanto ciò sia complesso. Vi sono elezioni nel corso dei prossimi mesi, la sinistra israeliana è comparativamente debole e il quadro è fluido, rendendo difficile prevedere gli sviluppi futuri. Vi è tuttavia un elemento interessante, di cui probabilmente avete letto, rappresentato dall'unificazione dei quattro partiti arabi in una *Joint Arab List*, che potrebbe attestarsi intorno al 15% dei consensi elettorali. Esiste poi un partito di sinistra, frutto della fusione tra il partito laburista e il Meretz, che si colloca grosso modo intorno al 12-13%. Il resto dello schieramento è composto da forze di centro-destra, contrarie a Netanyahu, ma con posizioni non distanti da quelle del suo partito circa il rapporto con i palestinesi.

Vorrei ora soffermarmi su un altro punto: assistiamo a una recrudescenza dell'antisemitismo a livello globale. Si è verificato un vero e proprio slittamento semantico, filosofico e logico nel giudizio sui comportamenti del governo di Israele, che viene esteso impropriamente a Israele nel suo insieme. Si confonde così il governo con lo Stato e il popolo, trattandoli come un'entità unica, collettiva e nemica. Questo fenomeno si riflette anche sulle comunità ebraiche della diaspora, dove le posizioni sono in realtà molto diversificate. All'interno di quest'ultima in Europa, negli Stati Uniti e altrove il sostegno è pressoché unanime alla legittimità dello Stato di Israele sorto in base al diritto all'autodeterminazione del popolo ebraico, un popolo disperso e perseguitato nella sua storia, al pari degli altri popoli del mondo; tuttavia, il giudizio sul governo Netanyahu, sulle sue componenti e sui suoi atteggiamenti è fortemente divergente e articolato. Lo schematismo che domina il dibattito sul conflitto giunge, anche intorno alle manifestazioni della Giornata della memoria, a riesumare il vecchio stereotipo di vittime e carnefici, come se gli israeliani di oggi, tutti

indistintamente, siano figli, nipoti, eredi degli ebrei assassinati 80 anni fa, tramutatisi oggi in carnefici. È una logica profondamente distorta, che assume tratti violenti e che risulta particolarmente inquietante per chi frequenta i social network e osserva il rapporto con le nuove generazioni. Mi è capitato di affrontare questo tema con alcuni giovani, anche in modo molto diretto e appassionato. La situazione è pesante in Italia, come in altri Paesi; in Francia appare ancora più acuta, così come in Belgio, in Olanda e in diverse altre realtà europee. Questa narrazione ignora inoltre la complessità della società israeliana, le manifestazioni di protesta contro il governo, il fatto che l'opinione pubblica sia profondamente divisa.

Maurizio Greganti. Ringrazio tutti per i commenti, che sono stati molto interessanti. Vorrei tornare a parlare di Gaza, anche alla luce delle numerose domande e osservazioni emerse, e dell'Iran. Certamente vi sarebbero molte altre questioni da affrontare, come la Siria e il tema curdo, che costituiscono anch'essi scenari estremamente rilevanti e in rapido mutamento. Per quanto riguarda la questione israelo-palestinese, desidero innanzitutto sottolineare l'importanza del lavoro svolto dal Dott. Giorgio Gomel e dall'*Alliance for Middle East Peace* (ALLMEP). La loro attività è fondamentale: rappresenta una società civile che osserviamo con grande attenzione e che vorremmo vedere ulteriormente rafforzata. Qualunque sforzo noi diplomatici possiamo compiere per cercare una soluzione, un'intesa, per risolvere questo vero e proprio rebus rappresentato dalla questione israelo-palestinese, è destinato a fallire se non vi è il coinvolgimento, il consenso e la partecipazione della società e delle persone. A mio avviso, questa è stata una delle ragioni del fallimento degli Accordi di Oslo, che non riuscirono ad attecchire nella società. Il risultato è la situazione in cui ci troviamo oggi. Per questo motivo, il lavoro svolto da questi soggetti è assolutamente centrale e l'Italia lo sostiene pienamente. Nella società israeliana di oggi il vero nodo è rappresentato da una società profondamente segnata dal trauma del 7 ottobre. In questo contesto, parlare di uno Stato palestinese è molto difficile. Come è stato detto molto chiaramente, i sondaggi condotti da Khalil Shikaki (Professor of Political Science and director of the *Palestinian Center for Policy and Survey Research*) mostrano che le voci a favore della soluzione dei due Stati sono minoritarie. Proprio per questo motivo esse sono particolarmente preziose e andrebbero rafforzate. Se non si lavora in questa direzione, per quanto la comunità internazionale possa fare molto, senza un consenso di fondo non si va da nessuna parte.

È però molto interessante l'osservazione secondo cui, se si pone agli israeliani una domanda diretta e brutale sullo Stato palestinese, solo tra un quarto e un terzo circa si dichiara favorevole. Se invece la questione viene posta in un quadro regionale, facendo riferimento a una nuova cultura della sicurezza di cui Israele sia parte integrante, allora il consenso sale al 60%. Su questo, il nodo cruciale dell'architettura di sicurezza è rappresentato dal ruolo dell'Arabia Saudita e dalla normalizzazione dei rapporti con Israele attraverso gli Accordi di Abramo. L'ingresso saudita negli Accordi di Abramo è subordinato all'esistenza di una prospettiva credibile di statualità per la Palestina. Questo è anche ciò che viene ribadito a Washington, dove si afferma che tale prospettiva esiste. Ho sempre ritenuto che, prima o poi, il governo israeliano avrebbe dovuto confrontarsi con questa realtà, poiché l'interesse strategico fondamentale di Israele è proprio il raggiungimento di questo obiettivo. Credo tuttavia che ciò difficilmente accadrà nell'immediato. Come già accennato, si andrà probabilmente a elezioni e si vedrà, alla fine dell'anno, quale sarà l'esito: se vi sarà un nuovo governo Netanyahu o un nuovo esecutivo, e come si potrà procedere di conseguenza. Il discorso sugli Accordi di Abramo e sulla normalizzazione con l'Arabia Saudita è necessario per sottolineare come anche su questo tema emerga una profonda spaccatura con gli Emirati Arabi Uniti. Gli Emirati, infatti, sostengono la soluzione dei due Stati, ma non l'attuale leadership palestinese. Il confronto oggi fra i due è a tutto tondo e sui principali teatri. L'auspicio è che sia possibile giungere presto a una composizione di questa rivalità. Sia Riyadh che Abu Dhabi hanno tutto l'interesse a collaborare, anche tenuto conto di un'interdipendenza profonda fra le due economie e di rapporti storici profondi e consolidati. Venendo alla questione europea, desidero riprendere quanto sollevato dall'Ambasciatore Valensise, perché ho apprezzato molto il modo in cui

è stata posta la domanda sul ruolo dell'Europa. Ritengo che la questione sia formulata in maniera corretta. L'Europa ha cercato e continua a cercare con grande determinazione di ritagliarsi un ruolo in questo contesto, non è vero che manchi la volontà di incidere. La Dichiarazione di New York del 12 settembre 2025 ne è un esempio, poiché rappresenta una saldatura arabo-europea, almeno per quanto riguarda i Paesi arabi più attivamente impegnati su questo dossier. Gli Emirati sono rimasti defilati, così come alcuni Paesi europei.

Ciò detto, non è semplice per l'Europa avere una voce realmente incisiva, a fronte di un ruolo preponderante degli Stati Uniti. Esiste tuttavia un'eccezione in ambito navale: l'unico settore nel quale l'Europa è riuscita a produrre risultati operativi concreti è stato quello della sicurezza marittima. A partire dall'*Operazione Atalanta*, seguita poi da numerose missioni successive, si possono contare addirittura nove operazioni in cui l'Italia ha svolto un ruolo preminente, assumendo il comando in mare o a terra. È ancora in corso l'*Operazione Aspides*, che ha rappresentato la prima occasione in cui una formazione europea è entrata direttamente in teatro, operando per mesi con un numero molto limitato di marine coinvolte.

Vorrei ora spendere qualche parola sull'Iran. L'Ambasciatore Ortona ha presentato una sua analisi secondo cui l'unica via d'uscita è un'altra rivoluzione. Credo che occorra tener presente che uno degli assiomi fondanti della Repubblica Islamica è l'ideologia della resistenza, a prescindere da tutto e da tutti. Nata nel 1979, ha dovuto affrontare immediatamente l'attacco dell'Iraq e otto anni di una guerra devastante. È in quel contesto che il movimento rivoluzionario si è formato ed è stato forgiato.

Nel corso degli anni, si sono verificate diverse crisi e l'ultima, fra dicembre e gennaio, è stata molto pesante, con migliaia di vittime. Molto difficile prevedere cosa potrà accadere in un Paese di oltre 90 milioni di abitanti, caratterizzato da un mosaico di varie etnie e anche geograficamente molto diversificato. L'auspicio è che i negoziati in corso con gli Stati Uniti e la facilitazione omanita possano consentire di giungere a un'intesa sul dossier nucleare, che resta quello più importante per definire i rapporti con questo Paese. Credo che un eventuale accordo sul nucleare sarebbe in grado di favorire anche un'intesa sulle altre principali questioni e quindi la chiave di volta per una stabilizzazione della situazione.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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/

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
www.studidiplomatici.it
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

274

L'EUROPA E I SUOI RAPPORTI CON STATI UNITI, CINA ED ALTRI PAESI ED AREE EMERGENTI

(16 marzo 2026)

_____

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

Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Generale per l'Europa e la politica commerciale internazionale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Nicola VEROLA, e del Professor Paolo GUERRIERI, Economista, già Senatore della Repubblica, Docente a *Sciences Po* di *Diplomacy and Global Economy*

nonché degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Luigi GUIDOBONO CAVALCHINI, Vinicio MATI, Giuseppe MORABITO, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Carlo TREZZA.

Maurizio Melani. Sono molto lieto, assieme a tutti i soci del Circolo di Studi Diplomatici, di avere oggi con noi Nicola Verola, Direttore Generale per l'Europa e la politica commerciale internazionale, collega che diversi di noi hanno visto crescere negli sviluppi della sua brillantissima carriera, e il Professore Paolo Guerrieri, economista, già Senatore della Repubblica, attualmente docente a Sciences Po a Parigi con un corso su Diplomacy and Global Economy, e membro di importanti comitati scientifici, ugualmente ben conosciuto da diversi di noi.

Quando abbiamo individuato l'argomento di questo Dialogo quasi un anno fa in coerenza con le ampie indicazioni del Ministero sulle attività di ricerca 2025-2026, poi parzialmente aggiustato nel titolo, eravamo ancora lontani dagli avvenimenti che caratterizzano la situazione internazionale di questi giorni, benché ne maturassero i fattori, e che hanno, credo, una incidenza non irrilevante sul tema da noi trattato oggi.

L'Europa, intendendo con questo termine non soltanto l'Unione Europea e il suo attuale assetto istituzionale, si trova al centro delle gravi conseguenze delle guerre in Ucraina e in Medio Oriente promosse e condotte da attori altri da lei. Ne deriva che i suoi rapporti con il suo alleato statunitense, indispensabili nel mondo multipolare e minaccioso che si va profilando, sono fortemente condizionati dai comportamenti dell'attuale Amministrazione americana che li sta deteriorando e non nasconde la sua intenzione di disarticolare il processo di integrazione europea. Fa venir meno la certezza delle garanzie alla nostra difesa, conduce poi assieme all'attuale Governo israeliano, che la estende al Libano, una guerra le cui motivazioni potrebbero essere spiegabili per quanto riguarda quest'ultimo ma che non giustificano la non proporzionalità della reazione agli attacchi asimmetrici a Israele. Né giustificano le violazioni evidenti del diritto internazionale alle cui affermazioni di superamento non ci possiamo rassegnare. Lo stesso vale ovviamente anche per le ritorsioni dell'Iran ai bombardamenti del suo territorio, ritorsioni inclusive del blocco del commercio internazionale che transita dallo stretto di Hormuz. A questo, e già prima di tali eventi, si aggiungono le diversità di posizioni in merito ai cambiamenti climatici e alla transizione energetica, malgrado gli arretramenti che si manifestano anche in Europa, all'uso dei dazi come mezzo di coercizione politica e per la gestione dei rapporti commerciali, alle contraddittorie richieste agli europei di provvedere alla propria difesa ma ostacolandone la necessaria integrazione industriale in questo campo, alle regolamentazioni dell'intelligenza artificiale per impedirne tra l'altro la perdita di controllo da parte della volontà umana, particolarmente grave ed estremamente rischiosa nella conduzione di azioni belliche, regolamentazioni non volute da oligarchi americani del settore vicine al Presidente Trump.

Di fronte a ciò vi è la Cina con la sua crescita economica, tecnologica e militare, la sua agenda egemonica soprattutto in Asia e nell'Indo-Pacifico e per l'acquisizione di risorse in varie parti del mondo, la sua grande disponibilità di minerali strategici necessari alle transizioni energetica e digitale, il suo sostegno attraverso produzioni *dual use* alle capacità militari russe, la squilibrata interdipendenza economica con l'Europa e con gli Stati Uniti. In tale ambito Pechino è tuttavia interessata come noi alla fine della guerra in Medio Oriente che danneggia i suoi approvvigionamenti energetici e quelli di altri paesi asiatici, nonché i suoi progetti di connettività infrastrutturale funzionali alla sua economia fortemente internazionalizzata e ai suoi obiettivi di espansione economica.

Analoghe considerazioni sull'interesse a condizioni di stabilità sostenibile valgono per gli altri paesi asiatici, sia pure con preoccupazioni di sicurezza nei confronti della Cina. Dal Giappone e dalla Corea del Sud all'Australia, dall'India ai paesi dell'ASEAN. Nonché all'America Latina e all'Africa con percezioni diverse rispetto alla Cina malgrado le pressioni americane.

L'Europa, con le sue contraddizioni, i suoi limiti istituzionali e i suoi diversi formati ha la consapevolezza dell'esigenza di dotarsi realmente degli strumenti necessari a salvaguardare e a promuovere i propri interessi in tale contesto? Senza voler essere trascinata in una guerra che la danneggia mostra di volersi difendere dalle ritorsioni iraniane. Ne è la prova l'invio di navi antimissili nel Mediterraneo Orientale da parte di Francia, Italia, Regno Unito, Spagna, Germania, Olanda ed altri. Deve ora andare avanti verso la costituzione di una difesa comune tra chi la vuole

in grado di garantire riducendo sprechi e duplicazioni una autonomia strategica auspicabilmente nel quadro dell'Alleanza Atlantica con le forme che l'evoluzione della governance negli Stati Uniti e nell'Europa stessa consentiranno. Importante sarà inoltre la diversificazione e il consolidamento dei rapporti con altre aree del mondo. Vanno in questo senso gli accordi con il Mercosur e con l'India, la Global Gateway con l'Africa e l'Asia centrale e meridionale, al quale si riconnette ora per la parte africana il Piano Mattei. Di questi processi è auspicabile che l'Italia sia pienamente parte, operando in stretto coordinamento con i maggiori paesi europei con i quali dal dopoguerra ha avviato e favorito, soprattutto nei momenti più difficili, il percorso dell'integrazione europea.

Dopo queste considerazioni introduttive do ora la parola a Nicola Verola al cui intervento seguirà quello del Prof. Guerrieri e poi quelli degli Ambasciatori che lo vorranno a partire dal Co-Presidente Ambasciatore Casardi.

Nicola Verola. Si dice spesso, parlando dei militari, che "i generali combattono sempre la guerra precedente". Alle volte mi chiedo se lo stesso principio non valga anche per i diplomatici. Anche loro rischiano in effetti di dare una lettura degli eventi basata su categorie del passato. Di basare le loro analisi su presupposti superati, che non tengono conto di un contesto profondamente cambiato. Su questo tema esiste un ampio dibattito, anche a Bruxelles. La domanda di fondo è se dobbiamo continuare a operare come se ci trovassimo ad agire in un contesto invariato rispetto agli ultimi decenni, oppure se ci dobbiamo adattare a un nuovo paradigma internazionale. Ci troviamo ancora nella prosecuzione del secondo dopoguerra o siamo entrati in una nuova epoca, nel terzo dopoguerra? È una domanda legittima, con cui credo che i diplomatici debbano confrontarsi, proprio per evitare il rischio di affrontare le sfide del presente con un armamentario concettuale che appartiene a un'epoca passata.

Vi sono diversi fattori che ci inducono a pensare che ci troviamo effettivamente di fronte a uno scenario completamente nuovo. Possiamo individuare due macro fattori principali: il primo è l'ascesa della Cina, che oggettivamente sta cambiando i termini dell'ordine globale. La Cina ha saputo approfittare della globalizzazione come nessun altro. Ricordo un libro di Gilpin che avevo letto negli anni Novanta, *The Political Economy of International Relations*[1], nel quale veniva contestata la retorica imperante secondo cui la globalizzazione avrebbe reso gli Stati obsoleti e i governi irrilevanti, soppiantati gli uni e gli altri dai processi informali e impersonali della globalizzazione. Gilpin sosteneva, andando in parte controcorrente, che la globalizzazione detta le regole soltanto a chi non è in grado di resisterle. Sono gli Stati piccoli e medi a subirla, mentre i grandi sono perfettamente capaci di utilizzarla a proprio vantaggio e, in una certa misura, di dettarne le regole. La Cina lo ha fatto in modo estremamente efficace.

Basti pensare al tema dei trasferimenti di tecnologia. Oggi i cinesi ci hanno sorpassato in molti settori di punta. Ma questa straordinaria rincorsa non è stata soltanto frutto della loro operosità. I cinesi sono stati molto abili, perché hanno saputo dettare le condizioni degli investimenti esteri in Cina, vincolandoli al trasferimento di tecnologia. È stata la sete di guadagno delle imprese occidentali a favorire la straordinaria ascesa della Cina. A Lenin viene attribuita la frase secondo cui "i capitalisti ci venderanno la corda con cui li impiccheremo". In un certo senso, è quello che l'Occidente ha fatto con la Cina. L'ha inserita nel circuito dell'economia mondiale; vi ha investito massicciamente; ha favorito il suo decollo economico e tecnologico salvo ora accorgersi, con preoccupazione, che la Cina si conquista un ruolo di primissimo piano negli equilibri globali.

Peraltro, se si adotta una prospettiva di lungo periodo nei processi storici, non vi è nulla di sconvolgente in tutto ciò, perché la Cina sta in realtà semplicemente recuperando il ruolo che ha sempre avuto negli equilibri globali, anche economici. L'Impero di mezzo è sempre stato uno straordinario motore economico, un grande centro gravitazionale attorno al quale ruotavano gli equilibri del continente euroasiatico. Fino a metà dell'800 Cina e India rappresentavano insieme una quota assolutamente preponderante del PIL mondiale. Poi è intervenuta la rivoluzione industriale,

[1] R. Gilpin, "*The Political Economy of International Relations",* Princeton University Press, 1987

che le ha lasciate temporaneamente al palo, rispetto alla crescita vertiginosa dei Paesi europei e degli Stati Uniti. Oggi la Cina sta semplicemente tornando a occupare quello che per lungo tempo è stato il suo posto naturale negli equilibri mondiali.

Il secondo macro fenomeno riguarda gli Stati Uniti. Non credo si tratti di un cambiamento genetico, parlerei piuttosto di un'evoluzione della postura americana. Il *trumpismo*, per molti versi, può essere interpretato come una reazione agli eccessi della globalizzazione neoliberale. Il primo eccesso riguarda l'erosione dei poteri pubblici, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Qualche anno fa ho scritto un articolo per Aspenia dal titolo "L'ordine liberale e la nemesi del potere"[2]. L'argomento che vi avevo sostenuto è che il populismo fosse in buona parte una reazione contro l'impressione di uno spossessamento delle autorità pubbliche e quindi della pratica democratica. All'idea che, in un mondo governato dalle forze impersonali del mercato o della globalizzazione le scelte siano ormai dettate da una logica della inevitabilità (il thatcheriano "there is no alternative") e la politica, come arte delle scelte, debba accontentarsi di gestire l'esistente, secondo una logica tecnocratica. A fronte di questa diffusa sensazione di impotenza, gli elettori hanno cominciato a un certo punto a chiedere una rottura. A reclamare un governo che fosse in grado di decidere qualcosa. Anche a costo di qualche tentazione autoritaria. Credo che il successo del *trumpismo* sia dovuto in buona parte al fatto che esso intercetta questa reazione al sentimento di spossessamento che si è impadronito di strati cospicui della popolazione occidentale. E da qui derivano anche la sua tendenza a ricorrere a strumenti unilateralisti e la sua avversione nei confronti dei vincoli esterni all'azione dell'Esecutivo.

In secondo luogo, Trump può essere considerato come la reazione americana agli effetti della globalizzazione neo-liberale, nella misura in cui ha saputo parlare ai perdenti della globalizzazione. Non è detto che ne abbia effettivamente tutelato gli interessi, ma certamente ha saputo rivolgersi a loro: alla *Rust Belt*, alle aree deindustrializzate, alle classi operaie che si sentivano spossessate, alle classi medie che si percepivano minacciate o ridimensionate. Non si spiegherebbe altrimenti il suo successo elettorale presso strati della popolazione che, in linea di massima, non dovrebbero rispecchiarsi nelle sue posizioni.

Oltre a questo elemento congiunturale, cioè la reazione alla globalizzazione neoliberale, vi è poi un elemento strutturale legato al progressivo declino della potenza statunitense. È un declino molto relativo, perché gli Stati Uniti restano un Paese ricchissimo e potentissimo. Tuttavia, è evidente che l'ascesa della Cina insidia quello che è stato a lungo un primato incontrastato di Washington. Questa competizione crea una dinamica ampiamente conosciuta. Anzi, ci riporta alla origine stessa della storiografia moderna. Alla competizione fra Sparta e Atene descritta da Tucidide ne "La guerra del Peloponneso". Cosa accade quando emerge una nuova potenza e l'egemone si sente minacciato dalla sua ascesa? Non sappiamo dove possa portare questa dinamica, ma sappiamo che questa competizione rischia di scuotere in profondità gli equilibri globali.

Ma anche al di là della competizione con la Cina, è il rapporto di forza relativa fra gli USA e il resto del mondo ad essere cambiato. Gli Stati Uniti, pur restando la prima economia del mondo, non sono più in grado di svolgere in piena autonomia quel ruolo di "egemone benigno" che hanno ricoperto a partire dalla seconda guerra mondiale. Per molti anni hanno garantito la libertà dei mari, l'apertura dei commerci internazionali, un certo grado di sicurezza globale e più in generale una serie di beni pubblici internazionali. Sono stati, sostengono in molti, il vero "giroscopio" del sistema internazionale. Adesso non sono più in grado di accollarsi da soli questo compito. Non sono in grado o forse non vogliono più - è qui, forse, che risiede la differenza tra Biden e Trump. Trump non vuole che gli Stati Uniti continuino a garantire quei "beni comuni" che rendevano viabile l'ordine globale post-bellico perché non crede più in quest'ordine, non crede nel multilateralismo e ritiene di poter tutelare meglio gli interessi americani in modo unilaterale. Ma l'America di Biden, probabilmente, non era già più in grado di garantire quei beni comuni, perché non poteva più

[2] N. Verola, "*L'ordine liberale e la nemesi del potere",* Aspenia, 26 aprile 2019, L'ordine liberale e la nemesi del potere - Aspenia Online

contare, come in passato, su un peso economico preponderante e sulla necessaria concentrazione di potere e risorse.

Forse Trump accelera certi processi, forse li estremizza, ma probabilmente non è altro che il catalizzatore di dinamiche più profonde. Dinamiche che puntano ad un'evoluzione del sistema globale.

I sintomi di questa evoluzione sono già chiarissimi. L'idea di un *rules-based multilateral order*, di un ordine multilaterale fondato su regole condivise, è oggi evidentemente in sofferenza. Non penso che sia stato del tutto soppiantato, ma certamente è stato sostituito da un ordine più complesso, in cui convivono elementi di unilateralismo, elementi di multilateralismo (che sopravvivono, almeno in ambito economico, visto che ancora oggi circa il 65% degli scambi mondiali si svolge secondo le regole del WTO) e tendenze alla regionalizzazione. Queste tre dinamiche convivono; non esiste ancora un modello chiaramente prevalente e forse non esisterà mai. Potremmo in altri termini trovarci in una situazione fluida di interazione e coesistenza di modelli diversi, con la prevalenza, a seconda dei casi, dell'uno o dell'altro.

Il secondo elemento di novità emerso negli ultimi tempi è quello che nella letteratura anglosassone viene definito *economic statecraft*: la tendenza a fare un utilizzo strategico delle leve economiche. L'idea di un sistema multilaterale degli scambi fondato su regole neutrali, stabilite a livello sovranazionale, che consentano alle forze economiche di agire liberamente e di creare ricchezza per la collettività non funziona più. In realtà ci troviamo di fronte a un sistema in cui lo strumento economico viene utilizzato in chiave strategica da parte dei Governi (e delle grandi imprese multinazionali). E si assiste con sempre maggiore frequenza, a ciò che tecnicamente viene definito una *weaponizzazione* delle dipendenze. È un dato macroscopico con cui ci stiamo confrontando proprio in questi mesi.

Il caso più eclatante è l'uso che la Cina ha fatto, a più riprese, del suo quasi monopolio su una serie di materie rare. I paesi dell'Unione Europea si sono resi conto di essere dipendenti dall'importazione di questi materiali dalla Cina. Il che li rende potenzialmente ricattabili ed esposti a eventuali ritorsioni. Quando alcuni mesi fa l'Olanda ha sottratto al controllo cinese una società produttrice di microchip (non si tratta esattamente di una nazionalizzazione, ma di qualcosa di simile) la Cina ha dovuto soltanto minacciare una stretta alle esportazioni di metalli rari per gettare nel panico metà del nostro sistema industriale.

Anche gli Stati Uniti, fra l'altro, si trovano in una situazione analoga. Anche la loro industria ha bisogno delle materie rare di cui la Cina è monopolista e questo crea una dipendenza strategica. Ora gli Stati Uniti stanno cercando di creare una serie di meccanismi, anche sotto il profilo della cooperazione internazionale, che consentano di ridurre la dipendenza dalla Cina. Tuttavia, proprio il tema delle terre rare è chiaramente indicativo di come l'economia mondiale stia attraversando un periodo di profonda trasformazione. Tutto ciò lascia pensare che, anche in campo economico, si andrà verso una segmentazione: una parte del commercio internazionale continuerà a funzionare secondo le regole del WTO, una parte sarà regolata da accordi regionali e una parte si svilupperà sulla base di dinamiche unilaterali, che gli Stati Uniti stanno apertamente incoraggiando.

Come si colloca l'Europa in questo contesto? L'Europa è spiazzata, completamente, perché l'Unione Europea, come progetto, è figlia dell'ordine mondiale precedente. C'è anche un'interessante riflessione, sviluppata da Mark Leonard e ripresa da Ivan Krastev, secondo cui gli europeisti hanno pensato per decenni (e lo stesso Jean Monnet lo suggerisce nelle sue memorie) che l'Unione Europea fosse una tappa verso una forma di governance mondiale che avrebbe consentito a tutti i Paesi di gestire le problematiche comuni con le stesse modalità cooperative che gli europei avevano concepito per il vecchio continente. In questa prospettiva, l'Unione sarebbe stata un modello universale destinato a essere imitato: un modello universale e in via di universalizzazione. Al contrario, Leonard e Krastev osservano provocatoriamente che l'Unione Europea potrebbe

essere il prodotto di un "Galápagos moment"[3]: il risultato di una specializzazione estrema, maturata in un dato momento storico irripetibile all'interno di una particolarissima "nicchia" politico-istituzionale, più che l'espressione di un modello universalmente replicabile.

Questa lettura è un po' eccessiva, ma nella sua provocatorietà coglie un aspetto reale. L'Unione Europea è effettivamente il prodotto degli equilibri del secondo dopoguerra: del trauma europeo per le distruzioni e gli orrori delle due guerre mondiali; del rifiuto nei confronti della violenza; della contrapposizione all'altra Europa, quella al di là della cortina di ferro; del sostegno attivo degli Stati Uniti alla collaborazione intraeuropea e soprattutto della protezione americana. Estendendo la loro copertura strategica sugli alleati europei, gli Stati Uniti hanno creato una sorta di serra, all'interno della quale ha potuto prosperare il progetto europeo. Se l'Europa ha potuto costruire un *welfare* relativamente generoso, se ha potuto costruire un modello sociale sicuramente avanzato, ciò lo si deve anche al fatto che ha potuto limitare gli investimenti sul fronte della difesa. Investimenti che sarebbero dovuti essere molto più alti se si fosse dovuta misurare da sola con l'ingombrante vicino russo.

Se l'Unione Europea nasce e prospera dentro un determinato ordine mondiale, ci si deve chiedere se questo organismo sia in grado di adattarsi al nuovo ordine globale, se riesca a respirare all'interno della nuova atmosfera, più acida e più sulfurea, in cui, per di più, la serra che la proteggeva (cioè l'ombrello statunitense) è sempre meno certa. Il dubbio è legittimo, e anche salutare porselo, perché soltanto sollevando questo tipo di interrogativi si possono comprendere meglio i limiti del progetto europeo. A livello economico l'Unione Europea si sta dotando degli strumenti necessari per far valere i suoi interessi nel nuovo contesto internazionale, ma sappiamo anche che su quel piano è sempre stata più efficace che su altri.

Il dubbio principale riguarda il fronte della sicurezza. L'Unione Europea ha reagito abbastanza bene agli ultimi sviluppi in Medio Oriente tenuto conto degli strumenti di cui dispone. Occorre tenere presente che l'intervento in Iran è stato deciso da altri, pur avendo effetti diretti sull'Europa. Quello che sta cercando di fare l'Unione, almeno in questa fase, è di mitigare l'impatto. Realisticamente non credo sia possibile fare molto di più.

Abbiamo aperto un nuovo, grande cantiere: quello della politica di difesa europea. Tuttavia, sulle sue potenzialità aleggiano a tutt'oggi alcune incognite. La prima, mi sembra, è che, ad oggi, si sta lavorando esclusivamente su due fronti: cercare di rafforzare l'industria della difesa europea e reperire le risorse per consentire ai Paesi membri di riarmarsi. Non c'è nulla di male in questi due obiettivi, anzi. Tuttavia, ci sono alcuni quesiti di fondo che restano in attesa di risposta. Il primo: l'Europa ha deciso di spendere di più. Ma spendere di più per che cosa? Questo è il vero interrogativo. A che cosa servirà questo incremento della spesa militare? L'Unione Europea sarà in grado di elaborare una visione strategica comune sulla propria difesa? O resterà prigioniera delle sue difficoltà di azione collettiva?

Secondo tema: è vero che si sta spendendo di più e che questo rafforzerà le capacità di difesa degli europei. Ma è vero anche che, per il momento, si spende per lo più a titolo nazionale. Sarebbe decisamente preferibile, piuttosto che spendere tanto per riarmarsi individualmente, mettere insieme le risorse per finanziare progetti autenticamente europei. In prospettiva, sarebbe più efficace e anche più rassicurante.

In ogni caso, per il momento, di fronte alle turbolenze della politica internazionale, la cosa più sensata da fare è guadagnare tempo: limitare i danni, intervenire dove possibile e cercare, in parallelo, di rafforzare le capacità dell'Unione. Nella speranza che, in un ragionevole lasso di tempo, si riesca a dotare l'Unione Europea di quel minimo gradiente di autonomia strategica che le consenta di sopravvivere nel nuovo ambiente di politica internazionale.

Paolo Guerrieri. Vorrei proporre alcune riflessioni di carattere generale sul nuovo contesto

[3] M. Leonard, "*Europe's Galapagos moment",* European Council on Foreign Relations, 30 aprile 2015, Europe's Galápagos moment – European Council on Foreign Relations

internazionale, in continuità con quanto già delineato dal Direttore Verola. Più che avanzare una lettura alternativa, intendo offrire alcune integrazioni che aiutino a mettere meglio a fuoco la natura del passaggio storico che stiamo attraversando.

Il mondo in cui l'Europa ha costruito la propria prosperità non esiste più. E la difficoltà dell'Unione Europea, oggi, nasce precisamente da qui: dall'essere stata una formidabile costruzione politica ed economica del tempo della stabilità relativa, dell'interdipendenza crescente, del primato delle regole, e dal trovarsi ora immersa in un contesto dominato dalla rivalità strategica, dalla competizione tecnologica e dal ritorno della potenza. È questo, prima di ogni altra cosa, il punto da cui bisogna partire.

Siamo entrati in un nuovo paradigma. Ma per comprenderne la natura occorre evitare una rappresentazione troppo schematica del passaggio storico che stiamo vivendo. Si dice spesso che vi sia stato un ordine multilaterale fondato su istituzioni e regole, e che tale ordine si sia improvvisamente dissolto in tempi recenti, lasciando spazio all'attuale disordine. È una lettura suggestiva, ma parziale. In realtà, il sistema internazionale del secondo dopoguerra, pur nelle sue successive trasformazioni, è rimasto a lungo incardinato attorno a una leadership americana indiscussa. Quella leadership ha assunto forme diverse, talvolta più liberali, talvolta più egemoniche, ma ha continuato comunque a rappresentare il principio ordinatore del sistema.

La frattura decisiva non coincide, dunque, con una improvvisa "fine dell'ordine". Essa va collocata più indietro, almeno vent'anni fa, quando cambia la struttura stessa del potere economico mondiale. Per oltre due secoli, dalla rivoluzione industriale in avanti, il baricentro dell'economia internazionale è rimasto saldamente collocato tra Europa e Stati Uniti. Quelle due aree hanno dominato la produzione industriale, l'innovazione, la finanza, il commercio. Poi, in un arco di tempo relativamente breve, questo equilibrio è stato profondamente alterato dall'ascesa dell'Asia-Pacifico e, in particolare, della Cina.

Qui sta il vero punto di svolta. Non si tratta di una generica avanzata dei cosiddetti "Paesi emergenti", formula troppo ampia e troppo vaga per spiegare ciò che è realmente accaduto. Se si osservano i mutamenti di lungo periodo, si vede che la discontinuità fondamentale non si produce in America Latina o in altre aree del mondo, ma in Asia. Siamo passati da un sistema in cui Europa e Stati Uniti concentravano circa l'80 per cento della produzione industriale mondiale a uno scenario in cui il loro peso complessivo si è ridotto drasticamente, mentre una parte crescente della capacità produttiva mondiale si è spostata verso l'Asia-Pacifico. È questa redistribuzione del potere economico ad aver incrinato in profondità l'assetto precedente.

Da tale trasformazione è emersa la superpotenza cinese. Del resto, Pechino non ha mai fatto mistero delle proprie ambizioni. La Cina ha a lungo privilegiato la propria crescita domestica, ma quando ha consolidato la base economica e tecnologica necessaria ha cominciato a proiettarsi verso l'esterno con un disegno sempre più esplicito: contare come grande potenza, competere con l'Occidente, sfidarlo non solo sul terreno commerciale, ma anche su quello tecnologico e strategico.

Una simile ascesa non è il semplice prodotto meccanico della globalizzazione. Certamente la Cina ha sfruttato con eccezionale intelligenza le opportunità offerte dall'apertura dei mercati, dagli investimenti internazionali, dalle delocalizzazioni produttive. E l'Europa stessa ha contribuito, in parte, a creare quelle condizioni, nella misura in cui era conveniente trasferire attività industriali e segmenti delle catene del valore in un contesto a più basso costo e ad alta capacità di espansione. Ma tutto questo, da solo, non basta a spiegare la scala del mutamento. La Cina ha accompagnato l'apertura esterna con una politica domestica di sviluppo di straordinaria efficacia, fondata sull'accumulazione di capacità industriali, tecnologiche e finanziarie. E sarebbe inoltre riduttivo leggere questa trasformazione soltanto in chiave nazionale: l'Asia-Pacifico si è strutturata come una piattaforma regionale integrata, con una divisione del lavoro sempre più sofisticata, una forte complementarità produttiva e una crescente autonomia strategica.

È di fronte a questo cambiamento che muta profondamente anche la postura degli Stati Uniti. Per una lunga fase Washington aveva cercato di includere la Cina nell'ordine esistente, nella convinzione che la sua integrazione nelle istituzioni multilaterali e nei grandi circuiti

dell'interdipendenza economica avrebbe favorito una convergenza progressiva con le regole del sistema. Era, in fondo, la stessa scommessa condivisa anche dall'Europa: aprire, coinvolgere, integrare, contando sul fatto che lo sviluppo avrebbe generato maggiore compatibilità politica.

Quella scommessa viene progressivamente meno, soprattutto a partire dalla seconda amministrazione Obama. È allora che negli Stati Uniti si consolida l'idea che la Cina non sia più un partner problematico, ma il principale sfidante della leadership americana. Da quel momento, il rapporto con Pechino diventa la "stella polare" della strategia statunitense. Trump traduce questa nuova impostazione in una forma esplicita di protezionismo anticinese, ma non la inventa. Biden, a sua volta, non la abbandona: la riorganizza, la rafforza, la rende più sistematica. La competizione con la Cina diventa il principio ordinatore della politica economica internazionale americana.

Il passaggio ulteriore, oggi, è che questa dinamica non conduce necessariamente a un nuovo bipolarismo ordinato. Al contrario, produce una frammentazione crescente. Con Biden sembrava profilarsi una crescente polarizzazione tra una coalizione guidata dagli Stati Uniti e la Cina con i suoi possibili partner: il mondo come contrapposizione tra blocchi. Con il ritorno di Trump, invece, la traiettoria appare diversa e per molti aspetti più destabilizzante: non il consolidamento di due poli relativamente coerenti, ma l'indebolimento dello stesso spazio occidentale e, in particolare, del rapporto tra Stati Uniti ed Europa. Non stiamo assistendo alla nascita di un nuovo ordine; stiamo entrando in una fase di disordine strutturale, o se si preferisce di lunga transizione, nella quale i rapporti di forza tendono a prevalere sulle regole e la rivalità geopolitica permea sempre più profondamente l'economia.

È in questo contesto che cambia anche il significato dell'interdipendenza. Per lungo tempo la globalizzazione è stata letta soprattutto come moltiplicazione delle opportunità: connettersi, commerciare, investire, produrre insieme significava accrescere l'efficienza e ampliare lo spazio della crescita. Oggi quella stessa interdipendenza continua a generare opportunità, ma rivela al tempo stesso la propria faccia vulnerabile. Le dipendenze economiche possono essere trasformate in strumenti di pressione, di ricatto, di coercizione. La sicurezza torna così al centro della lettura dei rapporti economici internazionali. L'interdipendenza non scompare, ma si politicizza. Diventa, per molti aspetti, interdipendenza armata.

Eppure, sarebbe sbagliato dedurne la fine della globalizzazione. I processi economici mostrano una resilienza sorprendente. Il commercio internazionale continua a reggere, le grandi imprese mantengono strategie globali, gli incentivi a sfruttare i differenziali di costo, tecnologia e mercato restano fortissimi. Si crea così una condizione paradossale: da un lato un'economia mondiale ancora ampiamente integrata; dall'altro un sistema politico sempre più frammentato, conflittuale, segnato dalla sfiducia reciproca. Non sappiamo per quanto tempo questa coesistenza potrà reggere, ma è precisamente dentro questa tensione che si colloca la fase storica attuale.

Per l'Unione Europea, tutto ciò assume un significato particolarmente critico. L'Europa si trova infatti esposta a una doppia vulnerabilità. Da un lato, dipende dagli Stati Uniti sul terreno della sicurezza e, in larga misura, anche su quello delle tecnologie più avanzate. Dall'altro, dipende dalla Cina lungo segmenti cruciali delle catene del valore: dalle materie prime critiche a numerosi componenti e produzioni strategiche. È questa doppia esposizione a rendere evidente un punto fondamentale: la questione europea non è soltanto economica. È, insieme, economica, tecnologica e politica. La sicurezza non è più una dimensione esterna rispetto alla crescita: ne è diventata una condizione preliminare.

Ma le vulnerabilità europee non vengono solo dall'esterno. Esse riflettono anche ritardi interni accumulati nel tempo. L'Europa ha mancato il primo grande passaggio della rivoluzione digitale, e l'Italia in particolare, pur mantenendo significativi punti di forza nelle tecnologie intermedie, non è riuscita a collocarsi nei segmenti decisivi dell'innovazione digitale avanzata. A questo si aggiunge la crisi del modello manifatturiero tedesco, che per anni ha rappresentato un punto di riferimento implicito anche per altri Paesi europei: un modello fortemente fondato sulle esportazioni, sulla domanda esterna e su una apertura globale che oggi non offre più le stesse condizioni. Infine, il

nodo energetico ha mostrato con brutalità quanto il continente resti esposto a fragilità strutturali non risolte.

Il rilancio europeo richiede dunque un intervento simultaneo su tre fronti: tecnologia, energia e nuovo modello di crescita. Ed è precisamente qui che emergono i limiti dell'attuale costruzione europea. L'Unione riesce a produrre analisi, documenti, linee di indirizzo anche molto convincenti. Ma incontra difficoltà molto più serie quando occorre trasformare quelle indicazioni in capacità comuni, strumenti condivisi, investimenti coordinati e decisioni politiche conseguenti.

Le politiche industriali europee, in questo senso, costituiscono il caso più evidente. L'Europa dispone di consapevolezza, ma non ancora di mezzi adeguati. Ciò vale soprattutto per la seconda rivoluzione digitale, oggi trainata dall'intelligenza artificiale, che non è una singola innovazione ma un insieme di tecnologie convergenti capaci di ridisegnare la struttura della produzione, dei servizi, dell'organizzazione del potere economico. In questo campo la scala nazionale è del tutto insufficiente. Serve la scala europea. Serve un intervento comune. Serve capacità pubblica. In assenza di tutto ciò, l'unica risposta concretamente praticata finisce per essere l'allentamento dei vincoli sugli aiuti di Stato: una misura che può offrire margini di manovra, ma che non sostituisce una vera politica industriale europea.

Il punto, allora, è che l'integrazione non può più essere trattata come una opzione politica tra le altre. In questo nuovo contesto storico, essa è una condizione necessaria di efficacia. Se l'Europa mancherà anche l'appuntamento con l'intelligenza artificiale, dopo aver già mancato in larga misura quello con la prima rivoluzione digitale, il divario rispetto agli Stati Uniti e alla Cina rischierà di diventare strutturale e difficilmente reversibile.

Qui si coglie il nodo più profondo. L'Unione Europea è nata e si è consolidata dentro un mondo che premiava l'apertura, la regolazione, il primato dell'economia sulla politica di potenza. Oggi, invece, è chiamata a operare in un ambiente segnato dalla competizione strategica, dalla selettività delle interdipendenze, dal ritorno della sovranità come strumento di protezione e di proiezione. Ma non ha ancora compiuto il salto necessario per diventare un attore adeguato a questo mondo.

Eppure, il nesso tra forza interna e presenza internazionale è ormai inaggirabile. Senza robustezza economica non esiste alcuna politica estera credibile. Ma, allo stesso tempo, senza una capacità di proiezione esterna coerente, diventa sempre più difficile difendere e rilanciare quella stessa robustezza economica. La politica commerciale comune ha continuato a produrre risultati importanti. Molto più debole resta invece la dimensione di un'autentica politica economica estera europea: quella che presuppone la capacità di agire come soggetto politico, e non soltanto come grande mercato.

Per questa ragione è necessario adottare un approccio insieme realistico e ambizioso. Occorre certamente continuare a perseguire, ogni volta che sia possibile, la prospettiva dell'integrazione a ventisette. Ma sarebbe illusorio pensare che tutti i progressi decisivi possano essere realizzati sempre e soltanto in questa forma. In alcuni ambiti fondamentali - dalla difesa ai mercati dei capitali, dalle tecnologie avanzate alla politica industriale - sarà necessario consentire a gruppi di Paesi di avanzare più rapidamente, costruendo cooperazioni rafforzate e nuclei di integrazione più densi.

La verità è che l'Europa non può più permettersi il lusso dell'incompiutezza. Nel mondo che si sta formando, nessuno spazio politico che resti economicamente debole, tecnologicamente dipendente e strategicamente esitante potrà conservare a lungo un ruolo significativo. Per l'Unione Europea la scelta, ormai, non è tra più o meno integrazione come semplice preferenza politica. La scelta è tra diventare finalmente una potenza civile capace anche di strumenti economici, tecnologici e strategici adeguati, oppure scivolare progressivamente verso l'irrilevanza.

Oggi più che mai, l'integrazione europea non è soltanto un progetto. È una necessità storica.

Paolo Casardi. Vorrei innanzitutto ringraziare Nicola Verola e Paolo Guerrieri per le loro lucide ed efficaci presentazioni, adattissime a stimolare le nostre osservazioni e domande.

Per quanto mi riguarda, vorrei aggiungere un importante elemento all'iniziale quadro di insieme da entrambi i nostri ospiti delineato, chiedendo poi loro se lo condividano o meno. A parziale giustificazione infatti di questo difficile momento storico in cui si assiste al progressivo smantellamento dell'ordine internazionale stabilito circa ottanta anni fa, entrambi i nostri ospiti vedono il notevole declino della Russia, ma anche l'attenuarsi dell'identificazione degli Stati Uniti d'America quale primo polo di riferimento mondiale, insieme al progressivo rafforzamento militare ed economico della Cina, seguita da India e Giappone e da alcuni altri Stati dell'Asia. Nel concordare pienamente con questi aspetti, vorrei tuttavia attirare l'attenzione sul contributo alla attuale situazione di instabilità internazionale causato dall'aggressività mostrata dalle medie potenze, già da prima della caduta del muro di Berlino ad oggi, praticamente in tutti i continenti. Abbiamo assistito a rivendicazioni e conflitti di ogni genere, talvolta giustificati, soprattutto dopo la fine del periodo coloniale, ma anche a causa della progressiva perdita della precedente capacità di mediazione dei due poli principali, USA e URSS, poi Russia. Le medie potenze sono oggi molto più ricche e più armate di ottanta anni fa. Pensiamo ad esempio ai dissidi tra India e Pakistan o tra la Corea del Nord e il Giappone, ma ancora di più a quanto orchestrato dalla Turchia, l'Iran, l'Iraq, l'Arabia Saudita, Israele, l'Egitto e la Siria, negli ultimi venti anni, senza dimenticare il Qatar e gli Emiratini, che sono stati capaci di esportare le tensioni anche in altri continenti come l'Africa, talvolta aiutati dagli interessi di potenze maggiori. Tanto da fare pensare che la terza guerra mondiale a pezzi di cui si parla spesso, sia già cominciata molto tempo fa e anche ormai finita. Alcuni studiosi ne identificano l'avvio con l'invasione delle Falklands (Malvine) nel 1982, ed il suo termine verrebbe indicato dalla presa della Crimea da parte della Russia nel 2014, mentre tutto il resto che poi è seguito, come l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia o la guerra mediorientale, scatenata da Israele e dagli USA, costituirebbero le gravi conseguenze dello stravolgimento dell'ordine internazionale. La terza guerra mondiale "a pezzi", che ha causato questo stato di cose, avrebbe ceduto il posto a uno stato di guerra ormai strisciante in vari teatri contemporaneamente e divenuto perciò "globale", per usare un'espressione usata dal giornalista Federico Fubini sul Corriere della Sera pochi giorni fa.

Se questo è vero, noi Europei e in particolare noi membri dell'UE, ormai orfani di un rapporto transatlantico come precedentemente inteso, abbiamo interesse a sviluppare il più rapidamente possibile l'autonomia strategica europea, sia sul piano economico che militare, con il costante auspicio che gli Stati Uniti si dimostrino nuovamente in futuro il nostro miglior alleato, soprattutto dopo gli aggiustamenti che avremo saputo apportare ai noti aspetti finanziari e contributivi in generale, nel quadro della NATO. Dobbiamo abituarci a pensare che ogni significativa attività economica deve essere realizzata, soprattutto se internazionale, anche tenendo conto delle sue esigenze di sicurezza, in particolare nel settore marittimo. Economia e sicurezza, come attività interdipendenti. La sicurezza dovrebbe essere organizzata in base alle alleanze, ma, in caso di necessità, anche in base ad accordi specifici. In questo quadro dovrebbero svilupparsi i rapporti dell'Unione Europea con le potenze tradizionali, quelle emergenti e con ciò che rimane del multilateralismo, dal quale, tra l'altro, il nostro Paese non ha mai inteso allontanarsi, ove possibile. Nell'imminente Consiglio Europeo dovremmo conformare i nostri obiettivi a questi principi, considerando i tre settori principali, dell'energia, della competitività e della difesa, che verranno affrontati dai nostri Capi di Stato e di Governo.

Stefano Ronca. Le considerazioni dell'Ambasciatore Verola e del Prof. Guerrieri, che anch'io ringrazio, sono davvero piene di spunti. In particolare, quelle evocate dall'Ambasciatore Verola sui limiti dell'adattamento dell'UE al nuovo ordine attraverso modifiche istituzionali e del Prof. Guerrieri sulle implicazioni dello slittamento verso l'Asia del baricentro produttivo mondiale.

Gli Stati Uniti sono oggi per l'Europa un partner indispensabile ma anche un alleato inaffidabile.

Una condizione rafforzata dall'operazione in Venezuela e da quella in Iran intraprese entrambe senza consultare l'Europa e per di più chiedendo successivamente ai suoi membri ed altri attori, che

essi entrino in un conflitto non voluto con uno schieramento navale volto a garantire la viabilità dello Stretto di Hormuz.

Leggendo il discorso della Presidente Von der Leyen agli Ambasciatori europei del 9 marzo mi sembra emerga un dato importante. A differenza di altre volte la Presidente Von der Leyen non si sofferma mai sulle regole del diritto internazionale come bussola della politica estera europea e sottolinea che: "l'Europa non può più essere il custode del vecchio ordine. Di un mondo che è andato e che non tornerà".

Ecco che di fronte a nuove impellenti emergenze la difesa del diritto internazionale e del multilateralismo stanno passando in secondo piano rispetto alla necessità di "agire nel mondo com'è realmente". La Von der Leyen non condanna l'attacco all'Iran, come violazione del diritto internazionale. L'UE oggi ha come priorità quella di "andare oltre le analisi ed affrontare la realtà della situazione ed il mondo come sono realmente".

L'erratica, minacciosa ed imprevedibile leadership di Trump sembra sia riuscita a condizionare l'Europa.

Questo silenzio sull'illegalità dell'attacco può essere letto come un'affermazione di realpolitik. La Presidente della Commissione continua dicendo che "questo messaggio e questa conversazione sono difficili da avere".

Trump ce lo terremo per altri 3 anni e la Von der Leyen evita di criticarlo direttamente. Insiste piuttosto sull'autonomia strategica. Dunque, le priorità diventano innanzi tutto la difesa e la sicurezza, perché non possiamo più contare sugli Stati Uniti. "Dobbiamo proiettare potenza per creare deterrenza". Poi parla delle alleanze da consolidare: Canada, India, Australia. Per quanto riguarda commercio ed investimenti: Mercosur, Messico, Svizzera, Indonesia, 5 Paesi africani, Global Gateway. E infine diplomazia, valori, multilateralismo, si… "ma dobbiamo soprattutto chiederci, con spirito critico, se le nostre istituzioni e i nostri strumenti siano ancora adeguati all'obiettivo di essere più assertivi nel perseguimento dei nostri interessi e delle opportunità che ci si presentano". Appare ancora una volta chiaro dal suo discorso che il problema dell'Europa non è l'assenza di idee, è il divario tra retorica e realizzazione. Ormai in qualsiasi ambito si parli del peso politico dell'Unione Europea viene sottolineata la necessità che essa si doti degli strumenti per agire più incisivamente sulla scena mondiale. Il dialogo di oggi non fa eccezione. Ma se è vero che le istituzioni europee in questo assetto non sono più in grado di soddisfare tale necessità come mai non circolano progetti e proposte organiche di riforma da parte di amministrazioni, think tank, forze politiche? Forse perché, come qualcuno ha detto, l'Unione non è riformabile. Ha già dato ciò che poteva dare (non poco) ed è ora necessario creare dall'inizio una istituzione del tutto nuova.

Ma torniamo ai rapporti dell'Europa con altri attori come indica il titolo di questo Dialogo Diplomatico.

Le reazioni della **Cina** agli attacchi all'Iran sono state piuttosto fiacche. Pechino si è limitata a qualche dichiarazione generica e alla protezione dei connazionali. Forse per evitare l'escalation con Washington in vista della prossima visita di Trump in Cina. Ma anche per proteggere i suoi interessi energetici. E forse perché la crisi in Medio Oriente può in parte distrarre gli Stati Uniti da Taiwan.

Per l'Unione Europea può essere un buon momento da cogliere per intraprendere un dialogo magari condizionando il miglioramento delle relazioni con una cessazione del sostegno alla Russia, una riduzione delle distorsioni derivanti da sussidi statali alle sue aziende e un impegno per la garanzia di libera navigazione nell'Indo Pacifico a prescindere dalle sue pretese su Taiwan.

Per quanto riguarda la strategia interna all'UE uno dei punti critici delle relazioni con la Cina è il "decoupling" fra Bruxelles e le singole capitali europee. Se i negoziati della Commissione con Pechino coesistono con trattative separate dei singoli partner queste sono destinate a minare la capacità dell'Europa facendole perdere rilevanza geopolitica.

Con la **Russia** non dovrebbero esserci spazi per una normalizzazione dei rapporti economici né di acquisti di petrolio e gas finché non cessa l'invasione dell'Ucraina malgrado vi siano già in Europa forze che, anche in Italia, auspicano la ripresa di tali acquisti da Mosca. Qualsiasi cedimento o apertura sarebbe infatti interpretata dal Cremlino come segno di debolezza.

Paesi del Golfo: la crisi, in questo momento, dovrebbe renderli recettivi ad un rafforzamento della presenza europea e delle relazioni con l'Europa anche in materia di sicurezza. A questo riguardo rispetto ad altri attori l'Europa dispone di strumenti che potrebbero andare al di là delle forniture di materiali per la difesa per promuovere accordi di sicurezza che non richiedano, come avverrebbe con altri attori, scelte di campo sostanziali.

Il **Giappone** rappresenta un partner naturale ed affidabile per l'Europa: democrazia, economia avanzata, valori, ordine internazionale basato sulle regole. Vi è certamente un interesse condiviso sull'approvvigionamento energetico in Medio Oriente. La cooperazione militare in progetti comuni e accordi commerciali sarebbe auspicabile. A questo si aggiunge una dimensione economico-commerciale nella costruzione di catene del valore nel campo tecnologico come valida alternativa alla Cina. Per la **Corea del Sud** valgono considerazioni analoghe.

Anche l'**Australia** può rappresentare un attore di primario interesse strategico per l'Europa sia perché condivide le preoccupazioni occidentali su Taiwan e sull'assertivo comportamento cinese che ha indotto Canberra ad avviare una significativa espansione delle proprie capacità di difesa, sia perché nel campo della sicurezza marittima potrebbe rappresentare un partner di rilievo. Inoltre, l'Australia è uno dei maggiori produttori mondiali di litio, nichel e terre rare ed una collaborazione con l'Australia potrebbe ridurre la dipendenza dalla Cina.

Con l'**India**, con la quale nel gennaio 2026 è stata avviata durante un vertice India-UE un'agenda globale congiunta, il consolidamento delle relazioni offrirebbe all'Europa una triplice opportunità: ridurre le vulnerabilità economiche (catene di approvvigionamento, energia, commercio); rafforzare le prospettive di sicurezza nell'Indopacifico senza dipendere solo dagli Stati Uniti, con un partner democratico ed affidabile per bilanciare Cina e Russia; ed infine, nella diplomazia multilaterale Delhi sarebbe un partner di peso con il quale coordinarsi su grandi temi come le minacce ibride, lo spazio, la sicurezza etc…

Provo, in conclusione, a stilare una lista di priorità per l'Europa oggi:

- costruire una vera autonomia della difesa europea;
- consolidare accordi con partner affini, come India e Giappone;
- entrare nella gestione della crisi iraniana con iniziative proprie;
- completare l'autonomia energetica dal gas e dal petrolio russo;
- articolare una politica cinese unitaria che superi le divergenze fra Stati Membri.

Carlo Maria Oliva. Ringrazio innanzitutto i due relatori per le loro stimolanti relazioni introduttive, che condivido pienamente.

Sono pienamente d'accordo. Il contesto internazionale è completamente mutato ed è inutile farsi soverchie illusioni. Non si tornerà indietro.

Forse, però, da parte europea è mancata una capacità di visione (*over the horizon*, direbbero i colleghi anglosassoni). Già una trentina di anni fa vi erano segnali che non si è stato in grado di cogliere. La globalizzazione è stata affrontata in modo acritico e non si è cercato di regolamentarla. Nicola Verola ha citato una famosa frase di Lenin. Credo che si possa ben applicare ai nostri rapporti con Pechino. Al di là del formale riconoscimento o meno del *Market economy status* alla Cina, è comunque indubbio che i rapporti commerciali UE-Cina non sono certo caratterizzati da un *level playing field*. Circa l'evoluzione dell'economia mondiale, ricordo che già una quindicina di anni fa gli analisti dell'OCSE rilevavano come i membri dell'Organizzazione rappresentavano al momento della sua istituzione l'80% del PIL mondiale; 50 anni dopo, la percentuale era scesa al 60% ed il livello appariva destinato a diminuire ulteriormente (40%) dopo un ulteriore ventennio. Per quanto concerne poi le relazioni con gli USA, Trump non ha fatto altro che portare alle estreme conseguenze, con i toni non certo diplomatici chi gli sono propri, un *trend* in atto da tempo. E non ritengo che un dopo-Trump cambierebbe sostanzialmente la situazione. Il tema del *burden sharing* era stato sollevato da Washington già da diversi decenni. D'altronde, è abbastanza logico che nell'attuale contesto geopolitico l'Europa appaia rivestire un ruolo marginale nell'ottica statunitense.

L'Europa si trova davanti una serie di sfide: sicurezza e difesa, energia, intelligenza artificiale. Devono essere affrontate con tempestività. E, da ex- Direttore Generale per l'Integrazione Europea, non posso che constatarlo con amarezza, non mi sembra che l'Unione Europea, con le sue regole, le sue procedure e tempi decisionali, la sua burocrazia sia in grado di farvi fronte. E anche l'eventuale superamento della regola del consenso non risolverebbe i problemi. Purtroppo, a 27 è molto difficile agire, soprattutto in tempi rapidi.

Quindi, a mio avviso, se non vogliamo restare spettatori marginali dei processi in atto, non possiamo che muoverci *a latere* dei Trattati ed in un gruppo necessariamente ristretto (Italia, Francia, Germania, più, ovviamente, Regno Unito). Non sarebbe certo facile, perché sui vari *dossier* vi sono sensibilità diverse e gli interessi nazionali non sempre coincidono. Non vedo però reali alternative.

Roberto Nigido. Ringrazio vivamente i nostri relatori per le interessantissime presentazioni che ci hanno fatto. Concordo interamente con le loro rispettive conclusioni, che coincidono nella sostanza: per salvare la civiltà europea e i suoi valori, i Paesi europei devono integrarsi maggiormente e dotarsi di capacità autonoma di proiezione politica esterna e di difesa. Concordo però anche purtroppo sul pessimismo di fondo che traspare dai loro interventi circa la volontà e la capacità degli europei di porsi e di raggiungere questo obiettivo.

In oltre tremila anni di storia i popoli europei hanno costruito una originale civiltà fatta di valori, principi e regole sostanzialmente comuni. E' stato un processo lungo, graduale e a tratti contraddittorio. Questi valori, principi e regole possono essere riassunti in: libertà, democrazia, stato di diritto, rispetto del genere femminile, rispetto delle diversità, tutela delle minoranze, giustizia sociale. Gli europei hanno preteso di esportare alcuni di questi comportamenti, purtroppo anche con la violenza, in altre parti del mondo: il tentativo è riuscito in Nord America; meno altrove. Negli Stati Uniti si è sviluppata da diversi anni una reazione di contrarietà a questi valori e di avversione alla cosiddetta cultura "woke", considerata il prodotto di questi valori: contrarietà e avversione che hanno trovato sbocco e successo nella ripetuta elezione di Trump e nella ideologia MAGA. Posso attribuirne le ragioni ai cambiamenti antropologici e sociali della popolazione, ma anche alla necessità di far fronte con sistemi autoritari agli effetti della globalizzazione e alla ambizione cinese di sottrarre agli USA il primato di leader mondiale, al quale si erano abituati ormai da un secolo.

Quali che ne siano le possibili motivazioni psicologiche, nella sua azione politica Trump irride e attacca ora frontalmente gli europei: li definisce deboli, vigliacchi e perdenti; corteggia governi illiberali e dispotici, come la Russia e la Cina. Accusa soprattutto gli europei, a mio giudizio del tutto a ragione, di aver vissuto per ottant'anni sulle spalle degli Stati Uniti in materia di difesa. La mia conclusione è che l'Europa non può più contare sugli Stati Uniti come alleato e deve sapersi difendere da sola.

Come ogni comunità circondata da avversari, l'Europa deve chiudersi a difesa, come hanno fatto gli ebrei a Masada. Ma contrariarmente agli ebrei della prima guerra giudaica, gli europei di oggi hanno i mezzi per essere in grado di sopravvivere alla prepotenza degli imperialisti di oggi: russi, americani degli Stati Uniti e cinesi. Devono imparare dagli afrikaner in Sud Africa, che si chiudevano nei "laager" composti a cerchio dai loro carri, quando erano attaccati dalle tribù africane: che sono sopravvissuti e hanno creato, insieme agli africani che pure avevano a lungo combattuto, lo Stato di maggior successo in Africa. Erano guidati, africani bianchi e africani neri, da grandi uomini di Stato.

L'Unione Europea ha consentito agli europei di fare in settantasei anni straordinari progressi in materia di integrazione economica e monetaria e di benessere economico e sociale: sono risultati abbastanza, anche se non ancora sufficientemente, condivisi. Il progetto economico, monetario e sociale non è stato comunque ancora completato. Ma soprattutto nessun progresso è stato fatto negli ultimi venti anni in materia di politica estera e difesa, pur avendo i trattati posto già dal 1992 anche questo obiettivo tra le finalità dell'Unione. Ritengo perché l'Unione Europea non è attrezzata costituzionalmente a questo scopo: è attrezzata a creare sistemi di regole giuridiche al suo interno,

non a produrre strategie politiche complessive di politica estera e puntuali azioni politiche esterne. Occorre inventare altre istituzioni e altre logiche. Ma non vedo in atto nessuna iniziativa concreta e credibile. In altri tempi l'iniziativa del nostro Paese è stata determinante per promuovere intese tra gli altri partner e per far avanzare l'Europa: ma l'attuale governo italiano ha apparentemente altri programmi.

Vinicio Mati. Ringrazio e mi congratulo con il Direttore Generale Nicola Verola e con il Prof. Guerrieri per le loro interessanti e stimolanti introduzioni. Il tema di oggi tocca un aspetto cruciale per le prospettive dell'Unione Europea. Il rapporto con Stati Uniti e Cina si delinea sullo sfondo - per usare le parole della Presidente von der Leyen - "di uno scontro per un nuovo ordine mondiale basato sulla politica di potenza, in cui l'Europa è chiamata ad agire per trovare un suo spazio ed affermare la propria libertà e indipendenza a fronte di potenze che manifestano un atteggiamento ambiguo se non ostile". Come ha sottolineato il Cancelliere Merz alla Conferenza di Monaco, l'Europa è un'importante "spazio normativo ma non uno spazio di potenza". E proprio in questi giorni, alla vigilia di un Consiglio Europeo che si preannuncia di grande delicatezza, l'UE è chiamata a confrontarsi con l'ennesima crisi internazionale derivante dai prevedibili effetti negativi della guerra in Medio Oriente che apre scenari inquietanti per suoi effetti sistemici sulla stabilità e la sicurezza della regione ma anche per i riflessi politici ed economici sul piano più globale.

Avendo chiuso le forniture russe dal 2022, qualora il Medio Oriente non fosse più una garanzia di sicurezza energetica si aprirebbe una situazione di vulnerabilità sistemica, anche se con modulazioni diverse per i Paesi UE. La crisi interessa il 20 per cento del flusso mondiale di cui l'80 per cento è destinato ai Paesi asiatici. Ma l'Italia è in prima fila con un livello di approvvigionamento dall'area più alto rispetto agli altri Paesi Europei. I principali centri di analisi economica fanno notare che se il prezzo del barile, ancora relativamente contenuto, dovesse ulteriormente innalzarsi per un periodo prolungato di tempo, potrebbe profilarsi il rischio di una situazione economica di stallo che potrebbe riverberarsi sull'Europa con l'apertura di una fase di recessione asimmetrica. A ciò si aggiunge la decisione di Trump di sospendere le sanzioni sul petrolio russo per alleviare le ripercussioni derivanti dalla drastica riduzione delle forniture, circostanza che rischia di aggravare la situazione di sicurezza in Ucraina. L'ennesima emergenza ci pone di nuovo nella condizione di decidere cosa fare, non soltanto per prevenire i rischi di una crisi per il costo dell'energia, ma anche nel rapporto politico con gli Stati Uniti, a fronte dell'appello di Trump per una coalizione rivolta a dar vita ad un dispositivo di sicurezza per garantire la navigabilità di Hormuz. Credo la risposta non potrà che essere come minimo cauta da parte dei Paesi interpellati. Almeno fino a che le operazioni belliche andranno avanti. Nessuno ha interesse a farsi coinvolgere in una guerra non voluta e gravida di incognite. L'UE ha già escluso un ampliamento della missione Aspides al teatro di guerra e la stessa Cina, in teoria la più colpita per l'elevata percentuale di approvvigionamento che passa per l'area (il 45% circa delle sue importazioni di greggio passa da Hormuz) fa sapere di preferire "un ruolo costruttivo di de-escalation" nominando un inviato cinese nella regione.

Per l'UE il tema della dipendenza energetica si pone in tutta la sua urgenza e drammaticità. È una questione che viene da lontano, aggravatasi dopo l'intervento militare della Russia in Ucraina. Il controllo delle energie è una componente decisiva per l'autonomia strategica ma le ricette perseguite (lotta alle dipendenze, ricerca di nuovi partenariati, mercato unico del settore, rafforzamento dell'economia circolare, diminuzione della dipendenza dai combustibili fossili, energia pulita prodotta localmente, incremento delle fonti rinnovabili alternative, rilancio del nucleare, potenziamento infrastrutture di rete, autostrade energetiche e maggiore collaborazione tra pubbliche amministrazioni e fornitori di servizi) appaiono ottimi rimedi certamente suscettibili di fornire risultati efficaci ma proiettati nel medio lungo periodo. Cosa fare nell'immediato. Quali opzioni sul tavolo del prossimo Consiglio Europeo?

Altro argomento centrale quando ci si riferisce al rapporto con gli Stati Uniti è quello della sicurezza e difesa dell'Unione Europea. È un tema che abbiamo analizzato e dibattuto a lungo in

questa sede nei precedenti "dialoghi", grazie anche al contributo di autorevolissimi interlocutori. Dopo l'aggressione della Russia all'Ucraina e l'elezione di Trump per il suo secondo mandato è tornata d'attualità la necessità di garantire una capacità di deterrenza autonoma dell'Europa sia in presenza di una tenuta della solidarietà atlantica sia nel caso in cui essa venga meno. Tutto ciò ovviamente non in chiave antagonistica nei confronti degli USA ma come sviluppo di una accresciuta capacità europea nel quadro dell'Alleanza Atlantica. Il Direttore Generale Verola ci ha ricordato le iniziative già programmate in sede UE con le relative previsioni di ingente impegno finanziario sia da parte degli Stati membri sia, ma in misura al momento più limitata, in caso di ricorso a debito sovrano. Il dibattito sul prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione contribuirà a chiarire quali saranno le risorse finanziere a disposizione, almeno in sede di pianificazione ordinaria. Ci si chiede tuttavia con quali finalità saranno impiegate tali risorse. Le opzioni al momento appaiono abbastanza obbligate. Una parte significativa dell'opinione pubblica e delle forze politiche europee vedrebbe con favore lo sviluppo di "forze armate europee", idea certamente affascinante ma con tempi di sviluppo, secondo gli esperti, ultradecennali. Se riteniamo che questa sfida debba essere affrontata in tempi realistici dobbiamo ricorrere all'utilizzo degli strumenti esistenti. In sostanza tramite il ricorso alle sperimentate strutture operative della NATO, avvalendosi del meccanismo "Berlin Plus". Ciò implica la necessità di intensificare il rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza. Questo non significa che non si possa lavorare in prospettiva alla creazione di un QG solo europeo. Il quadro di riferimento esistente può essere utilizzato dai 27 ma anche da avanguardie con gruppi di Paesi membri più ristretti nel quadro della cooperazione permanente rafforzata, oppure con processi esterni al Trattato come avvenuto con l'euro e con gli accordi di Schengen. Ho rapidamente riassunto questo contesto per sottolineare che gli strumenti normativi e operativi esistono, occorre trovare il consenso e la volontà politica, nonché essere consapevoli che il rafforzamento delle forze su base nazionale non può prescindere dal principio della piena interoperabilità anche sul piano delle cooperazioni industriali nel settore della difesa se vogliamo sviluppare una capacità militare autonoma europea. Il prossimo Consiglio Europeo fornirà spero materia di ulteriore riflessione anche su questo punto che resta un passaggio rilevante per l'autonomia strategica.

Un'ultima parola vorrei brevemente riservarla a due aspetti essenziali come la competitività e l'indipendenza dell'Unione nei confronti soprattutto degli Stati Uniti. La controversa vicenda dell'accordo sui dazi ha indotto l'UE a privilegiare un approccio realistico ai fini di mantenere l'accesso al mercato americano con costi tuttavia non indifferenti. Siamo tutti consapevoli che una guerra commerciale sarebbe stata ancora più devastante per le nostre economie e le nostre imprese. Sullo sfondo della necessità di perseguire l'autonomia strategica dell'Unione ciò ci ha insegnato l'importanza di accelerare gli sforzi per diversificare i partenariati e ricercare collaborazioni con Paesi che condividono i nostri principi in materia di funzionamento del sistema commerciale globale. Un segnale tempestivo in questa direzione viene certamente dagli accordi con Messico, Mercosur e India. Mi chiedo inoltre cosa stia maturando nei rapporti dell'UE con la Cina, al fine di ricostruire un partenariato che appare sempre più necessario e che sia soprattutto reciprocamente vantaggioso.

Adriano Benedetti. Rivolgo innanzitutto il più convinto e sincero apprezzamento ai nostri due illustri relatori per la loro esposizione così articolata e stimolante.

Per parte mia vorrei partecipare a questo importante dibattito partendo da alcune considerazioni di carattere storico. E' mia impressione che l'attuale conflitto in Medio Oriente tenda, forse nella totale inconsapevolezza dei protagonisti, a determinare una vera e propria cesura con il passato che soltanto alcuni aspetti del conflitto portano a velare se non a nascondere completamente. Ritengo che l'attuale congiuntura sia riavvicinabile a quelle che hanno caratterizzato quanto meno negli ultimi due secoli la rottura dell'ordine fra le nazioni e il diritto internazionale che lo sostiene.

Partirei dal periodo post napoleonico che introduce una relativa stabilità tra le nazioni per quasi 40 anni. Intervennero poi i sommovimenti dell'inizio degli anni '50 dell'800 che si ricomposero per

meno di 20 anni fino alla guerra franco-prussiana del 1870. Successivamente si ebbe un periodo di oltre 40 anni in cui la dialettica fra i membri della comunità internazionale, al di là dei dissidi e delle provocazioni, si mantenne entro un sostanziale ordine internazionale senza irrimediabili violazioni del diritto che ne era alla base.

La prima Guerra Mondiale rappresenta una formidabile rottura di tale ordine durante un periodo di circa 4 anni al termine del quale si ristabilì un equilibrio per quanto precario, che riuscì a reggere, al di là di gravissime violazioni, per almeno un ventennio. Successivamente ci fu la catastrofe della seconda Guerra Mondiale dove ogni considerazione, basata sul diritto, venne accantonata con disprezzo e prevalse in ogni ambito la legge della forza più sfrenata.

Dopo la sconfitta totale delle potenze dell'Asse, venne ripristinata in qualche modo la primazia dell'ordine e del diritto. Il periodo di circa 45 anni, al di là di sommovimenti periferici talvolta di grande importanza, consentì una sostanziale "pacificazione" a livello globale, mentre la disponibilità dell'arma nucleare cominciò a rappresentare un fattore di stabilità nei rapporti tra il mondo occidentale e quello sovietico. La caduta dell'URSS, per quanto di enorme importanza, non alterò tale situazione. Anzi, in un certo senso, la rafforzò perché per circa un decennio si prefigurò un "unipolarismo" centrato sugli Stati Uniti. Paradossalmente anche l'inaudito e dirompente attacco alle Torri gemelle a New York non ebbe la forza di modificare tale stato di cose a livello internazionale. In effetti, mai il mondo fu così uniformemente concorde e stabile nel condannare l'attacco: basti ricordare la fattiva e sincera solidarietà manifestata all'epoca dal presidente Putin. Senonché, lentamente da quel momento, la situazione complessiva cominciò a degradare: prima con il lento e più o meno sotterraneo attacco della Russia all'Ucraina, culminato nell'occupazione "manu militari" della Crimea, ed infine con l'avvio dell'invasione russa vera e propria dell'Ucraina nel febbraio del 2022, mascherata riduttivamente quale "operazione militare speciale". I recentissimi ed ancora in corso avvenimenti in Iran e nel Medio Oriente sono di natura tale da segnalare che dopo 80 anni dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale stiamo assistendo alla conclusione di un periodo storico e al prefigurarsi di un nuovo assetto globale dai contorni del tutto incerti. Si sarebbe tentati di affermare che un capitolo della storia si sia definitivamente concluso e che stiamo entrando in una nuova fase radicalmente diversa - come si è verificato a più riprese nel mondo - se non fosse per la raggiunta ma sempre radicalmente decisiva presenza del fattore nucleare.

Il diritto internazionale esiste solo nelle dichiarazioni dei paesi europei che non intendono ammettere la soverchiante prevalenza dell'"anomia" sostanziale.

Di fronte al franare dell'ordine internazionale e nella ricerca ansiosa di punti di riferimento a sostegno, non possiamo dal nostro punto di vista che ribadire la irrinunciabilità dei principi della democrazia e della vigenza dei diritti umani: talché, alla luce di tali principi, gli avvenimenti svoltisi nei mesi scorsi in Venezuela e quelli in corso a Cuba ed in Iran sembrano adombrare, nonostante tutte le controindicazioni manifestate dai paesi protagonisti, sviluppi che incoraggiano la speranza e un moderato ottimismo.

Giuseppe Morabito. In primo luogo un grande grazie ai nostri oratori.

In premessa vorrei dire che ho sempre apprezzato i temi dei nostri dialoghi diplomatici, sia per la loro attualità che per la loro visione politica. Oggi per la prima volta mi è sorto un dubbio, che riguarda però soltanto una parola: Europa. Esiste veramente l'Europa? Certamente non esiste una Unione Europea in quanto Stato federale e gli interessi degli Stati del vecchio continente sono spesso divergenti o comunque riflettono sensibilità diverse. Né dobbiamo illuderci: il consenso che nell'Unione europea di oggi si può ottenere a 27, cercando di conciliare posizioni ed interessi molto diversi tra loro, finisce con l'essere inevitabilmente una sintesi al ribasso.

Venendo al merito del dibattito, vorrei innanzitutto parlare dei rapporti transatlantici e di quelli con gli Stati Uniti in particolare. Il Governo italiano è stato accusato di eccessiva compiacenza verso Trump, nella sua preoccupazione di non indebolire i rapporti con quello che è il nostro principale alleato. Io non sono stato tra i critici di una posizione, comunque la si veda difficile,

presa dal Governo. Ora però la situazione è diversa: non possiamo andare a tutti i costi al traino degli Stati Uniti. La guerra all'Iran è un errore. Senza scomodare il diritto internazionale, spesso utilizzato senza curarsi che si sta applicando la regola del "doppio standard", vorrei limitarmi a parlare dei nostri interessi. Non abbiamo interesse ad una guerra che anzi ci preoccupa e questo per molti motivi: per le ripercussioni negative sul mercato energetico; per il differenziale del tasso di interesse tra BTP e Bund che in pochi giorni è passato da 60 ad 80 punti; per le conseguenze negative sull'economia e su rotte commerciali dalle quali dipendono quote consistenti del nostro commercio estero, a cominciare dalle esportazioni; per il rischio di causare una nuova emergenza immigrazione.

Di fronte all'attacco americano ed israeliano all'Iran, c'è stata per fortuna una reazione italiana ed europea, che sintetizzerei così: no all'impiego di mezzi navali per difendere il libero traffico nello stretto di Hormuz; la decisione di inviare navi militari per difendere Cipro; l'incontro, che mi auguro sia il primo di una serie, tra i Capi di Governo italiano, francese, tedesco e britannico per esaminare insieme la situazione ed evitare una escalation densa di pericoli a cominciare dal coinvolgimento dei Paesi del Golfo attaccati da Teheran.

Restando nel campo degli interessi da difendere e non in quello dei principi, permettetemi di fare un esempio di grande attualità. Un interesse italiano ed europeo, e qui mi riferisco in particolare ai quattro Stati sopra citati, riguarda il Libano. Gli americani conoscono poco il Libano e sono principalmente interessati al loro rapporto con Israele ed alle relazioni con le petromonarchie del Golfo. L'Italia è interessata alla stabilità ed alla sicurezza del Libano, se non altro per la nostra pluridecennale partecipazione alla missione politico-militare delle Nazioni Unite, a meno che non vogliamo ammettere che in tutti questi anni abbiamo sbagliato buttando un sacco di soldi per finanziare UNIFIL. La nostra esperienza in Medio Oriente ci suggerisce fermezza ma anche dialogo ed ascolto nel risolvere problemi seri come il disarmo di Hezbollah. Gli americani, ma soprattutto gli israeliani, insistono per un immediato disarmo di Hezbollah, ma siamo sicuri che sia così facile disarmare il movimento sciita? Se fosse facile disarmare una milizia non statuale ma radicata nella popolazione come il "partito di dio", perché gli israeliani in quasi due anni e mezzo di guerra non sono riusciti a disarmare Hamas che di somiglianze con Hezbollah ne ha da vendere? Perché Trump non manda due battaglioni di marines per completare l'opera degli israeliani a Gaza? La realtà è che non si tratta certo di una passeggiata.

Il professor Guerrieri ha molto opportunamente accennato ai nuovi attori internazionali con i quali dobbiamo fare i conti e ha citato in particolare la grande area dell'Asia-Pacifico. Un cambiamento epocale rispetto al passato. Facevo il liceo quando si parlava con ammirazione e timore del Giappone che invadeva con automobili, motociclette ed orologi i nostri mercati. Da allora c'è stato un proliferare di tanti Giappone e di Paesi, magari di taglia più piccola e di modesto peso economico, che però svolgono in campo internazionale un ruolo inimmaginabile solo pochi anni fa. Si è detto che fino alla metà dell'Ottocento Cina ed India insieme facevano metà del prodotto interno lordo mondiale. Se molti Paesi negli ultimi decenni hanno avuto tassi di crescita dell'economia e della popolazione molto più elevati dei nostri, perché meravigliarsi che i rapporti tra i Paesi del mondo non sono più quelli di una volta? Il gioco delle egemonie è mutevole. Poi non c'è solo l'Asia. Altre aree del mondo svolgono un ruolo da protagonisti. La stessa Africa che pesa ancora poco economicamente ma dove vi sono sempre più Stati in grado di prendere in mano il loro destino, che scelgono i partner che vogliono e li cambiano a seconda delle convenienze. I Paesi europei devono tener conto di queste nuove realtà, abbandonando una visione ancora troppo eurocentrica prigioniera dell'ossessione di una egemonia che non può essere più quella di un passato anche recente.

Unione Europea. Sono stato colpito da quello che ha detto il Direttore Generale Verola. Io andrei oltre: credo che il processo di integrazione europeo, come lo avevano immaginato i padri fondatori dell'Europa, abbia perso la sua "spinta propulsiva". Il mondo da allora è molto cambiato. Certamente non mi considero un euroscettico ma neanche un "eurobeato". Bene ha fatto Nicola Verola a ricordare che l'Unione Europea si è dimostrata efficace nel difendere i propri interessi

commerciali. Ecco, io credo che un europeista serio debba partire dalle questioni che interessano l'opinione pubblica e a fortiori gli elettori, e che incidono sulla vita di ciascuno di noi. Questo molto semplicemente perché il consenso verso certe politiche c'è se uno ne vede i vantaggi. E qui bene hanno fatto i nostri due oratori a ricordare l'importanza della questione energetica, resa drammatica dagli eventi bellici nel Golfo, ma la cui rilevanza per le nostre economie ed i nostri bilanci familiari è sempre stata presente. Poi c'è la politica industriale ed in particolare l'esigenza di creare campioni industriali europei che possano competere con la concorrenza internazionale. Tema di grande attualità se vogliamo colmare il divario tecnologico che ci separa sempre di più da Stati Uniti e Cina. Per non parlare dell'esigenza di un mercato di capitali unico che permetta, tanto per fare un esempio, ad una start-up innovativa di crescere e di operare senza ostacoli in un qualsiasi paese europeo come fa qualsiasi start-up costituita nel Delaware e che decida di operare in Texas o nel Minnesota. Certamente, come è stato sottolineato, se non si riesce a creare un mercato unico dei capitali a 27, dovremmo perseguire altre strade, incominciando a farlo con un numero ridotto di Paesi la cui economia è significativa. Infine, molto illuminante è stato il rapporto Draghi nell'indicare i costi elevati che le imprese europee tuttora incontrano se decidono di operare nei singoli Stati dell'Unione. Barriere diverse dai dazi ma il cui effetto è paragonabile. Anche a questo andrà data una risposta.

Il riarmo. Non mi pronuncio sull'utilità del riarmo in quanto tale, ma sulla falsariga di Nicola Verola, mi pongo una domanda: quale tipo di riarmo? Per fare cosa? La cosa più immediata che mi viene in mente sono le armi costosissime che abbiamo per difenderci da armi molto meno costose. La guerra in Ucraina, il contrasto agli Houthi e la guerra del Golfo sono illuminanti in proposito. Vorrei però fare una seconda considerazione, di carattere più generale. Gli Stati europei non si sono più fatti la guerra tra di loro e questo è sicuramente un grande risultato, anche se dopo due terribili guerre mondiali era difficile immaginare una ripetizione di quelle tragedie. E qui mi pongo una domanda: è una aspirazione irrealistica immaginare un'Europa che non solo vive in pace con se stessa ma esporta la pace nel mondo? Un'Europa in grado in influire sulle relazioni internazionali, portando la pace e non la guerra?

Concludo con una osservazione. Mi pare che qui ci sia un convitato di pietra: le Nazioni Unite. Il multilateralismo onusiano ha veramente fatto il suo tempo? Dobbiamo chiudere il palazzo di vetro e buttare via la chiave? Io non ho mai pensato che il multilateralismo possa risolvere tutti i problemi del mondo. Sono però altrettanto convinto che il multilateralismo, e le Nazioni Unite in particolare, possano dare un contributo importante in particolare nel mondo di oggi, dove si ha la sensazione che il valore della forza prevalga su qualsiasi altra considerazione e trova sempre nuovi emuli. La crisi del Libano e quella del Golfo, della quale la prima è parte, potrebbero essere un utile banco di prova. Non a caso il Segretario Generale Antonio Guterres è stato in questi giorni in Libano. Bisogna però fare attenzione. Il ruolo delle Nazioni Unite si può rilanciare ad una condizione: che siano coinvolti tutti e cinque i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e che nessuno di questi voglia prevalere a tutti i costi sugli altri. Un'utopia? No, se c'è un mutuo interesse a collaborare. Senza svendere per forza di cose l'Ucraina, non è ipotizzabile un coinvolgimento della Russia e della Cina per affrontare l'attuale crisi del Golfo? Si dirà che la Russia da questa guerra ci guadagna: una ragione in più per cercare di avviare un dialogo con questo Paese in una regione dove gli interessi europei, oltre a quelli cinesi, possono convergere.

Maria Assunta Accili. Ringrazio i nostri relatori per le loro riflessioni sul tema del Dialogo odierno, riflessioni che condivido ampiamente e che mi inducono a sollevare un'unica questione di carattere esistenziale: dove andiamo da qui?

Il tramonto dell'ordine internazionale affermatosi dopo la Seconda Guerra Mondiale ci ha condotto ad una fase di transizione ancora molto fluida dalla quale stenta ad emergere il profilo di un assetto futuro con chiare prospettive di stabilità e sostenibilità.

Facendo astrazione dalle fastidiose esternazioni del Presidente Trump, che ne costituiscono l'accelerazione più recente e il sintomo più eclatante, bisogna riconoscere che il declino dell'ordine

mondiale liberale a guida occidentale è cominciato da tempo. Le crisi che si sono succedute dall'inizio degli anni '90 hanno provocato un rimescolamento dei ruoli e compromesso i rapporti di forza non soltanto tra attori concorrenti per la conquista del primato globale, ma anche all'interno di alleanze che si ritenevano solide.

L'ascesa della Cina rappresenta indubbiamente la singola maggiore sfida agli assetti precedenti perché il Governo di Pechino, visionario e coerente nell'applicazione di rigorose politiche di sviluppo e di controllo della cittadinanza, ha saputo trarre profitto come nessun altro dal processo della globalizzazione. Del resto, i Paesi più avanzati si sono illusi di poter trarre profitto dall'immenso mercato cinese senza perdere il vantaggio comparato di cui godevano grazie alla disponibilità di capitali e tecnologie di altissimo livello. La previsione era ingenua. La Cina ha perseguito con determinazione un progetto di crescita economica anche a fini sociali equitativi e non si può che riconoscerne il successo. Ma sulla questione dei valori, dobbiamo forse uscire dall'età dell'innocenza: non per ripudiare quelli nei quali continuiamo a credere, ma per evitare confronti che hanno finito col far assumere alle nostre posizioni un carattere meramente neocoloniale. Nondimeno, pur aspirando ad un ruolo dominante nello scenario mondiale, la Cina non sembra propensa a danneggiare le economie o i sistemi politici degli altri stati perché pragmaticamente ispirata dalla logica dell'interdipendenza per la crescita.

La linea cinese conferma come l'uso dello strumento economico in funzione strategica, che è stato evocato nel corso della nostra discussione, sia indubbiamente un fattore centrale del quadro geopolitico mondiale. Tuttavia bisogna anche tener conto del ruolo crescente degli attori non statuali nei rapporti non solo economici e finanziari che vanno delineandosi e che rispondono a motivazioni di carattere privatistico quasi del tutto estranee a logiche di pubblico interesse. Le grandi imprese multinazionali, anch'esse beneficiarie privilegiate della globalizzazione, sono in grado di orientare l'azione dei governi, di condizionare le politiche fiscali e di influire sulla regolamentazione dei settori produttivi grazie alle enormi risorse che possono mobilitare, alla leva dei posti di lavoro che possono creare, o ai piani di delocalizzazione e trasferimento di tecnologie sensibili che possono attuare senza effettive limitazioni.

Se sotto il profilo economico e commerciale l'Unione Europea continua a dare una buona prova delle proprie capacità di operare efficacemente a favore degli Stati membri, resta insoddisfacente l'approccio di Bruxelles alla questione della sicurezza. Alle minacce tradizionali, al conflitto in corso tra Russia e Ucraina per ridisegnare le zone di influenza nel continente, all'accresciuta instabilità del Medio Oriente, si è aggiunta la postura aggressiva dell'attuale amministrazione americana che mina le basi dell'alleanza e svilisce il partenariato euroatlantico nato dalle rovine fisiche e morali della seconda Guerra Mondiale. Il completamento del progetto unificazione dell'Europa è avversato sostanzialmente da ogni parte perché prospetta la nascita di un gigante tra le nazioni in grado di imporre un primato che, a mio avviso, andrebbe perseguito non per ambizione, ma per necessità a salvaguardia dell'indipendenza dell'Unione in base ai principi non rinnegabili della democrazia, dei diritti fondamentali delle persone e della libertà economica che ha garantito la crescita diffusa nel corso degli ultimi decenni.

Da queste considerazioni scaturisce l'esigenza di affrontare con decisione il problema della difesa europea che non riguarda soltanto l'aumento dei bilanci, ma le modalità della spesa e l'integrazione produttiva. Quest'obiettivo è difficile se non impossibile da raggiungere a 27 e dovrebbe comunque incorporare il Regno Unito. Si impone pertanto una revisione del sistema pattizio vigente che consenta di affrontare l'incertezza del futuro sul piano della sicurezza, come su quello economico e della stabilità politica che sono strettamente connessi, poiché solo una forma di associazione strutturale e politica forte consente di affrontare la competizione sul piano globale, mentre la frammentazione è garanzia di indebolimento e foriera di conflitti.

Nicola Verola. Gli stimoli emersi sono stati numerosi e rilevanti.

La prima macroarea riguarda la reazione congiunturale. All'inizio si parlava di dilettantismo. È un termine che viene spontaneamente in mente e che, peraltro, crea un contrasto piuttosto netto con

un atteggiamento cinese che invece appare molto più razionale e orientato alla pianificazione di lungo periodo. È evidente che ci troviamo di fronte a un intervento piuttosto estemporaneo o quanto meno non del tutto meditato. Sun Tzu, nel suo Trattato sull'arte della guerra, afferma chiaramente che "il bravo generale prima vince le battaglie e poi le combatte". Oggi sembra invece accadere il contrario: "prima si comincia a colpire e poi si vede che cosa succede". L'obiettivo, probabilmente, era chiaro. Ma forse non è stato approfondito adeguatamente il nesso fra gli obiettivi e gli strumenti per perseguirli.

Di fronte a questo scenario, che cosa fa l'Unione Europea? Sostanzialmente adotta una strategia di *damage containment*. Ma può fare abbastanza poco sul piano della sicurezza, perché si tratta di un intervento deciso in maniera unilaterale, non concertata, senza informare gli alleati, nonostante gli effetti di tale intervento ricadano in larga misura proprio su quest'ultimi. Allo stato attuale, quindi, il contenimento dei danni è tutto ciò che si può realisticamente fare, e non molto di più.

Diverso è il discorso relativo alla difesa. L'Unione Europea deve sostanzialmente guadagnare tempo e cercare di attrezzarsi, sapendo che in questa fase è fragile, esposta e dipendente, ma che può comunque tentare di ridurre tali dipendenze. Sul fronte della difesa, sicuramente nel quadro finanziario pluriennale ci saranno molti fondi destinati a questo settore. Tuttavia, non saranno sufficienti, perché gli investimenti necessari sono enormi. Non sarà quindi il quadro finanziario pluriennale, da solo, a colmare davvero i deficit dell'Unione Europea e la necessità di dotarsi di forze armate e sistemi d'arma adeguati. Anche se l'ammontare delle risorse aumenta in modo significativo, anche nelle proposte attualmente in discussione, servono fondi extra-bilancio e serve debito europeo. Il debito europeo serve non solo a garantire la potenza di fuoco finanziaria necessaria, ma anche a evitare che il riarmo si traduca esclusivamente in un riarmo nazionale. Ad esempio i tedeschi possono riarmarsi spendendo 200 miliardi l'anno. Gli altri Paesi europei no. E questo rischia di creare degli squilibri. Il riarmo dei singoli Stati membri, è il caso di dirlo, è "un'arma a doppio taglio": magari contribuisce ad aumentare la sicurezza comune nel breve termine ma in prospettiva può divenire un fattore destabilizzante. E può persino risvegliare sospetti e paure che credevamo appartenessero al passato. Dunque, riarmo sì, ma dovrebbe essere un riarmo integrato, fatto a livello europeo con risorse comuni. Un riarmo solo a titolo nazionale dovrebbe essere visto invece con una certa prudenza.

Le cooperazioni rafforzate nel campo della difesa sono assai problematiche, purtroppo. Questo strumento, in materia di difesa, non funziona. Tant'è vero che nel Trattato di Lisbona fu introdotto lo strumento della cooperazione strutturata permanente, una costruzione specifica per questo settore. Tutti i Paesi sono voluti entrare in questa cooperazione strutturata, che avrebbe dovuto costituire il nucleo della politica di difesa comune. Oggi vi partecipano 26 Stati su 27, manca soltanto Malta. Ma se vi partecipano tutti e si continua a decidere all'unanimità, non si va da nessuna parte. È molto difficile compiere qualsiasi passo significativo.

Sul tema della competitività, il rapporto Draghi resta un po' il "santino" che viene evocato ad ogni piè sospinto ma sull'attuazione, sia del rapporto Draghi sia del rapporto Letta, c'è ancora moltissimo da fare. Una delle questioni di cui ci si occuperà nel prossimo Consiglio europeo sarà il prezzo dell'energia. È ovviamente una reazione all'aumento dei prezzi dell'energia causato dalla chiusura di Hormuz. Nel breve periodo, l'idea più ambiziosa che si possa mettere sul tavolo è quella di individuare una serie di eccezioni e sospensioni *dell'Emissions Trading Scheme (ETS)*. Esistono diverse tipologie di ETS e l'obiettivo sarebbe quindi ridurne un po' il peso sulle bollette, ma sono misure di breve periodo. Nel lungo periodo, invece, la questione riguarda l'Unione dell'energia, le infrastrutture e il superamento delle barriere regolamentari. Un cantiere aperto da diversi anni e su cui bisognerebbe mettersi al lavoro anche a prescindere dagli eventi nel Golfo. Il problema è che anche su questo tema, come in generale sul rilancio della competitività, così come su quello dello sviluppo di una politica di difesa, gravano problematiche di carattere istituzionale e giuridico. Vi sono una serie di limiti che discendono direttamente dai Trattati e dagli assetti istituzionali dell'Unione. La politica industriale, per esempio, rientra solo in maniera molto incidentale fra le competenze dell'Unione Europea: in questo ambito l'Unione ha soltanto una competenza cosiddetta

di accompagnamento, cioè può adottare programmi che aiutino gli Stati membri. Ma il Trattato vieta espressamente interventi di carattere regolatorio, e l'armonizzazione in materia di politica industriale.
Per questo motivo, finora, la politica industriale dell'Unione Europea e la politica della competitività sono rimaste limitate, anche se adesso si sta cercando di costruire qualcosa: alcune iniziative nei settori di punta; qualche passo sul fronte della "*compatibilizzazione"* tra transizione verde e competitività. Tuttavia, i vincoli di natura giuridica e istituzionale restano, e sono difficili da superare.
La politica di difesa, in particolare, è decisa interamente all'unanimità, ed è un'unanimità blindatissima, direi "con bretelle e cintura", come dicono i francesi. In questo quadro è oggettivamente molto difficile fare progressi. Non sono contrario, in assoluto, al voto all'unanimità. Vi sono ambiti in cui entrano in gioco competenze vitali, e in questi casi è comprensibile che i Trattati prevedano la possibilità, per i singoli Stati membri, di "tirare il freno di emergenza". Bisogna tuttavia essere consapevoli che all'unanimità, a 27, è molto difficile compiere qualunque progresso, perché vi saranno sempre visioni divergenti all'interno dell'Unione.
Una qualche forma di cooperazione rafforzata "*extra legem*", cioè una forma di cooperazione al di fuori della cornice istituzionale dell'Unione Europea, sarebbe probabilmente l'unica vera via d'uscita. Una sorta di coalizione dei volenterosi, dove "volenterosi" non significhi soltanto un impegno *una tantum*, bensì una strutturazione stabile. Per dirla in maniera forse più chiara, una sorta di riedizione dell'Unione dell'Europa Occidentale, ossia cinque o sei Stati membri dotati di capacità effettive in ambito militare che decidono veramente di unire le forse e di creare una difesa comune. Allo stato attuale, però, con un'Unione Europea a 27, non si va oltre l'approvazione di qualche piccolo programma di spesa volto a incoraggiare gli Stati membri a realizzare alcuni progetti comuni.
A questo punto è stato posto un quesito: se, dunque, si debba escludere ogni possibilità o capacità di pianificazione sul modello della NATO, che in sostanza assegna a ciascuno Stato compiti specifici, stabilendo chi debba produrre cosa e chi debba presidiare determinati settori, secondo un meccanismo fondato sull'interoperabilità degli armamenti.

La risposta è che, teoricamente, una simile pianificazione sarebbe possibile. Von der Leyen si è anche candidata, in qualche modo, a coordinare le politiche degli Stati membri in materia di armamenti. Ha anche nominato un Commissario alla Difesa che ambirebbe a svolgere questo ruolo, ma gli Stati membri restano piuttosto gelosi delle loro prerogative in materia di difesa e dei loro spazi in materia di politica industriale.
Resta poi il nodo del rapporto con la NATO. Allo stato attuale, l'Unione Europea non dispone di una vera e propria struttura di pianificazione e di "*command and control*", perché queste funzioni sono svolte dalla NATO. Le capacità di pianificazione dell'Unione Europea sono limitate e molto "mirate" alla gestione delle missioni UE. Le missioni civili hanno un loro *headquarters permanente*, mentre le missioni militari devono costituirlo di volta in volta. Ma gestire le singole missioni non significa avere il controllo della politica di difesa. Sul fronte della pianificazione integrata vi è stato qualche passo in avanti, di recente, con l'approvazione della cosiddetta "Bussola Strategica", ma il quadro resta ancora largamente insufficiente.

Ricapitolando, dunque, vi sono difficoltà di carattere istituzionale, difficoltà legate all'azione collettiva, divergenze di visione, insufficienza degli strumenti istituzionali e procedure decisionali estremamente laboriose. A questo punto è stato chiesto se tali difficoltà si riferiscano alla governance generale oppure alla definizione delle politiche.

La risposta è: a entrambe. La politica estera e la politica di sicurezza e difesa hanno un impianto istituzionale molto macchinoso. Sono ambiti in cui vige (quasi incontrastata) la regola dell'unanimità. Inevitabilmente, la definizione delle politiche soffre dei limiti della governance. Il problema più complesso è uscire dalla *comfort zone* in cui si trova l'Unione Europea e lavorare realmente, da un lato, su una politica della difesa e, dall'altro, su una politica dell'industria europea. Questo è più difficile, perché in molti casi non esistono, in termini tecnici, le basi giuridiche per

farlo. Inoltre non sempre, quando parliamo di una certa questione, utilizziamo i medesimi termini per designare la stessa cosa. La "politica industriale", per esempio, per i francesi significa una cosa, mentre per i tedeschi o per gli scandinavi significa qualcos'altro. Come spesso accade, l'Italia si colloca un po' a metà.

Creare strumenti nuovi è complesso. Per questo motivo sul fronte della difesa, ciò che si sta facendo è sostanzialmente ciò che si può fare con gli strumenti attualmente disponibili, vale a dire aiutare gli Stati a spendere un po' di più e, si spera, anche un po' meglio. Tuttavia la difesa non significa soltanto dotarsi di elmetti, mezzi corazzati e cannoni. Servono capacità che l'Unione Europea non possiede e di cui gli Stati membri, singolarmente, non potranno mai dotarsi, perché hanno costi stratosferici o perché richiederebbero un ripensamento dell'intera architettura di sicurezza europea. Stiamo parlando delle capacità satellitari, dei caccia di sesta generazione, della deterrenza nucleare e delle stesse capacità *di command and control*, che allo stato attuale restano appannaggio della NATO.

Dunque, per il momento, quando si parla di politica europea della difesa, si parla, in realtà del tentativo di spendere di più e possibilmente meglio, in modo un po' più integrato. Per quanto riguarda gli altri gradini che dovremmo percorrere per avere un'autentica difesa europea, siamo ancora molto indietro.

Paolo Guerrieri. Per rispondere ai temi interessanti richiamati nei vari interventi vorrei osservare innanzi tutto che le difficoltà dell'Europa a adattarsi al nuovo contesto internazionale si colgono con particolare chiarezza se si guarda a un nodo decisivo: l'Unione Europea non è ancora in grado di esprimere una vera ed efficace politica industriale. Ed è una lacuna di portata enorme, tanto più se si considera che la politica industriale del nostro tempo non è più quella di dieci o vent'anni fa. Oggi, in misura crescente, essa coincide con una politica tecnologica.

Se, come credo sia ormai difficilmente contestabile, siamo entrati nella seconda grande ondata della trasformazione digitale - una fase che ruota attorno all'intelligenza artificiale, ma che comprende anche il cloud computing, i big data e un più ampio insieme di tecnologie convergenti - allora bisogna coglierne fino in fondo il significato. Il punto non è soltanto l'importanza intrinseca di queste innovazioni. È soprattutto il fatto che esse sono destinate a riorganizzare l'intero sistema produttivo avanzato. È quanto accadde già negli anni Novanta con l'avvento di Internet e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: non mutò semplicemente un comparto specifico, ma cambiò il funzionamento complessivo dell'economia. Dalla distribuzione commerciale al sistema bancario, dalla logistica ai servizi, la trasformazione digitale ha inciso in profondità su tutti i settori.

Oggi il passaggio è, se possibile, ancora più radicale. L'intelligenza artificiale e le tecnologie che ad essa si accompagnano non costituiscono un settore tra gli altri, ma una tecnologia ad ampio spettro, destinata a investire trasversalmente la produzione, l'organizzazione d'impresa, i servizi, la finanza, la ricerca, la difesa. Per questa ragione, non essere in grado di sviluppare una politica industriale all'altezza della sfida significa esporsi al rischio concreto di perdere anche questo appuntamento storico, dopo avere già mancato in larga misura quello della prima rivoluzione digitale.

Per affrontare un passaggio di questa natura non basta la scala nazionale. Serve una scala europea. E serve, soprattutto, una capacità europea di iniziativa, di investimento e di coordinamento che oggi non si è ancora pienamente realizzata. Limitarsi ad allentare in modo marginale i vincoli per i singoli Stati membri, consentendo loro di spendere qualcosa in più e provando poi a coordinare ex post decisioni prese in ordine sparso, non equivale ad affrontare realmente il problema. Se l'Unione Europea ha mancato la prima rivoluzione delle ICT, ciò è dipeso anche dalla sua frammentazione: nelle telecomunicazioni, nell'energia, nella finanza, l'assenza di una vera dimensione continentale si è tradotta in un ritardo strutturale. Oggi ci troviamo di fronte a una seconda rivoluzione sapendo che tutto ciò che verrà prodotto, organizzato e distribuito sarà

influenzato da questa nuova ondata tecnologica. Se essa sarà affrontata nelle medesime condizioni di frammentazione, l'esito non sarà difficile da prevedere.

La questione decisiva riguarda allora il modo in cui questo salto possa essere compiuto. Le cooperazioni rafforzate, nel significato tecnico-istituzionale del termine, non sembrano da sole costituire uno strumento risolutivo. Più realisticamente, ciò che sta emergendo sono formule differenziate, iniziative che si sviluppano tra gruppi di Paesi e che cercano di avanzare là dove l'insieme dell'Unione non riesce ancora a farlo. Ma il punto vero è un altro: come tenere insieme queste iniziative e il quadro complessivo dell'integrazione europea. In assenza di tale raccordo, il rischio è quello di una "Europa à la carte", vale a dire di una moltiplicazione di percorsi separati che finirebbero per indebolire ulteriormente la coesione dell'Unione.

Da questo punto di vista, il riferimento al "federalismo pragmatico" evocato da Mario Draghi coglie un aspetto essenziale del problema. In alcuni ambiti strategici - si pensi all'integrazione del mercato dei capitali o alle grandi scelte in materia tecnologica - l'avanzamento può nascere da nuclei più ristretti di Paesi disposti a muoversi con maggiore rapidità. Ma queste iniziative non possono essere concepite come un'alternativa all'Unione nel suo insieme. Devono invece funzionare come elementi propulsivi di un processo che conservi un legame strutturale con il quadro europeo complessivo.

Occorre essere chiari anche su un altro punto. Sfide di questa portata non si affrontano semplicemente aggiungendo qualche risorsa in più. Non potrebbe farlo neppure la Germania da sola. I grandi attori tecnologici americani sono nati e si sono consolidati non soltanto grazie alla disponibilità di capitali e competenze, ma anche perché hanno potuto contare, in primo luogo, su un vasto mercato interno integrato, all'interno del quale crescere prima di proiettarsi su scala globale. Il nodo europeo sta precisamente qui: come costruire condizioni analoghe di scala, finanziamento e coordinamento dentro un'Unione ancora segmentata? Le riflessioni sviluppate negli ultimi anni da Draghi, Letta e da altri osservatori muovono, in fondo, tutte da questo stesso interrogativo.

A ciò si aggiunge un elemento ulteriore, che rende il problema ancora più urgente. Se questi processi non avanzano, anche il discorso sulla difesa europea si indebolisce. Le tecnologie duali sono oggi pervasive. Non è più il settore militare, come è avvenuto a lungo in passato, a fare sistematicamente da apripista all'innovazione, con successive ricadute sul civile. Sempre più spesso accade il contrario: è l'innovazione commerciale e civile a produrre effetti immediati anche sul terreno della sicurezza e della difesa. In un mondo attraversato da vulnerabilità nuove e diffuse, ogni grande risorsa tecnologica assume automaticamente anche una valenza strategica.

La consapevolezza di fondo è allora questa: senza una costruzione europea almeno per gruppi di Paesi, i singoli Stati membri sono destinati a un ruolo di dipendenza più o meno ordinata. E tuttavia alcune possibilità esistono. La coalizione di Paesi che si è andata formando attorno all'integrazione del mercato unico dei capitali rappresenta, sotto questo profilo, un'indicazione importante. Naturalmente, se ciascuna iniziativa dovesse svilupparsi per proprio conto, senza un adeguato coordinamento con il resto dell'Unione, il rischio di frammentazione resterebbe elevato. È per questo che il ruolo della Commissione europea rimane essenziale: non tanto in senso rigidamente verticale, quanto nella sua capacità di assicurare raccordo, coerenza e apertura tra i diversi livelli di avanzamento.

Ciò richiede anche una certa flessibilità istituzionale. Non è un caso che proprio nella politica commerciale l'Unione sia riuscita, negli ultimi anni, a conseguire risultati significativi. In questo ambito, infatti, la Commissione dispone di poteri e strumenti che le consentono di esercitare una capacità effettiva di iniziativa, una volta ricevuto il mandato dagli Stati membri. Il nodo istituzionale, in fondo, è precisamente questo: laddove esiste una capacità europea di decisione e di rappresentanza, l'azione comune produce risultati; laddove invece tale capacità manca o resta troppo debole, prevalgono lentezze, frammentazioni e rinvii.

Resta, a questo punto, la domanda più generale: verso quale assetto internazionale ci stiamo muovendo? Nessuno, naturalmente, può rispondere con certezza. Tuttavia, se si osservano la proliferazione dei conflitti, la crescente difficoltà di governo del sistema internazionale e l'erosione

dei tradizionali meccanismi di coordinamento, una traiettoria possibile si lascia intravedere, ed è anche la meno rassicurante: quella di una frammentazione anarchica. Non un G0 ordinato, né un mondo strutturato attorno a coalizioni stabili, ma uno scenario nel quale manca un effettivo principio di ordinamento e nel quale ciascun attore tende a muoversi secondo logiche prevalentemente autonome.

In questo quadro il ruolo delle medie potenze diventa particolarmente rilevante. Il fatto che non si sia consolidato un mondo rigidamente diviso in due blocchi dipende anche dalla scelta di molti Paesi di non schierarsi in modo definitivo. India, Indonesia, Brasile, Arabia Saudita e altri attori significativi perseguono strategie autonome, calibrate sui propri interessi e sui propri margini di manovra. Ed è proprio questa moltiplicazione di strategie differenziate a rendere il sistema più fluido, ma anche più incerto.

Da qui deriva anche la necessità, per l'Europa, di ripensare il tema delle regole e delle istituzioni internazionali in termini più realistici. Ciò non significa affatto rinunciare all'idea di un ordine fondato su regole. Significa, piuttosto, prendere atto del fatto che il mondo non è più quello in cui Stati Uniti ed Europa potevano sedersi a un tavolo e disegnare l'architettura complessiva del sistema. Quel mondo non esiste più. Pensare di riprodurre oggi una nuova Bretton Woods nelle forme del passato significa non misurarsi con la radicale trasformazione intervenuta nella distribuzione del potere globale.

La conclusione, tuttavia, non deve essere una resa al puro disordine. Piuttosto, occorre orientarsi verso forme di cooperazione più pragmatiche, selettive e pluralistiche. Su singole questioni strategiche, gruppi di Paesi possono ancora raggiungere accordi significativi. Lo stesso sviluppo di grandi spazi regionali integrati segnala che la cooperazione internazionale non è affatto scomparsa, ma tende a organizzarsi in forme più circoscritte, meno universali e più coerenti con gli equilibri effettivamente esistenti.

Quando si afferma che alcune ambizioni del passato non sono più realisticamente perseguibili, non si intende dunque abbandonare ogni aspirazione regolativa. Si intende, più sobriamente, riconoscere che obiettivi un tempo concepibili non sono oggi alla portata né dell'Europa né di altri attori. Diventa allora essenziale lavorare a forme di accordo meno ambiziose sul piano universale, ma più praticabili e potenzialmente efficaci. Un'intesa tra il grande spazio regionale asiatico e l'Unione Europea, per esempio, avrebbe una portata notevole sul piano del commercio mondiale e potrebbe costituire un passo importante verso nuove forme di regolazione aperta e inclusiva. Naturalmente, accordi di questo tipo dovrebbero restare aperti a successive adesioni, evitando di trasformarsi in spazi chiusi o esclusivi.

In questo senso, l'orientamento che sta emergendo nell'Unione Europea appare condivisibile: prendere atto della frammentazione esistente e interrogarsi su quali regole e quali istituzioni siano oggi realisticamente costruibili. Si tratta di un'impostazione profondamente diversa da quella che, ancora in passato, poteva nutrirsi dell'idea di una rifondazione generale dell'ordine internazionale. Ma proprio per questo essa appare anche più aderente alla realtà del nostro tempo.

L'attrazione esercitata dall'idea di una "Bretton Woods 2.0" resta comprensibile, perché richiama una stagione nella quale il governo dell'economia mondiale sembrava ancora affidabile e ordinabile. Ma il punto decisivo è un altro: che cosa significa evocare Bretton Woods in un mondo che non ha più nulla in comune con quello degli anni Cinquanta e Sessanta? Chiaramente non serve. Ed è da questa consapevolezza e non dalla nostalgia per assetti irripetibili, che bisogna partire per pensare il futuro dell'Europa e del sistema internazionale.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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/

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
www.studidiplomatici.it
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

_____

DIALOGHI DIPLOMATICI

275

Ruolo di G7, G20 e altri possibili formati a composizione qualificata per il rilancio del multilateralismo

(11 maggio 2026)

_____

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

Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per le Questioni Strategiche e Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Antonino CASCIO, e del Dottor Giampiero GRAMAGLIA, Giornalista, Docente all'Università di Roma La Sapienza

nonché degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Francesco ALOISI de LARDEREL, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Giancarlo LEO, Vinicio MATI, Giuseppe MORABITO, Maurizio MELANI, Roberto NIGIDO, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO.

Maurizio Melani. Ringrazio innanzi tutto, anche a nome del Co-Presidente Paolo Casardi e di tutti i nostri soci, Antonino Cascio e Giampiero Gramaglia per aver accettato l'invito a questo Dialogo Diplomatico. È il quarto ed ultimo nel nostro programma di ricerche 2025-2026 condotto con il concorso organizzativo della Link Campus University, assieme finora ad oltre venti Lettere diplomatiche nell'ambito di quanto indicato dal Ministero degli Esteri per l'approfondimento di temi prioritari in questo periodo che sta per chiudersi a cavallo dei due anni solari. Si è trattato di un periodo molto intenso nelle relazioni internazionali con mutamenti e velocità dei processi che danno una nuova dimensione al modo di produrre analisi e di renderle funzionali all'azione politica.

I precedenti Dialoghi di questo ciclo annuale sono stati su difesa europea e NATO, il secondo su Europa tra Stati Uniti, Cina e paesi emergenti, il terzo sul Medio Oriente.

Oggi affrontiamo il tema del multilateralismo ed in particolare di come stanno emergendo forme più o meno funzionanti di nuovi raggruppamenti di fronte alle difficoltà che incontra l'architettura delle relazioni internazionali definita dopo la seconda guerra mondiale, durante la guerra fredda e successivamente, centrata in gran parte sul sistema in senso lato delle Nazioni Unite, su alleanze stabili come la NATO, mantenuta dopo la fine dell'URSS e ora messa in discussione dal Presidente Trump, e il Patto di Varsavia, scomparso con quest'ultima, che avevano stabilito forme di coesistenza e di contenimento e gestione dei conflitti anche attraverso le istituzioni derivanti dalla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Accanto a queste è cresciuto il particolare modello di condivisione di sovranità come il processo di integrazione europea, e si erano formati eterogenei raggruppamenti regionali e transregionali come il Movimento dei Non Allineati, il Gruppo dei 77, l'OPEC e varie organizzazioni regionali, come l'Unione Africana, l'ASEAN, il Consiglio di cooperazione del Golfo, il Foro dei paesi dell'Asia Centrale, le analoghe organizzazioni dell'America Latina e Caraibica, prevalentemente diretti a confrontarsi, pur con le loro divisioni interne, con la supremazia politica ed economica dell'Occidente senza però schierarsi apertamente con il suo principale avversario con il quale trovavano tuttavia spesso convergenze.

Per gestire la crisi dell'energia all'inizio degli anni '70 del secolo scorso determinata da un aspetto di questa contestazione da parte dei produttori di petrolio, ma anche dall'esigenza di generare risorse per investimenti diretti ad aumentare la produzione e quindi l'offerta dopo decenni di prezzi sostanzialmente stabili malgrado il vertiginoso aumento della domanda in due decenni di grande crescita economica e di trasformazioni sociali nei paesi industrializzati, i maggiori tra questi paesi costituirono il G7, con la vocazione di essere la cabina di regia dell'economia mondiale quando effettivamente ne esprimevano allora la massima parte.

La globalizzazione favorita dalla volontà convergente di grandi società multinazionali di massimizzare produttività e profitti attraverso una distribuzione geografica ottimale della produzione, e di paesi che dopo riforme funzionali a tale scopo intendevano attrarre investimenti e tecnologia, ha determinato una cospicua crescita economica di questi paesi prima tra tutti la Cina. Un nuovo gruppo di economie si affacciava così sulla scena mondiale. Le maggiori tra queste per prodotto interno lordo e popolazione, con un aggiustamento per tenere conto di esigenze di equilibrio geografico, si riunivano nel gruppo dei BRICS ponendosi alla guida di altri, dando così vita ad un raggruppamento assai più consistente ed incisivo negli equilibri mondiali dei vecchi gruppi rappresentativi del Terzo Mondo, ora definito altrettanto impropriamente "Global South", pur essendo anch'esso caratterizzato da eterogeneità e divisioni interne.

A fronte della crisi economico finanziaria del 2008-2009, dell'esigenza di una sua gestione multilaterale, dell'insufficienza del G7 a poterlo fare nel contesto dei nuovi equilibri che si erano determinati, fu convocata su iniziativa americana la nuova configurazione di "economie sistemiche" costituita dal G20.

Non parlo ora dei suoi seguiti e della sua efficacia se non per dire che una nuova forma di multilateralismo sta probabilmente emergendo, non sostitutiva ma aggiuntiva e complementare a quella esistente.

Contemporaneamente altri raggruppamenti di diverse consistenze si formavano su base regionale o funzionale, di carattere economico-sociale o politico-militare nei vari continenti, con contrasti per

egemonie globali e locali e geometrie variabili e trasversali, anche con contraddizioni nella loro composizione, come la SCO, nata su iniziativa cinese ma della quale fa parte anche l'India la quale con Stati Uniti, Giappone e Australia aderisce anche al QUAD promosso dagli Stati Uniti per contenere la Cina, ma non dell'AUKUS, alleanza militare tra USA, Australia e Regno Unito. O come la coalizione dei "volonterosi" che di fronte alla minaccia russa in Europa e all'esigenza di contribuire ad assetti di pace e stabilità in Medio Oriente, area cruciale per la nostra sicurezza e la nostra prosperità, comprende paesi dentro e fuori l'UE e anche fuori dal nostro continente. Oppure il *Board of Peace*, istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite come struttura temporanea per la Striscia di Gaza che il Presidente Trump ha voluto però trasformare in organo permanente per la gestione dei conflitti sotto la sua presidenza a vita determinandone così la sua sostanziale irrilevanza.

E ciò in un contesto caratterizzato da sfide che riguardano tutti, come i cambiamenti climatici, le modalità della loro mitigazione e degli adattamenti necessari, nonché la gestione delle loro conseguenze sociali, o come lo sviluppo di nuove tecnologie e in primo luogo dell'intelligenza artificiale. Tutti fenomeni che richiedono cooperazione e composizione di interessi tra soggetti ai diversi livelli e in fori ove questi possano essere adeguatamente trattati.

Con questi elementi introduttivi mi fermo per dare la parola ai relatori, in primo luogo al Direttore Centrale Cascio e poi al Dr. Gramaglia cui seguiranno gli interventi dei colleghi, a partire dal Co-Presidente Ambasciatore Casardi, e le repliche dei nostri ospiti.

Antonino Cascio. Grazie e innanzitutto, permettetemi di dire che per me è un onore, e anche motivo di una certa emozione, parlare davanti a un consesso di questo livello. In particolare, consentimi una menzione personale: è per me significativo intervenire davanti a uno dei miei maestri - l'Ambasciatore Roberto Nigido. Come sono solito dire, se non ho imparato, la responsabilità è mia come allievo, non certo sua.

Trovo particolarmente interessanti, affrontando il tema del multilateralismo, i riferimenti alla crisi del 1973 e alla fine della Guerra fredda fatti dall'Ambasciatore Melani nella sua introduzione. Si tratta, in effetti, di due momenti di svolta nella considerazione del sistema multilaterale. La differenza fondamentale è che la crisi del 1973, e ciò che ne seguì - con la nascita del G7 e con altri processi allora in corso, penso ad esempio alla Conferenza di Helsinki - rappresentò un momento di cambiamento sistemico, ma pur sempre all'interno di un quadro già definito: quello delle Nazioni Unite e del sistema di diritto internazionale fondato sulla Carta delle Nazioni Unite.

Con il 1989 e con gli anni successivi, invece, la prospettiva cominciò progressivamente a mutare. Non è un caso che oggi, quando parliamo di multilateralismo, iniziamo quasi sempre dal tema della sua crisi. Dopo il 1989 si è fatta sempre più forte la tendenza a forzare i limiti del multilateralismo classico, ad esempio negli interventi militari che si sono succeduti dopo la fine della Guerra fredda.

Molto spesso veniva ricercata una forma di legittimazione da parte delle Nazioni Unite: penso all'Afghanistan, all'ISAF, alle operazioni in Libia e alla prima guerra del Golfo. Tuttavia, quando tale legittimazione non veniva trovata - nell'ex Jugoslavia o in Iraq nel 2003 - non si esitava comunque ad andare avanti. Si trattava, dunque, di una differenza di prospettiva non secondaria, giustificata in vari modi.

Un altro elemento che negli ultimi anni è divenuto centrale nel discorso sul multilateralismo, e in particolare nella cifra del multilateralismo dei Paesi *like-minded*, è il passaggio dal riferimento a: "*International Law with the UN Charter at its center*" al concetto di "*Rules-based International Order*". Non a caso, questa definizione è stata spesso criticata in modo piuttosto severo dalla Cina, dalla Russia e da una parte significativa dei nostri partner globali, i quali sostengono che si tratti di una formula vaga, potenzialmente in conflitto con il diritto internazionale, e che non sia chiaro cosa si intenda esattamente quando si parlava di "*Rules-based International Order*".

È paradossale che gli Stati Uniti, che sono stati tra i primi promotori di questa definizione a tutti i livelli, ne siano oggi divenuti tra i critici più netti. Nella loro strategia di difesa nazionale, il primo

paragrafo definisce infatti il "*Rules-based International Order*" come una "*cloud-castle abstraction*". Questo dà la misura di quanto il contesto sia cambiato.

L'ordine mondiale del 1945 e del secondo dopoguerra era fondato su quello che Hans Kelsen avrebbe definito un presupposto pre-giuridico: il fatto che gli Alleati avessero vinto la Seconda Guerra mondiale in un certo modo e con un determinato assetto.

Evidentemente, dopo il 1989, e sempre più nei decenni successivi, si è cominciato a ritenere che il contesto mondiale fosse cambiato al punto da poter mettere in discussione quell'ordine. La domanda è se questo revisionismo non sia dello stesso segno di quello che portò allo scoppio dei due conflitti mondiali precedenti, e se non rischi di condurre a risultati analoghi.

Approfondendo il tema del revisionismo, oggi accusiamo Cina, Russia, Iran e altri attori di essere potenze revisioniste; e questo è probabilmente vero. Al tempo stesso Mosca, Pechino e Teheran rimandano al mittente queste accuse, sostenendo che, dal loro punto di vista, saremmo noi i revisionisti, nella misura in cui non rispetteremmo più il quadro di diritto internazionale definito dalla Carte delle Nazioni Unite.

L'esempio più tipico è quello delle sanzioni. Per i Paesi occidentali rappresentano uno strumento di pressione utilissimo, legittimo e indispensabile. Per questi Paesi, invece - e più in generale per una larga parte della comunità internazionale al di fuori del gruppo dei *like-minded* - le sanzioni sono da considerarsi illegittime, se non concordate nel contesto delle Nazioni Unite.

Probabilmente, come spesso accade, la verità sta nel mezzo. È vero che la Cina ha lanciato una serie di iniziative chiaramente orientate a delineare un sistema multilaterale diverso. Possiamo citare iniziative a cui partecipano la Cina e anche la Russia, come la *Shanghai Cooperation Organisation*. Ma basti pensare anche alla *Belt and Road Initiative* e alle quattro *Global Initiatives* su sviluppo, sicurezza, *civilisation* e *governance* lanciate dalla Cina. L'idea di provare a costruire un sistema parallelo, o comunque più attrattivo delle Nazioni Unite per una parte del mondo, esiste.

È altrettanto vero, tuttavia, che anche da parte occidentale sono state lanciate, a vari livelli e in diversi contesti, iniziative che si collocano in una prospettiva simile. È il caso ad esempio della *Global Gateway* dell'Unione Europea o della *Partnership for Global Infrastructure and Investment* nel contesto del G7, che nasce anche come risposta alla *Belt and Road Initiative*.

È chiaro anche che i BRICS e i BRICS+ sono visti come potenziali alternative al G7 e al G20, percepiti come ambienti eccessivamente pro-occidentali. Nel caso del G7, tuttavia, dire che sia pro-occidentale è un'accusa per la quale "*il fatto non costituisce reato*". La sua caratteristica principale è proprio una certa compattezza ideologica.

Per il G20 la situazione è diversa, perché le principali economie emergenti ne fanno parte e, quindi, non avrebbero in teoria motivo di lamentarsi. E bisogna riconoscere che il G20 si è mostrato uno strumento estremamente utile dopo il vertice di Pittsburgh del 2009, come *Premier Forum for International Economic Cooperation*. Il G20 riuscì a gestire in modo efficace la crisi dei *subprime* e avviò un percorso che, insieme agli Accordi di Basilea III e ad altre iniziative, contribuì a stabilizzare l'economia e la finanza internazionale.

Il problema è, forse, l'aver progressivamente tentato di politicizzare eccessivamente un forum nato per la cooperazione economica e finanziaria – e che tale sarebbe dovuto probabilmente rimanere. Non a caso, all'inizio, le ministeriali Esteri del G20 non esistevano: quando si provava a organizzarle, ci si rendeva conto che vi era poco di cui discutere. E ciò non valeva soltanto nei rapporti con Russia e Cina, ma anche con altri attori come l'Arabia Saudita o l'Indonesia.

Progressivamente, invece, questa dimensione politica è cresciuta, fino agli sviluppi più recenti: si pensi ad es. alla Presidenza sudafricana nel 2025, col rifiuto degli Stati Uniti di partecipare al vertice in Sudafrica, e alla decisione statunitense di non invitare Spagna e Sudafrica al vertice di quest'anno.

Qual è stato, in tale contesto, il ruolo dell'amministrazione statunitense? Per decenni, Washington è stata al centro di ogni sistema multilaterale: G7, G20, NATO, con l'unica eccezione dell'Unione europea, che comunque si collocava in un rapporto di cooperazione virtuosa con gli Stati Uniti.

Oggi, invece, nei confronti di molte di queste organizzazioni multilaterali gli Stati Uniti assumono una posizione critica. Inoltre, iniziative come il *Board of Peace*, anche quando nascono con il benestare o l'avallo delle Nazioni Unite, vengono poi orientate in una direzione più marcatamente unilaterale.

Anche all'interno del G7 e del G20, l'impressione è che gli Stati Uniti sempre più spesso tendano a promuovere iniziative unilaterali, insieme a un certo numero di altri Paesi, sottraendo determinate competenze ai formati multilaterali. Ne sono un esempio le iniziative recenti in materia di minerali critici e intelligenza artificiale, dove appare evidente l'interesse a sfruttare la leva del peso negoziale che gli Stati Uniti possono esercitare in chiave bilaterale.

Su questa premessa, occorre chiedersi quale sia l'interesse dell'Italia. Per un Paese come l'Italia - una media potenza regionale con proiezione globale - il multilateralismo è una via obbligata. E quanto più esso è strutturato, tanto meglio è. L'Italia non è certo una potenza che può imporre il proprio punto di vista, per ragioni sia di ordine pratico sia di ordine ideologico, legate alla storia del nostro Paese. Tuttavia, possediamo un notevole peso specifico su molte questioni, che possiamo valorizzare al meglio utilizzando determinati formati come moltiplicatori. Abbiamo dunque tutto l'interesse a difendere il sistema internazionale incentrato sulle Nazioni Unite, sul metodo cooperativo multilaterale e sul diritto internazionale.

Il G7 e, in misura diversa, il G20 sono esempi plastici di tutto questo. Il G7, in particolare, ha garantito per cinquant'anni la possibilità di sedere in quella che era, di fatto, la cabina di regia dell'economia mondiale. È un formato prezioso anche per la sua compattezza ideologica: questa ha consentito, in occasione dell'aggressione russa all'Ucraina e della guerra che ne è seguita, di utilizzarlo come foro di coordinamento tra Paesi che condividono una visione molto simile su questi e altri temi di politica estera.

Negli anni passati questa compattezza è stata da noi difesa con successo - e direi a ragione - rispetto ai tentativi, in particolare del Regno Unito, di estendere la membership del G7: ricordo le proposte britanniche sul G10 o D10, con India, Australia e Corea del Sud. Se questi Paesi fossero diventati membri del G7, difficilmente saremmo riusciti a mantenere lo stesso ruolo.

Bisognerebbe dunque tenersi stretto il G7 e cercare di utilizzarlo per la funzione per cui era stato concepito, preservando al tempo stesso quegli elementi che, nel corso dei decenni, hanno contribuito a evitare che venisse percepito esclusivamente come il "*club dei Paesi ricchi occidentali*". Pensiamo alla dimensione della cooperazione allo sviluppo, alle iniziative di *outreach* e a quelle volte a fronteggiare sfide globali come il buco nella fascia d'ozono, l'AIDS, Ebola e, più in generale, tutte le emergenze sanitarie.

Il G7 ha dimostrato di saper mettere a frutto le risorse dei suoi membri, esercitando un ruolo di guida che, in ultima analisi, poteva andare a beneficio della comunità internazionale.

Per ragioni analoghe, anche il G20 è un foro che bisogna difendere. La possibilità di avere allo stesso tavolo le grandi economie emergenti e Paesi che aspirano, comprensibilmente, a svolgere un ruolo più rilevante in diversi contesti è utile per l'economia globale. È utile anche per mantenere quei canali di contatto che servono soprattutto nei momenti di crisi, molto più che nei periodi di navigazione tranquilla.

Anche sul piano regionale, penso all'esperienza della CSCE, dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e di tutte quelle organizzazioni che hanno dato un contributo qualificato alla definizione dell'architettura di sicurezza in Europa, al rafforzamento della democrazia, dello Stato di diritto e alla tutela dei diritti umani. Si tratta di elementi che fanno parte della nostra identità nazionale del secondo dopoguerra e della nostra identità internazionale.

Normalmente i problemi per noi nascono piuttosto con il "*minilateralismo*", cioè con i piccoli formati: E3, E4, QUAD, Quint e così via.

Vorrei a questo proposito attirare in particolare l'attenzione su un formato che oggi non è ancora stato definito, ma che forse diventerà presto fondamentale: quello nel quale verrà discussa e delineata la nuova architettura di sicurezza in Europa. Si tratta di un passaggio indispensabile una

volta concluso il conflitto in Ucraina - e forse persino indispensabile per arrivare alla conclusione del conflitto stesso.

In altri tempi, forse, sarebbe stata la NATO il luogo deputato a questa riflessione interna, prima di avviare un confronto con gli avversari. Oggi, tuttavia, alla luce della situazione attuale, questa ipotesi sembra poco realistica. Ancora meno realistica, per motivi altrettanto evidenti, appare l'ipotesi di una riflessione in sede Unione europea.

Occorrerà quindi individuare un formato sufficientemente rappresentativo, ma non eccessivamente esteso; soprattutto, un formato abbastanza equilibrato da non trasformarsi in una sorta di ufficio di segreteria degli E3.

Non sarà una sfida semplice. Tuttavia, proprio questo formato potrebbe costituire l'embrione di una futura Comunità europea di difesa - per tornare al 1954 - o di ciò che viene spesso evocato come Consiglio di sicurezza europeo.

Giampiero Gramaglia. Per prima cosa, grazie per l'invito e grazie a tutti i presenti per la loro attenzione. Devo ammettere che questo invito, oltre a farmi molto piacere, mi mette anche un po' in imbarazzo, perché intorno a questo tavolo riconosco persone che hanno ricoperto il ruolo di Ambasciatore nelle sedi in cui ho lavorato e che sono stati hanno punti di riferimento fondamentali per il mio lavoro, in particolare nelle Rappresentanze presso l'Unione europea e l'Alleanza atlantica e negli Stati Uniti.

Proverò a condividere con voi alcune considerazioni da giornalista, con un linguaggio forse meno cauto e meno controllato di quello che, giustamente, appartiene alla diplomazia. La sensazione è che, quando oggi parliamo del multilateralismo e delle sue attuali espressioni, oscilliamo tra l'impressione di trovarci in una corsia d'ospedale, dove tastiamo il polso a pazienti piuttosto gravi, o addirittura di essere già in un teatro anatomico, dove si eseguono autopsie a fini di studio.

Alcune delle espressioni del multilateralismo, infatti, sembrano, se non già defunte, difficilmente recuperabili al ruolo che ebbero in passato. Se poi, fatti gli accertamenti diagnostici, qualcuna di esse dovesse risultare vittima di un omicidio, il responsabile sarebbe abbastanza facile da individuare: il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump. Se, invece, queste strutture o alcune di esse sono ancora vitali, bisognerà mantenerle tali - e non sarà semplice - per i prossimi trenta mesi, cioè fino alla fine di questa presidenza (ammesso che la successiva non si collochi sulla stessa linea).

Ci si chiede se sia possibile, come è avvenuto, che un G7 debba cambiare data per non fare ombra al compleanno di un Presidente. Dove s'è mai vista una cosa simile? una data fissata e concordata che viene spostata perché il 14 giugno Donald Trump deve festeggiare il proprio compleanno. Avrebbe potuto festeggiarlo con i suoi colleghi presidenti e premier, che certamente gli avrebbero offerto una torta.

Ed è possibile che un Paese che fa parte del G20 e che ne detiene la presidenza di turno decida di non invitare altri Paesi, per antipatia politica – nel caso della Spagna - o per motivazioni che appaiono come minimo pretestuose - nel caso del Sudafrica -? A mio avviso sarebbe corretto che gli altri Paesi europei non partecipassero, almeno al massimo livello, al G20 in programma a Miami in dicembre: potrebbero inviare loro rappresentanti, naturalmente, ma non i capi di Stato o di governo. Credo che non si possa accettare una discriminazione di questo tipo, come quella operata da Trump nei confronti di Spagna e Sudafrica, senza dare un segnale di contrarietà.

Nel malessere, anche grave, dei fori simbolo del multilateralismo, vi sono dati oggettivi difficili da rovesciare. Il G7 è stato per lungo tempo l'evento diplomatico più importante dell'anno: era anche un grande circo mediatico, molto più di altri appuntamenti internazionali. Oggi, però, il G7 ha una struttura inadeguata: non tanto per il peso economico, perché, se si considera anche l'Unione europea nel suo complesso - l'Ue, pur non essendo uno dei Sette Grandi, partecipa al formato -, il G7 rappresenta ancora una quota molto rilevante del Pil mondiale. Sul piano demografico, però, ha un peso molto più ridotto: rappresenta un cittadino del mondo su otto, se non di meno. Inoltre, in passato aveva una rappresentatività regionale, intendendo l'Occidente non come una regione

geografica, ma come una regione del pensiero. Oggi, non è nemmeno chiaro se l'Occidente continui a esistere come tale.

Al di là degli apprezzabili salti mortali che la diplomazia può compiere per tenere insieme le cose, che cosa abbiamo ancora davvero in comune con gli Stati Uniti o, almeno, con l'Amministrazione statunitense? Dov'è oggi quell'area fondata sulla democrazia e sul rispetto del diritto internazionali, sulla tutela dei diritti umani e sull'apertura alla cooperazione? Forse quella comunità tornerà a esistere, ma in questo momento appare molto indebolita.

Quanto al G20, esso ha inizialmente funzionato, certamente. Ma, a parte il Vertice di Pittsburgh del 2009, quale altro G20 ricordiamo davvero? Il vertice di Pittsburgh lo ricordiamo magari anche per lo sguardo indiscreto rivolto da Silvio Berlusconi a Michelle Obama, quando gli venne presentata. Ma quell'incontro, che tra l'altro istituzionalizzò il G20, produsse anche misure contro la crisi economico-finanziaria in atto.

Dopo Pittsburgh, quali altri G20 ci sono rimasti davvero nella memoria? Neppure quello sotto presidenza di turno italiana, celebrato a Roma il 30 e 31 ottobre 2021, non ci ha lasciato né risultati né ricordi particolarmente duraturi. Abbiamo molto più presente il G7 in Puglia, svoltosi dal 13 al 15 giugno 2024, anche se pure lì è difficile indicare qualcosa di davvero concreto.

Veniamo al *sancta sanctorum* del multilateralismo internazionale, le Nazioni Unite. Esse sono ormai percepite come una struttura priva di capacità decisionale. E, in effetti, questa capacità oggi appare molto limitata. L'ultima decisione veramente efficace delle Nazioni Unite risale al 1991, alla Guerra del Golfo per ripristinare l'indipendenza del Kuwait.

Dopo di allora, è difficile indicarne un'altra mossa che abbia avuto un effetto comparabile.

Di fronte alla fatica dell'ONU e degli altri strumenti multilaterali, quello che appare relativamente più in salute, nonostante tutto, è forse, sia pure a livello regionale, l'Unione Europea, che almeno riesce a gestire la propria ordinaria amministrazione. Fatica spesso davanti alle crisi, ma è anche vero che, ad esempio durante la crisi del Covid, ha avuto un colpo di reni e ha compiuto una scelta che costituisce un precedente per il futuro: l'emissione di debito comune finalizzato a uno scopo specifico.

La crisi delle istituzioni multilaterali tradizionali, ha favorito l'emergere di strutture multilaterali alternative o in contrapposizione. Un fenomeno, in realtà, non del tutto nuovo: nella sua fragilità e nella sua diversità, il Movimento dei non allineati rappresentava già, negli anni Sessanta e Settanta, un abbozzo di antagonismo o di dialogo con le strutture occidentali. E anche l'OPEC, in qualche misura, può essere letta in questa prospettiva.

Quanto ai BRICS, più si allargano, più perdono coesione (e già ne avevano poca in partenza). Diventano una potenza economica aggregata, ma non necessariamente un soggetto capace di produrre azioni comuni efficaci. Alcuni Paesi che fanno parte dei BRICS allargati, del resto, guardano ancora più all'Occidente che al nuovo ordine mondiale di cui, di tanto in tanto, parlano Cina e Russia.

Se si vuole ridare vitalità ai processi multilaterali, occorre partire da una convinzione che purtroppo non è ancora sufficientemente condivisa. Esistono problemi che non possono essere affrontati su scala nazionale e nemmeno su scala regionale. Uno è certamente il clima, cioè l'ambiente e l'energia, questioni strettamente connesse tra loro e di natura evidentemente globale.

E, poi, abbiamo attraversato l'intera fase di "internettizzazione" del pianeta, dall'inizio degli Anni Novanta ad oggi, senza che questo processo fosse realmente governato da una struttura in cui i governi avessero un ruolo effettivo. Ora stiamo facendo qualcosa di analogo con un fattore ancora più delicato e potenzialmente più pericoloso: l'intelligenza artificiale.

Vi è poi un altro fenomeno che richiede assolutamente una *governance* globale e che rappresenta già oggi una fonte profonda di tensione nei nostri Paesi e fra i vari Paesi: l'immigrazione. L'immigrazione non riguarda soltanto l'Europa o gli Stati Uniti. Riguarda tutto il Mondo: i Paesi da cui si parte, quelli attraverso cui si transita e quelli verso cui si migra. Se non esistono regole o criteri comuni di comportamento, questo fenomeno diventerà sempre più un elemento di tensione e di scontro.

Resta allora la domanda se vi sia la possibilità di una riforma del sistema multilaterale, a partire dall'Onu, che gli restituisca - o, meglio, gli dia - efficienza e prestigio. La diplomazia italiana ha investito molto, almeno negli ultimi tre decenni, in tentativi di riforma dell'Onu, incontrando enormi difficoltà. Le idee di ampliare la rappresentanza nel Consiglio di Sicurezza, di raddoppiarne i membri permanenti, di favorire rotazioni più frequenti, potevano avere una loro logica. Tuttavia, finché il diritto di veto resterà nelle mani delle potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale sarà molto difficile ottenere un cambiamento reale.

Questo vale anche per l'Unione Europea, dove con il diritto di veto non si va molto lontano. All'Onu, al momento, nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza è disposto a rinunciare al proprio veto. Per questo, la strada della riforma mi sembra molto difficile da perseguire e da portare a compimento.

Al momento non vi è neanche alle viste un leader o un futuro Segretario generale delle Nazioni Unite capace di imprimere una vera scossa a questa situazione.

Ammesso che il multilateralismo sia ancora vivo, bisognerà mantenerne sotto controllo i valori vitali per i prossimi trenta mesi, Poi si vedrà se sarà in grado di sopravvivere anche oltre e, magari, di rinnovarsi e riciclarsi, sempre che nel frattempo non si producano altri disastri. Occorre evitare di darla vinta, nel nostro ambito - quello che un tempo chiamavamo Occidente - al "cattivo di turno", bisogna evitare di mostrarsi eccessivamente condiscendenti di fronte all'arroganza, alla prepotenza e agli shows di forza.

Paolo Casardi. Vorrei anzitutto ringraziare Antonino Cascio e Giampiero Gramaglia per i loro brillanti interventi, con i quali hanno sottolineato le difficoltà esistenti per definire la mutazione dell'universo delle relazioni internazionali di questo pianeta e di fare delle previsioni su una futura struttura del sistema multilaterale che sembra essere diventato, per lo meno nella sua dimensione emersa dopo la seconda guerra mondiale, di scarso gradimento per la gran parte delle maggiori potenze economiche e militari.

Tuttavia i nostri ospiti fanno stato delle reciproche accuse di revisionismo che le potenze si lanciano, compresa quella di ricorso al "*double standard*" in politica estera, che Russia, Cina e il Global South indirizzano all'occidente. Anche queste ultime però possono essere definite "revisioniste", in quanto sostenitrici di una nuova sostanziale divisione del mondo in zone d'influenza, entrando così in una nuova dimensione "multipolare" del pianeta. La sorpresa viene dalla constatazione che la Presidenza americana sembra collocarsi più con questo gruppo che con il resto dei Paesi occidentali ed affini.

Da parte mia vorrei aggiungere un elemento che mi sembra significativo per la nostra discussione, e cioè l'importante ruolo giocato dalle medie potenze. A causa anche delle gravi conseguenze della "terza guerra mondiale a pezzi", così ben identificata da Papa Francesco, le medie potenze sembrano aver ulteriormente sviluppato la loro considerazione circa il ruolo fondamentale del multilateralismo per organizzare e garantire il cammino della pace e della cooperazione internazionale. Tutti sanno peraltro che nessuna Organizzazione Internazionale potrà sopravvivere senza il coinvolgimento dei "Grandi" della terra, ma le medie potenze, tra cui si può collocare anche l'Unione Europea, potrebbero, grazie al loro numero, la loro vasta esperienza diplomatica e le importanti risorse a disposizione, comprese quelle umane, favorire con convinzione lo sviluppo dei grandi negoziati regionali, necessari a rafforzare la fiducia e il conseguimento di una pace duratura. A partire naturalmente dai negoziati per il consolidamento se non il rilancio dell'integrazione europea nonché quelli per arrivare a costruire una struttura e una "governance" per la difesa del nostro continente allo scopo di rendere più assertiva la nostra voce all'interno e all'esterno dell'alleanza atlantica.

La globalizzazione "estrema" non è più un obiettivo ma il multilateralismo, pur con gli aggiustamenti del caso, resta necessario. A tal proposito voglio concludere con una frase dello straordinario intervento del Primo Ministro canadese Mark Carney a Davos: "Stiamo togliendo il cartello dalla vetrina. Il vecchio ordine non tornerà. Non dovremmo piangerlo. La nostalgia non è

una strategia. Ma dalla frattura possiamo costruire qualcosa di migliore, di più forte e di più giusto. Questo è il compito delle medie potenze, che hanno più di tutti da perdere in un mondo di "fortezze" e più di tutti da guadagnare in un mondo di cooperazione autentica."

Giuseppe Morabito. In primo luogo un sentito ringraziamento ai nostri oratori.

In premessa vorrei dire che dobbiamo superare l'antinomia, in voga in certi circoli diplomatici, tra multilateralismo e bilateralismo. Questa si può sintetizzare come segue: multilateralismo-regole condivise-pace; bilateralismo-nazionalismo-guerra. Non è così o comunque non è necessariamente così. Del resto negli organismi multilaterali gli attori sono sempre gli Stati e di bilateralismo come di contatti anche diretti e non mediati tra i leader politici, c'è sempre bisogno.

La crisi del multilateralismo è di lunga data e non dipende, se non in piccola parte, da Trump. Alla base ci sono colpe che sono da ascrivere allo stesso multilateralismo. Innanzitutto c'è un problema di costi di funzionamento eccessivi ed i costi, come si diceva nel linguaggio politico - sindacale in voga negli anni settanta a proposito dei salari, non sono una variabile indipendente. Una seria analisi dei costi delle singole organizzazioni internazionali e dei diversi formati multilaterali andrebbe quindi fatta.

La questione di costi ritenuti eccessivi che ha provocato e provoca disaffezione da parte di molti Stati verso il sistema multilaterale o almeno verso quella parte di esso più strutturata, ha riguardato ad esempio la cooperazione allo sviluppo. L'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) ha subito una flessione dopo il crollo del muro di Berlino: venuta meno la contrapposizione Est-Ovest non c'era più bisogno di finanziare paesi che si temeva cadessero entro l'orbita sovietica. Poi c'è stata la politica del "*trade not aid*", che contestava la stessa utilità dell'aiuto pubblico allo sviluppo, accusandolo persino di avere effetti distorsivi nell'economia. Più in generale, strumenti come gli investimenti esteri diretti o le rimesse degli emigrati venivano considerati più utili dell'APS. Tra coloro che restano ancorati alla ortodossia della cooperazione allo sviluppo tradizionale che vede quali attori dello sviluppo quasi esclusivamente le organizzazioni internazionali e le ONG, e coloro che puntano essenzialmente sulle imprese, meglio se private, e gli investimenti diretti provenienti dall'estero, si è venuta affermando una terza via, che è poi quella del "Piano Mattei", che combina aiuto pubblico e imprese private.

Un'altra accusa che viene fatta al multilateralismo delle organizzazioni internazionali è quella di avere processi decisionali lenti e complicati. Questo è sicuramente un problema che si è andato aggravando man mano che con gli anni gli stessi organismi internazionali hanno sviluppato una tendenza verso una sempre maggiore burocratizzazione. Qui va però ricordato che al di là di Vertici come ad esempio il G7 od il G20, a loro volta non esenti da critiche, la principale delle quali è di non essere efficaci come vorrebbero, si sta affermando un multilateralismo di tipo nuovo, un "multilateralismo leggero": un esempio sono le riunioni annuali dei Capi di Stato dei cinque paesi dell'Asia centrale che, senza creare strutture burocratiche complesse, funzionano grazie ad un'antenna presso i rispettivi Ministeri degli Esteri. E si tratta di Stati che si stavano avviando verso una spirale di una contrapposizione militare. Sarebbe un errore se noi non comprendessimo e valorizzassimo formule di dialogo innovative come queste.

Poi ci sono stati e ci sono errori di metodo. Mi viene in mente l'agenzia delle Nazioni Unite UNRWA accusata dagli israeliani, in particolare dopo gli eventi di Gaza, di essere condizionata da Hamas o comunque da forze palestinesi estremiste ed inclini a tutto salvo che al dialogo ed all'accettazione dell'altro. Certo è singolare che i quadri ed i funzionari di questa organizzazione siano tutti palestinesi, con la relativa perdita di autonomia dell'UNRWA, che dovrebbe essere imparziale, e la permeabilità della stessa a logiche politiche puramente interne. Un esempio: ricordo che un responsabile regionale dell'UNRWA mi disse che non poteva spostare una sua segreteria se non aveva ricevuto prima il consenso del gruppo palestinese dominante.

Un limite emerso con forza nel corso degli anni riguardo al funzionamento ed all'efficacia del sistema delle Nazioni Unite risiede nel sistema, che sarebbe del tutto illusorio allo stato attuale cambiare, che prevede il diritto di veto dei cinque membri permanenti. La realtà è che oggi c'è un

problema politico: i cinque non si parlano. Alla base manca una disponibilità al compromesso, premessa per qualsiasi accordo e per la risoluzione dei contenziosi. Compromesso significa che se pensiamo che un determinato soggetto abbia ragione, si è però disposti ad accettare una rinuncia a quelli che ritiene, e noi riteniamo, siano suoi legittimi diritti. A monte, e questo è ancora più grave, assistiamo ad una quasi generale mancanza di dialogo. Non c'è dialogo sugli aspetti politici e militari, ma da questi l'incomunicabilità si allarga coinvolgendo a cascata altri settori che nulla hanno a che vedere con l'origine della contesa e che riguardano, ad esempio, la cultura, l'ambiente, la cooperazione scientifica. Ha suscitato scandalo la recente intesa raggiunta da norvegesi e russi sui merluzzi che vivono nell'Artico in acque russe, ma si spostano per procreare in acque norvegesi!

Il proliferare di nuove organizzazioni internazionali pone un interrogativo: cosa fare con quelle che con gli anni sono diventate obsolete se non addirittura inutili? Walter Gardini diceva: "Solo una guerra mondiale potrebbe concorrere ad eliminare le organizzazioni internazionali che non servono più". In effetti le burocrazie degli enti internazionali tendono a perpetuarsi e a difendere le posizioni acquisite. Non c'è da scandalizzarsi, ma una riflessione su questo punto andrebbe fatta.

Io credo che sia limitativo puntare, come fanno alcuni, solo sui nuovi formati di dialogo multilaterale che si sono creati negli ultimi decenni, come il G7, il G20, i BRICS. A parte il fatto che questi organismi funzionano se c'è una omogeneità tra gli Stati membri, a cominciare da una condivisione di valori e di interessi comuni, il che non è sempre dato, c'è da dire che una frammentazione eccessiva della comunità internazionale in gruppi specifici, anziché contribuire a ridurre le tensioni rischia di aggravarle o di crearne di nuove.

Il proliferare di nuovi organismi internazionali o di formati di dialogo a geometria variabile, come i citati G7 e G 20 e in passato il movimento dei paesi non allineati, non è di per sé un male, ma non è sufficiente. Per quanto possa sembrare paradossale, proprio l'evoluzione recente della società internazionale rende attuale l'organizzazione internazionale universale per antonomasia, vale a dire le Nazioni Unite. In effetti il multilateralismo ed un multilateralismo che non escluda nessuno, in particolare i soggetti di diritto internazionale più piccoli e più deboli, è indispensabile. E lo è ancor più oggi per diversi motivi. Mi limiterei ad elencarne alcuni.

In primo luogo, c'è un proliferare di attori non statuali, quasi sempre ben armati, che tendono a svolgere un'azione destabilizzante. Si dirà che gli attori non statuali esistevano anche durante la guerra fredda ed è vero, ma allora le relazioni internazionali erano regolate, prima ancora che dal diritto internazionale, dai rapporti tra le due superpotenze. Inoltre molti di questi gruppi, se è vero che erano sostenuti dall'Unione Sovietica (o dalla Cina), trovavano ascolto anche in Occidente. Basti pensare ai movimenti di liberazione delle colonie portoghesi od al sostegno che durante la dittatura i partiti politici cileni ricevevano in Europa (l'Italia era particolarmente attiva con la Democrazia cristiana, il Partito socialista e il Partito comunista cileni).

In secondo luogo è cambiata profondamente ed in maniera per molti versi imprevedibile la platea degli attori internazionali. Chi l'avrebbe detto che il Brasile non sarebbe diventato (magari lo diventerà nel futuro) un importante attore internazionale? Si è formata una pletora di attori internazionali che prima si sono affermati in ambito regionale e poi sono diventati veri e propri attori internazionali. Alcuni nomi: l'Azerbaigian, la Turchia, il Qatar, gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita, gli stessi Iran ed Israele. Si tratta beninteso di medie potenze, ma di medie potenze che contano e che non sempre svolgono un ruolo stabilizzante. Il vuoto onusiano in questa situazione pesa.

In terzo luogo, nel mondo piccolo e globalizzato (termine abusato ma sempre attuale) di oggi, con la diffusione di fenomeni come il degrado ambientale o le questioni sanitarie a livello planetario che hanno un impatto sulla vita di tutti noi e sul nostro futuro, l'esigenza di cooperare è insopprimibile. Volendo limitarsi al piano politico ed alla necessità che i P5 riprendano a dialogare - il che non significa accordarsi su tutto, cosa del resto irrealista - vorrei citare il Sahel dal quale originano fenomeni come il terrorismo e l'immigrazione illegale. In Mali la Francia ha fallito nella sua opera volta a stabilizzare il Paese, ma anche la Russia ha dovuto ritirarsi di fronte all'offensiva dei ribelli Tuareg alleati con i gruppi fondamentalisti islamici. Poi c'è il Libano, dove si riaffaccia la

prospettiva, magari con una formula diversa da quella di UNIFIL, di una presenza internazionale volta a stabilizzare il Paese e ad interrompere la spirale di violenza che contrappone Hezbollah ad Israele e viceversa. Oppure la regione dei grandi laghi in Africa, forse una delle maggiori occasioni mancate di sviluppo a livello planetario, oltre ad essere epicentro di una crisi che sembra essersi eternizzata. Si potrebbe continuare a lungo. Quello che volevo dire, e qui concludo, è che un multilateralismo organizzato ed universale resta indispensabile pena l'emergere ed il rafforzarsi di una gerarchia di Stati che nel vuoto internazionale hanno la tendenza a riaffermare le proprie pretese di egemonia senza che trovino contrappesi o mediazioni che garantiscano il complesso dei soggetti di diritto internazionale e la comunità internazionale nel suo complesso. Gli onusiani convinti dovrebbero però fare prima un serio esame di coscienza.

Stefano Ronca. Nel mio intervento vorrei limitarmi ad una sola istituzione multilaterale: l'Unione Europea ed al tema della difficile ricerca di un rimedio alla perdita di peso politico dell'Europa. Una perdita di peso che coincide con il progressivo allontanamento degli Stati Uniti, con la Russia più aggressiva che mai, con la Cina apparentemente immobile ed attenta a non commettere errori che possano compromettere la crescita del suo ruolo e pronta ad occupare spazi in ogni continente. Vorrei poi soffermarmi sul tema che oggi mi sembra più urgente: la sicurezza europea.

L'Unione Europea ha fatto e dato molto negli ultimi decenni. Ma condivido l'opinione di chi, come Roberto Nigido, e come lo stesso Giampiero Gramaglia vedono nell'Unione a 27, così com'è oggi, uno strumento non adatto a perseguire gli interessi più vitali dei suoi membri. Sarà necessario pertanto ricorrere anche ad altri strumenti. Ma quali?

Una soluzione, potrebbe essere la creazione di una cooperazione rafforzata "rivisitata". Una sorta di Europa a geometria variabile istituzionalizzata. Oggi la UE è strutturalmente paralizzata dall'unanimità nelle materie che contano di più: politica estera, difesa, fiscalità. Non è il suo unico problema ma è certo un ostacolo a molte decisioni importanti. Alcuni hanno proposto che un nucleo duro di paesi (es. Weimar plus: Francia, Germania, Italia, Spagna, Polonia) affiancato di volta in volta da paesi like-minded a seconda della materia, sia messo in grado di prendere, o meglio guidare, decisioni rilevanti che si impongano con urgenza. La capacità decisionale di un gruppo di paesi che rappresentano il 65% del pil e della popolazione della UE affiancato da altri membri volontari, potrebbe prendere decisioni essenziali in tempi più adeguati alle circostanze di quanto non avvenga ora a 27. Su argomenti come esteri, difesa, industria decidere in pochi mesi o qualche anno fa la differenza fra la rilevanza e l'inutilità. Si imporrebbe naturalmente flessibilità nella composizione dei gruppi a seconda della materia. Sarebbe illogico che non comparissero, accanto al gruppo dei cinque principali paesi, i Paesi Bassi nelle decisioni finanziarie, i Baltici in quelle sulla sicurezza, la Grecia su temi mediterranei. Un' iniziativa presa al di fuori delle strutture istituzionali dell'Unione potrebbe inoltre costituire un incentivo a riformare la stessa Unione Europea. La pressione sulle attuali istituzioni brussellesi di un'alternativa che si rivelasse funzionante indurrebbe forse lo sblocco di riforme altrimenti impossibili. Si potrebbe poi considerare un formato "Berlin Plus" rivisto in modo da superare a priori i problemi della mancata coincidenza fra paesi NATO e UE e soprattutto di difficoltà bilaterali come quelle fra Grecia e Turchia, per consentire ai partner europei l'uso di strutture, procedure e facilities NATO.

Andrebbe in qualche modo risolto il problema della base giuridica poiché un formato al di fuori della UE non ha bilancio comune né meccanismi vincolanti. E naturalmente andrebbe stabilito un criterio per la inclusione di un paese membro nel gruppo come quello, ancora più delicato, che ne prevedesse l'esclusione.

Mi sorprende che malgrado il continuo dibattito sulla inadeguatezza della UE ad intervenire con maggior efficacia sulla scena internazionale non circolino proposte, con i dettagli istituzionali per la "messa a terra" di progetti concreti al riguardo da parte di think tank, di governi, di partiti o di accademie.

Nino Cascio ha accennato al tema della struttura per affrontare la costruzione di una nuova sicurezza europea. Mi chiedo se ha già in mente quale potrebbe essere o come andrebbe concepita ed in quale formato.

Ma di là del formato che essa potrà assumere, mi pare urgente che gli europei, vista la diminuita affidabilità di Washington, si dotino al più presto delle capacità militari ed industriali per conseguire, oltre al doveroso rafforzamento della componente europea in seno alla NATO, anche un'accettabile autonomia strategica dagli Stati Uniti. Una volta creato uno strumento difensivo potente, efficace e adeguatamente interoperabile a livello europeo, definire una coalizione ed agire assieme dinnanzi a minacce o crisi impellenti sarà più facile che non dotarsi in tempi brevi delle armi necessarie.

L'ingrediente davvero indispensabile per ottenere questo risultato sarà la volontà politica dei partner e la decisione di investire le risorse necessarie. E probabilmente, come è sempre avvenuto, guiderà la coalizione quello che avrà maggiormente investito in uomini e mezzi.

Oggi l'Europa dipende strategicamente dagli Stati Uniti lungo l'intera filiera militare: dalla difesa aerea ai sistemi di comando e controllo, dalle comunicazioni satellitari al cloud di IA, dalla deterrenza convenzionale a quella nucleare. Lo spostamento strategico degli USA verso altre regioni del mondo, le divergenze transatlantiche sul rispetto delle istituzioni multilaterali, del diritto internazionale e dei principi democratici rendono molto imprudente fondare la sicurezza europea interamente sull'alleanza con Washington.

Il rapporto pubblicato qualche giorno fa dal Kiel Institute tedesco delinea in modo chiaro le dieci priorità da perseguire per la costruzione di una credibile difesa europea quantificandone tempi di attuazione e costi. È purtroppo difficile credere che un progetto così ambizioso che prevede l'investimento di 150-200 miliardi di euro entro il 2030, e 500 fino al 2036, (una cifra comunque inferiore ai 750 del programma per superare il Covid) si possa conseguire con i laboriosi meccanismi delle attuali istituzioni brussellesi.

Ma da quanto è emerso dalla discussione di stasera l'Unione Europea non è l'unica istituzione multilaterale a dover essere ripensata di fronte alle nuove numerose sfide.

Vinicio Mati. Ringrazio per le interessanti introduzioni. In linea con gli interventi precedenti anche le mie domande saranno incentrate sulle prospettive e gli scenari che si aprono per il multilateralismo sullo sfondo di un ordine internazionale in fase di progressiva trasformazione. Come l'Ambasciatore Casardi che mi ha preceduto, anch'io vorrei concentrarmi sul ruolo e sull'apporto che potrebbero fornire le medie potenze al riordino del sistema internazionale per contenere i rischi di una "tripartizione" imperiale degli equilibri mondiali e far avanzare la governance a livello globale. E lo farei traendo spunto dall'intervento del Primo Ministro canadese Mark Carney al Forum di Davos del 20 gennaio, che quando si riferisce alle "medie potenze" include l'Unione Europea come soggetto politico unitario, insieme a Canada, Giappone, Australia, India, Brasile, Sudafrica, Turchia, ed altri Paesi del cosiddetto "sud globale".

Mi preme però fare una premessa. Nel gergo internazionale viene talvolta confusa la nozione di multilateralismo con quella di multipolarismo e più in generale con quella di ordine o sistema internazionale.

Multilateralismo e ordine mondiale sono due concetti non necessariamente coincidenti e sovrapponibili. Certo, il multilateralismo può essere un principio informatore dell'ordine internazionale, come noi auspicheremmo, ma si tratta di due nozioni diverse, sia sul piano teorico che pratico. Il multilateralismo è uno degli strumenti, e non necessariamente l'unico, a disposizione della diplomazia degli Stati per contribuire ad un ordinato andamento delle relazioni internazionali. Un sistema di carattere strumentale, a disposizione dei soggetti internazionali, basato su regole e istituzioni, volto a favorire formule di cooperazione tra gli Stati. L'ordine internazionale, che forse sarebbe più corretto definire "sistema" internazionale, qualunque esso sia, bipolare, tripolare o multipolare, è una "fotografia", una rappresentazione oggettiva che riguarda sostanzialmente i

rapporti di forza tra le potenze, il quadro oggettivo degli assetti di potere che si configurano sul piano globale in un determinato periodo di tempo.

Oggi siamo tutti un po' disorientati e colti di sorpresa dagli effetti destabilizzanti introdotti dalle dirompenti azioni politiche e militari assunte dal presidente degli Stati Uniti nel suo secondo mandato. Basta leggere due documenti fondamentali come la National Security Strategy e la Defense Security Strategy per comprendere i molteplici elementi di discontinuità introdotti da questa amministrazione nella politica estera statunitense. Ciò detto, concordo con chi asserisce che la "crisi" del multilateralismo e il progressivo deterioramento dell'ordine internazionale che conoscevamo e abbiamo vissuto, non nasce soltanto con Trump.

Se ci riferiamo al quadro multilaterale, non possiamo non rilevare come gli stessi Stati Uniti, intesi come potenza egemone che ha espresso il cosiddetto "ordine liberale" occidentale e poi globale, assoggettandosi alle sue regole e istituzioni, non abbia di rado esitato a infrangere le norme accettate in ambito multilaterale anche in epoca precedente a Trump. Potremmo fare una lunga lista di esempi al riguardo. Non mi riferisco ovviamente all'uso del potere di veto in seno al Consiglio di Sicurezza che rappresenta una prerogativa legittima dei membri permanenti. Ma, ad esempio, alle azioni militari unilaterali come l'escalation nella guerra del Vietnam, o la guerra in Iraq intrapresa nel 2003 dal Presidente Bush "figlio", che a differenza dell'intervento USA in Corea e dell'intervento sempre contro l'Iraq di Bush "padre", si sono prodotte al di fuori del quadro di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Così come in campo economico si possono ricordare le decisioni volte a bloccare di fatto, attraverso la mancata nomina del rappresentante Usa, "l'Organo di appello" del WTO, decisione assunta durante il primo mandato dall'amministrazione Trump ma poi confermata e mantenuta anche sotto la Presidenza Biden. Per non parlare delle molteplici iniziative relative all'imposizione di sanzioni adottate spesso unilateralmente o con il concorso di altri Stati, sanzioni talvolta anche di carattere extraterritoriale, considerate di dubbia legittimità sul piano giuridico internazionale. Quello che veramente è cambiato nell'impostazione USA con Trump è che le violazioni in passato dell'ordine multilaterale hanno avuto un carattere prevalentemente sporadico e non hanno implicato la messa in discussione del sistema nel suo complesso, circostanza che oggi invece sembra avvenire alla luce della recente impostazione della nuova amministrazione. In questo quadro gli Stati Uniti hanno proceduto a riduzioni significative nello stanziamento delle risorse alle organizzazioni internazionali, moltiplicando inoltre con frequenza impressionante abusi di forza, imposizioni di penalità e formule di coercizione al di fuori di ogni quadro giuridico.

Le stesse considerazioni valgono per il progressivo deterioramento del sistema internazionale. Le molteplici crisi che hanno attraversato l'ultimo quarto di secolo (dall'11 settembre alla guerra in Iran, passando attraverso le guerre in Afghanistan e Iraq, la crisi economica e finanziaria del 2008, le crisi migratorie, la pandemia, le guerre in Ucraina e a Gaza) hanno contribuito allo sfaldamento del quadro internazionale che conoscevamo aprendo una incerta fase di transizione. Non è facile oggi delineare con certezza quali potranno essere gli assetti di potere che usciranno da questo processo i cui tempi non appaiono al momento prevedibili. Un punto interrogativo rilevante riguarda ovviamente la dinamica in atto per gli Stati Uniti in relazione alle sue problematiche interne ma soprattutto al ruolo globale giocato dalla potenza americana. Oggi questo ruolo, che alcuni studiosi -riferendosi al passato - hanno definito di "stabilizzazione egemonica", sembra essere sempre di più dominato da incognite e motivi di incertezza.

Sul versante del multilateralismo è forte l'impressione che Trump preferisca un mondo senza troppi vincoli, dominato dalla legge del più forte, come sembrerebbe emergere dalla sua condotta finora, e sul piano strategico non sembra chiaro nemmeno lo scenario di rivalità con la Cina in relazione al quale - nonostante la centralità geopolitica dell'Indo-Pacifico - non manca chi si spinge a rilevare che al momento sembra emergere più un quadro di "collusione" tra poteri imperiali che il preannunciato scenario di competizione. In parte lo stesso discorso sembrerebbe valere anche per la Russia (definita "una minaccia gestibile" nella nuova National Security Strategy) e non solo in relazione alla cessazione della guerra in Ucraina.

In tale contesto, per tornare al discorso di Mark Carney a Davos, mi sembra interessante chiedere quale ruolo possono ritagliarsi le medie potenze, a cominciare dalla UE, nel promuovere forme di aggregazione che possano contribuire ad un processo di riordino e ristrutturazione della Governance globale. Come rilevano alcuni osservatori, molto dipenderà da fattori come la dimensione delle possibili alleanze tra i paesi medi; il grado di stabilità ed efficacia delle coalizioni che implica un adeguato livello di integrazione; la scelta degli ambiti di interazione economica e politica che sono spesso tra loro strettamente interconnesse e quindi il rapporto con le potenze che esercitano un ruolo egemone nei settori di aggregazione. In un mondo che sta diventando sempre più multipolare, segnali interessanti in questa direzione sembrano principalmente provenire dal versante della cooperazione economico commerciale. Oltre alla citata creazione del G20 - a seguito della crisi economica del 2008 - le cui attività stanno facendo peraltro registrare, come ci è stato riferito oggi, alcune difficoltà - la politica dei dazi imposti da Trump non ha impedito a una molteplicità di Paesi di proseguire formule di cooperazione ispirate alla logica del libero scambio. Ne sono un esempio gli accordi dell'UE con Mercosur, Messico e India, oltre agli sforzi per superare nell'ambito del WTO la paralisi dell'Organo d'appello dell'Organizzazione in cui si è realizzata una convergenza tra UE, Regno Unito e Cina. Non bisogna tuttavia dimenticare che tali spazi di manovra si sono aperti nel commercio internazionale dove gli Stati Uniti rappresentano soltanto il 17% degli scambi globali. Meno evidenti le potenzialità di tali forme di aggregazione in altri settori cruciali per il funzionamento del sistema multilaterale, come la finanza mondiale e la difesa, in cui il ruolo degli Stati Uniti quale potenza dominante catalizza gli spazi di manovra e resta indispensabile. In tali settori, difficile immaginare formule di cooperazione di adeguata efficacia tra le medie potenze che escludano o possano prescindere dalla partecipazione o comunque da forme di coinvolgimento di Washington. Le stesse considerazioni valgono per temi globali altrettanto delicati quali il rispetto del diritto internazionale e della sovranità e integrità territoriale degli Stati, in cui il ruolo delle maggiori potenze resta fondamentale.

Un maggiore spazio di manovra potrebbe invece aprirsi sulle tematiche transnazionali, quali lo sviluppo sostenibile, i temi del clima, lo sviluppo tecnologico con particolare riferimento all'AI, la gestione delle migrazioni, dove al momento tuttavia non si intravedono iniziative di tale natura. La stessa Unione Europea potrebbe farsi leader di formule di aggregazione, oltre al commercio internazionale, anche in settori in cui potrebbe fornire un valore aggiunto come l'ambiente e la tassazione globale. In definitiva, in un quadro caratterizzato sempre di più da un multilateralismo a geometria variabile, come possono muoversi l'UE e le medie potenze, per evitare di diventare, come evocato da Mark Carney, "portate del menù imperiale"?

Maria Assunta Accili. Ringrazio i relatori ed i colleghi che sono intervenuti prima di me per il quadro esauriente che hanno fatto della nozione, dell'evoluzione e delle prospettive future del multilateralismo.

Il multilateralismo che abbiamo conosciuto poggiava su basi che sono andate mutando nel tempo. Sono cambiati i rapporti di forza sul piano geopolitico, sono mutate anche radicalmente le relazioni all'interno delle alleanze uscite dalla seconda guerra mondiale, l'architettura internazionale creata per dare stabilità al mondo, prevenire i conflitti e sostenere lo sviluppo è oggi in evidente difficoltà. Il processo del cambiamento è iniziato però da tempo e l'accelerazione che vi ha impresso il Presidente Trump è solo l'epilogo del progressivo indebolimento dello spirito originario. Lo stile dell'attuale amministrazione americana, in contrasto con i principi ispiratori a suo tempo promossi dagli stessi Stati Uniti, rischia di portare alle estreme conseguenze il disfacimento di un sistema che non rispecchia più gli equilibri del quadro geopolitico complessivo. L'ascesa di nuovi protagonisti con ambizioni egemoniche, le spinte nazionaliste, l'attrazione delle autocrazie, il contrasto per l'acquisizione delle risorse, il ruolo crescente degli attori non statuali rappresentano una minaccia all'ordine preesistente che non permette di affrontare sul piano globale

i problemi globali dell'umanità che finora si è tentato di risolvere con gli strumenti del multilateralismo, in diversi casi, peraltro, con ottimi risultati.

Del resto, le organizzazioni politiche sono organismi viventi che nascono, crescono e muoiono adattandosi alla mutazione delle circostanze storiche, delle condizioni economiche e sociali, della cultura dominante. E l'esaurimento del loro slancio iniziale non deve meravigliare: occorre solo trovare alternative sostenibili.

Il G7, il G20 e le vecchie istituzioni onusiane mostrano limiti che ne condizionano negativamente l'utilità: il G7 è lontano dallo spirito di Rambouillet e si è trasformato in un complicato esercizio rituale; il G20 manca di compattezza ideologica; le Nazioni Unite sono paralizzate dal diritto di veto e da costose strutture ipertrofiche la cui utilità è venuta meno da tempo. Concordo con chi ha segnalato il relativo successo dell'Unione Europea, almeno sul piano economico e finanziario, ma concordo anche sulla necessità di un salto di qualità che consenta di passare a quello che considero l'ormai imprescindibile livello superiore dell'unione politica con l'obiettivo di sostenere le sfide della sicurezza e della difesa collettiva.

Le nuove associazioni di scopo, a carattere regionale, o di natura tematica rappresentano il tentativo di recuperare efficacia, ma mancano talora di coerenza teoretica, talora di adeguata inclusività, talora di assetti organizzativi adeguati, quando non hanno come unico collante l'ostilità verso altre alleanze e, in particolare, nei confronti dell'occidente che, con tutti i sui difetti e le sue contraddizioni, ha offerto enormi vantaggi e opportunità al resto del mondo. Nondimeno, queste nuove organizzazioni internazionali mostrano anche fiducia nell'importanza dell'aggregazione e confermano indirettamente il valore del multilateralismo.

Quale multilateralismo, dunque, per il futuro? Difficile prevederlo in una fase storica in cui prevalgono i contrasti per l'affermazione di nuovi primati e le associazioni a geometria variabile non offrono garanzia di tenuta neanche nel breve e medio periodo. La governance del mondo è l'obiettivo di molti, ma la disponibilità al compromesso lo è di pochi. A mio avviso, i leader attuali non sembrano in grado di esprimere visioni di ampio respiro, lungimiranti e sufficientemente partecipative da comprendere istanze diverse e persino distanti che possano favorire il compromesso e l'incontro sul minimo comune denominatore della protezione del genere umano e del pianeta.

Le opzioni esistono, ma impongono la convergenza su valori politici e morali di massima e la rinuncia al primato assoluto su tutti e contro tutti.

Credo che per il nostro Paese questi obiettivi siano a portata di mano attraverso la partecipazione attiva all'azione comunitaria. Ora più che mai la casa comune europea è lo strumento per l'affermazione dei nostri interessi e per la tutela della nostra libertà. Forse l'UE attuale, con la sua composizione e i sui meccanismi decisionali, non ha i requisiti per mostrare il livello di assertività necessario in un contesto disordinato e privo di regole certe. Ma sono convinta che l'Italia possa e debba impegnarsi in questo senso.

Roberto Nigido. Ringrazio vivamente i relatori per le lucide presentazioni che hanno fatto. Concordo con le loro analisi e con le loro proposte. L'ordine internazionale instaurato dopo la seconda guerra mondiale ha consentito di accompagnare l'evoluzione delle relazioni tra gli Stati per cinquanta anni, senza che il mondo sprofondasse in conflitti catastrofici, come quelli che hanno contrassegnato la precedente, prima metà del secolo scorso. Nel secolo attuale questo ordine è crollato per i motivi che sono stati citati dai relatori e dai soci che sono intervenuti prima di me. Ne aggiungo uno, per me rilevante: era un ordine basato su regole definite nel mondo occidentale. Vari Paesi che non fanno parte di quel mondo non hanno accettato più quelle regole, che consideravano imposizioni unilaterali e appartenenti a una cultura diversa: come il latino, lingua a loro sconosciuta ma con la quale era stata significativamente formulata, nel mondo occidentale, la prima regola del diritto internazionale: "pacta sunt servanda".

Come Antonino Cascio, sono convinto che sia necessario e possibile, almeno in prospettiva, cercare di ricostituire una nuova architettura globale di sicurezza basata su un numero ristretto di

regole condivise. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, conclusasi a Helsinki nel 1975, è un buon esempio di come procedere. Una nuova architettura globale di sicurezza consentirebbe di affrontare anche problemi rilevanti per tutti, quali l'ambiente, le migrazioni e le sfide delle nuove tecnologie. Occorrerà fare attenzione tuttavia a non ripetere l'errore fatto al momento del negoziato che condusse all'Atto Finale di Helsinki; quando, con il "terzo Cesto ", si pretese di estendere alla Russia valori culturali e politici propri dell'Europa Occidentale: valori poi rivelatisi incompatibili- a mio giudizio- con le realtà di quel Paese. Da questa situazione sono nati successivamente le incomprensioni e gli scontri ai quali assistiamo oggi: per evitare che si ripetano, è inevitabile accettare le diversità di valori. Mi sembra che il G 20 sia un formato dal quale si potrebbe cercare di avviare l'esercizio di ricomposizione dei contrasti. Ma se i Paesi dell'Europa Occidentale intendono parteciparvi utilmente, e non lasciare decidere le nuove regole solo da Cina e Stati Uniti, devono attrezzarsi in modo da avere la capacità di esprimere una credibile dimensione comune di politica estera e di potenza militare, che includa anche la deterrenza nucleare.

Concordo con Giampiero Gramaglia: l'Unione Europea va esclusa dal novero degli organismi internazionali che hanno fallito rispetto alle aspettative. L'Unione Europea ha svolto con successo un ruolo determinante per l'integrazione economica e monetaria dell'Europa Occidentale e per estendere i valori della civiltà giuridica euro-occidentale a numerosi Paesi dell'Europa Centrale e Orientale che ne erano rimasti esclusi e che desideravano essere associati al processo dell'integrazione europea. L'Unione Europea ha ancora molto lavoro da fare per completare il suo incarico. Ma non è attrezzata per svolgere una azione credibile in materia di politica estera e militare, come le viene richiesto oggi. Anche in questo caso, non mancano esempi validi cui ispirarsi. L'essenziale è, come ha detto Giampiero Gramaglia, che le decisioni vengano prese a maggioranza: non è solo per rispetto ai principi della democrazia; è assoluta necessità di efficacia.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto. Sulla crisi attuale del multilateralismo vorrei proporre una riflessione.

Oggi il multilateralismo viene spesso descritto come un paziente grave, in attesa della terapia intensiva: un sistema malato e quasi incurabile. Questa lettura ha alimentato anche una certa idealizzazione del passato, come se in precedenza fossero stati risolti tutti i problemi della politica internazionale. In realtà, solo in parte: le Nazioni Unite non sono riuscite a eliminare le crisi della Guerra fredda. Ne sono esempi la crisi dei missili di Cuba, la questione israelo-palestinese e conflitti come Vietnam, Corea e Suez.

In anni recenti, i principali risultati conseguiti dalle Nazioni Unite si sono tradotti nella definizione di intese su ambiti circoscritti di interesse per gli Stati membri, quali, ad esempio, le convenzioni in materia di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata. Nondimeno, promuovere oggi un rinnovato slancio della cooperazione internazionale risulta complesso: la fiducia reciproca tra gli Stati appare spesso insufficiente e non sempre emerge con chiarezza un denominatore comune di interessi. Si assiste inoltre alla proliferazione di associazioni regionali, orientate a obiettivi circoscritti e prive di una prospettiva di lungo periodo.

In questo quadro, la sfida è ricostruire spazi credibili di cooperazione, capaci di coniugare efficacia decisionale e legittimità condivisa.

Giampiero Gramaglia. Per prima cosa, grazie per tutti i commenti, per gli spunti e anche per le osservazioni critiche, alcune più pessimistiche, altre più positive.

Tra i molti stimoli emersi, vorrei raccogliere in particolare quello relativo all'integrazione europea. Come è stato ricordato, l'integrazione europea resta, tra gli esempi di cooperazione internazionale e di multilateralismo, quello che ha ottenuto i risultati più avanzati. Nessun altro processo di integrazione, pur tra i molti tentativi d'imitazione del modello europeo - dall'Asia all'Africa ai mercati comuni dell'America Latina, nelle loro varie forme - è riuscito a spingersi altrettanto avanti.

I mali del multilateralismo, e in particolare delle attuali formule multilaterali, tipo G7 e G20,

hanno radici che risalgono indietro nel tempo. Non sono nati con Trump; anzi, Trump può esserne considerato, in qualche misura, un prodotto, un derivato e non una causa. Tuttavia, è vero che il magnate presidente rischia di lasciare più macerie di quante ne abbia trovate. Dove c'erano edifici pericolanti, il rischio è che restino edifici distrutti.

L'Unione europea - e l'Italia nell'Unione europea - dovrebbe vivere questa seconda metà degli Anni Venti del nostro secolo con uno spirito analogo a quello con cui visse la seconda metà degli Anni Ottanta del secolo scorso.

Oggi non c'è un Jacques Delors, e al momento non ci sono figure paragonabili a François Mitterrand e ad Helmut Kohl. Il migliore degli europei sulla scena, paradossalmente, è forse un canadese, il premier Mark Carney, che non ha mai partecipato a un Consiglio europeo e ha partecipato a un solo G7, dove non è neppure sato trattato nel migliore dei modi. Ma il discorso pronunciato da Carney al Forum di Davos è stato significativo: se lo avesse pronunciato un leader europeo, ci saremmo sentiti confortati, perché ha detto cose che un leader europeo dovrebbe dire.

Non c'è oggi nell'Ue un trascinatore. Tuttavia, l'effetto Trump dovrebbe aiutare l'Europa a vivere un momento simile a quello della seconda metà degli Anni Ottanta, che condusse, nel 1992, al Trattato di Maastricht, alla nascita dell'Unione europea e al lancio del progetto di moneta unica. Si tratta, però, di andare avanti con i Paesi disponibili a fare passi avanti nell'integrazione, non necessariamente tutti insieme.

Quando vennero lanciati l'Unione europea e la moneta unica, i Paesi della Comunità erano dodici: non tutti aderirono alla moneta unica, Regno Unito e Danimarca non vollero farlo: e Italia e Grecia, inizialmente, non avevano i criteri per parteciparvi. Eppure, quando l'euro entrò effettivamente in circolazione nel 2002, Italia e Grecia ne facevano parte. E, nel frattempo, l'Unione erano entrati altri Paesi: Finlandia e Austria vi aderirono; la Svezia non lo fece.

Non è necessario che tutti fin dall'inizio partecipino agli sviluppi dell'integrazione: il discorso vale per la difesa europea, per le politiche estera e di sicurezza comuni. E non è nemmeno necessario che vi partecipino solo Paesi dell'Unione europea, anche perché una difesa europea non po' essere pensata e costruita in modo efficace senza il Regno Unito.

Ciò che conta è che vi sia un nucleo di Paesi disponibili ad andare avanti, capaci di mettere in comune intenti e risorse e di rinunciare tra di loro al diritto di veto. Penso a Paesi come Regno Unito, Francia, Germania, Polonia, Spagna e i Paesi del Benelux, e, oggi più che in passato, anche Svezia e Finlandia, che, dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, hanno maturato un atteggiamento diverso sui temi della sicurezza rispetto a pochi anni or sono. E se una spinta del genere dovesse svilupparsi, credo che anche l'Italia, pur con le venature e le tentazioni nazionaliste di questa sua fase, politica, alla fine ne farebbe parte: non potrebbe restarne fuori.

L'Italia, del resto, ha già dimostrato in passato di sapere compiere scelte impegnative e di sapere vincere scommesse dove molti la davano perdente, come quella dell'euro. Se una spinta verso l'integrazione europea nel campo della difesa e della politica estera e di sicurezza dovesse davvero prendere forma e forza, ho fiducia che l'Italia, alla fine, ne sarà parte, anche se una scelta del genere appare in contraddizione con alcune impostazioni dell'attuale politica estera nazionale o con le visioni di parte delle forze che governano il Paese.

Antonino Cascio. La crisi del multilateralismo andrebbe osservata anche cercando di metterci, come direbbero gli anglosassoni, "nelle scarpe degli altri". Quando si svolgono attività di *outreach* per cercare di convincere i Paesi che oggi definiamo *global partners* della fondatezza delle ragioni dell'Ucraina contro la Russia, la prima obiezione che ci viene rivolta riguarda Israele e Palestina.

Il problema fondamentale è quello del *double standard*. Il problema non è il diritto internazionale in sé. Il problema è che il diritto o vale per tutti, oppure non esiste. E purtroppo, negli ultimi tempi non è stato sempre offerto un esempio impeccabile di rispetto del diritto.

Quanto agli strumenti per agire, si è parlato di aiuto pubblico allo sviluppo e della questione migratoria. Io ho lavorato per tre anni nella cooperazione allo sviluppo e una volta, per mia curiosità, mi sono messo a calcolare quale fosse la percentuale delle risorse di un progetto di ONG

effettivamente spesa nel Paese beneficiario. Ne scelsi uno particolarmente virtuoso: la percentuale era del 23%. Ne conclusi scherzando - con una certa dose di provocazione - che un giorno avrei scritto un pamphlet intitolato *La settima Porsche del figlio del dittatore corrotto dello Stato africano*, in cui avrei dimostrato che l'acquisto dell'ennesima Porsche da parte del figlio di un despota locale avrebbe avuto, sullo sviluppo economico di quel Paese, un effetto non molto diverso.

Detto questo, non sono certo contrario alla cooperazione allo sviluppo. Qualcosa bisogna pur fare e bisogna pur dare, se vogliamo contribuire a creare un sistema internazionale più equo e che rispetti anche dal punto di vista sostanziale i valori e i principi di cui ci facciamo interpreti, sia sul piano interno che internazionale. E ho avuto la fortuna di conoscere persone e realtà che svolgono un'opera preziosa e insostituibile in favore dei Paesi in via di sviluppo, fornendo altresì un contributo di prim'ordine alla politica estera italiana.

Al contempo, non possiamo dimenticare che l'aiuto pubblico allo sviluppo, anche nei casi in cui i Paesi beneficiari hanno potuto godere della particolare virtuosità dei Paesi donatori, non ha mai raggiunto, per volume, più della metà delle rimesse dei migranti. Ai Paesi in via di sviluppo, in molti casi, l'aiuto pubblico allo sviluppo interessa relativamente poco. Il messaggio è simile a quello che si diceva negli anni Cinquanta: "*lasciate migrare i nostri cittadini e consentitegli di rimandare a casa i loro guadagni, poi ci aggiustiamo da soli*".

È stato richiamato anche il formato "5+1". Vorrei ricordare che l'Italia è stata tra i primi Paesi a lanciare un formato con i cinque Paesi dell'Asia centrale: una regione fondamentale dal punto di vista geo-strategico, in particolare in termini di risorse e connettività.

Quanto alle Nazioni Unite, il problema principale non è il veto in sé. Il problema è forse che il senso del veto è stato progressivamente aggirato. Il veto nasceva per evitare un conflitto: si poneva un veto per impedire uno scontro diretto tra superpotenze.

Quanto alla composizione del Consiglio di Sicurezza, si è spesso insistito su criteri come democraticità e rappresentatività. Al tempo stesso, in base alla Carta delle Nazioni Unite, il compito fondamentale del Consiglio è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Al contrario di quanto accade per l'Assemblea Generale, la rappresentatività - pur necessaria - non è la caratteristica principale del Consiglio di Sicurezza, pensato innanzitutto per decidere e agire.

Al tempo stesso, non sottovaluterei il ruolo dell'Assemblea Generale. Se le sue risoluzioni hanno lo stesso impatto immediato di quelle del Consiglio di Sicurezza, esse hanno certamente avuto, in diverse occasioni, un ruolo importante nell'indirizzare la comunità internazionale in una determinata direzione. Non si tratta, quindi, di stabilire che un organo sia sovraordinato all'altro. Si tratta piuttosto di ricordare il senso originario della struttura delle Nazioni Unite, che talvolta si tende a stravolgere, e dell'equilibrio fra i suoi organi.

Sulla questione delle medie potenze, è vero che oggi si aprono nuovi spazi di azione. Tuttavia, tale scenario comporta dei rischi: "*bisogna saper giocare la partita*". In questo momento, in Europa, vi sono tre medie potenze - Francia, Regno Unito e Germania - che stanno cercando di giocarla. Non credo che l'Italia posso restarne fuori.

Se guardiamo al rapporto tra compattezza ed eterogeneità dei formati, l'Unione europea oggi è forse più eterogenea che compatta. Questo vale soprattutto sui temi politici, che sono poi quelli decisivi se si vuole costruire un'integrazione dotata di vero peso politico. All'interno della *membership* europea vediamo divisioni politiche sempre più evidenti. E anche in questo caso non credo che il problema principale sia il diritto di veto. In materia di sicurezza, anche nella NATO si decide per consenso, eppure la NATO ha funzionato a lungo nonostante questo meccanismo.

Naturalmente, la NATO è diversa: si potrebbe dire, con una metafora, che è una società per azioni, nella quale esiste un azionista di maggioranza. Quando vi è stata la necessità di intervenire, la NATO è riuscita ad agire perché esisteva un catalizzatore politico forte, cioè gli Stati Uniti. È proprio questo catalizzatore che oggi si rischia di perdere.

Il fatto che la NATO abbia funzionato nonostante il metodo del consenso dipendeva dunque dalla presenza di un azionista di maggioranza capace di imporre, o quantomeno di far accettare, le proprie decisioni. E dipendeva anche dall'esistenza di una struttura operativa alle spalle. Non c'era

soltanto l'azionista di maggioranza: c'era anche una "compagnia", una struttura, già pronta a funzionare. L'Europa, invece, non ha né un azionista di maggioranza né una struttura comparabile alle spalle. Questo vale in particolare per la sicurezza e la difesa.

Molte volte gli strumenti esistono, ma devono essere utilizzati e, soprattutto, potenziati. Questo vale sul piano finanziario, ma anche su quello politico. Non c'è ancora una vera struttura di comando e controllo paragonabile a quella della NATO.

Quanto al formato, uno schema che appare molto interessante è il cosiddetto *Weimar Plus*: Regno Unito, Francia, Germania, Italia, Polonia e Spagna. Sembra un formato bilanciato: Nord e Mediterraneo, Est e Ovest, abbastanza piccolo da essere operativo, ma non troppo ristretto.

Tuttavia, il rischio è che, anche all'interno di un formato relativamente piccolo, gli E3 finiscano per diventare una sorta di membri permanenti di un Consiglio di Sicurezza europeo, del quale anche l'Italia farebbe parte, ma non allo stesso titolo. È un rischio che va evitato assolutamente. Tutti stiamo lavorando, in tutte le sedi, per essere dentro i processi decisionali e non restarne fuori.

Concludendo, un breve cenno alla questione degli algoritmi e delle tecnologie avanzate: di recente ho partecipato a una riunione con un gruppo di Paesi *like-minded* in cui si discuteva di social media, propaganda e strumenti per contrastarne gli effetti. A un certo punto ho osservato che oggi pensiamo alla possibilità di controllare gli algoritmi cooperando con le piattaforme; ma chiedere alle imprese, nei fatti, di privilegiare o penalizzare determinati contenuti sulla base di scelte politiche è problematico e persino imbarazzante, oltre che non pienamente coerente con il concetto di libertà di espressione, come sancito dall'articolo 21 della Costituzione. Forse dunque, un giorno, arriveremo semplicemente a vietare l'uso degli algoritmi nei social media. A parte la collega statunitense, che è stata l'unica a reagire con un netto "*per carità di Dio*", tutti gli altri interlocutori hanno riconosciuto che, in fondo, non era poi forse un'idea così cattiva.

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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/

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
www.studidiplomatici.it
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 – Iban: IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1414 – Anno MMXXVI
Roma, 12 gennaio 2026

Lo strappo del rapporto transatlantico e la grande sfida per l'Europa

Dalla fine della seconda guerra mondiale, con la costituzione della NATO di fronte alla minaccia sovietica e all'esigenza di inserire la Germania occidentale in un sistema di ricostruzione, crescita economica e difesa comune, una costante della politica di Washington è stata l'indivisibilità della sicurezza americana da quella degli alleati europei, sostenendo nel contempo il multilateralismo e le sue istituzioni a partire dalle Nazioni Unite.

Il Presidente Trump, già nella prima campagna elettorale, durante il primo mandato e con comportamenti conseguenti alla nuova strategia di sicurezza nazionale, prima e dopo la sua emanazione nei primi giorni di gennaio, ha capovolto quell'approccio.

Affermando il principio dell'*America First*, non necessariamente in contraddizione con quanto fatto dalle precedenti Amministrazioni, Trump lo sta applicando in modo marcatamente diverso. Disprezza e cerca di disarticolare gli alleati, in particolare europei, che alla grandezza americana hanno dato, nell'interesse reciproco, un rilevante contributo non valutabile soltanto con la quantità delle spese militari. Si accorda con la Russia riducendo sensibilmente il sostegno all'Ucraina. Definisce con Putin un piano di mutilazioni del territorio ucraino, poi corretto grazie al sostegno politico e all'impegno ad un incrementato aiuto militare al Presidente Zelenski degli europei. Secondo il piano originale si tratterebbe di mutilazioni che andrebbero oltre quanto acquisito dalla Russia sul terreno dopo quasi quattro anni di guerra, con grandissimi sacrifici in uomini e risorse da entrambe le parti, rimasto sostanzialmente immutato grazie alla resistenza ucraina e al sostegno occidentale. Egli si astiene inoltre finora dal fornire adeguate garanzie di sicurezza al paese aggredito che sarebbe privato di una parte del proprio territorio. Garanzie che mette anche in discussione rispetto agli alleati europei dopo quasi ottanta anni di affermata indivisibilità della sicurezza reciproca. Trump fa intendere che la sua intesa con la Russia è diretta a separarla dalla Cina mantenendo però anche una ambiguità nei rapporti con Pechino che preoccupa gli alleati asiatici. Considera la Cina il maggiore avversario dell'America negli aspetti economici, tecnologici, per gli sviluppi dell'intelligenza artificiale, e conseguentemente politici e militari, ma attenua nel suo linguaggio l'impegno degli Stati Uniti a difendere lo status quo attorno a Taiwan. L'acquisizione di minerali strategici necessari agli sviluppi tecnologici perseguiti viene presentata come prioritaria e in questo ambito assume rilievo sia il complicato confronto negoziale con la Cina, con tutti i suoi alti e bassi, sia l'impegno nell'area dei Grandi Laghi dell'Africa Centrale ove una parte di tali minerali sono ugualmente concentrati, sia l'accordo spartitorio con la Russia su quei minerali presenti in Ucraina, sia le intese con i paesi del Golfo per risorse energetiche e finanziarie, su cui pesa però la loro richiesta di costituzione dello Stato palestinese rifiutata dal Governo israeliano, sia le pretese sulla Groenlandia, parte di un paese membro dell'Unione Europea e della NATO. Il contrasto ai cambiamenti climatici, che resta un impegno dell'Unione Europea, sia pure con alcuni aggiornamenti, e della Cina, viene considerato una assurdità e l'Europa viene invitata ad abbandonarlo.

Perseguendo, come emerge dalle sue affermazioni e dai suoi comportamenti, la disgregazione dell'Unione Europea, e

ostacolando altre forme di aggregazione in Europa dotate di una soggettività anche politica oltre che economica in un mondo multipolare, egli sostiene dichiaratamente e senza ambiguità forze sovraniste europee di estrema destra delle quali auspica l'avvento al potere nei rispettivi paesi. A questo scopo viene alimentata l'idea che l'Unione Europea sia una struttura oppressiva degli Stati nazionali che li avrebbe resi decadenti, erodendone i valori morali della tradizione e incapaci di reagire alle vere minacce alla sicurezza dell'Europa e dell'America costituite secondo questa narrazione dall'immigrazione, sia essa illegale o legale, veicolo di terrorismo e di criminalità, con paragoni da parte di suoi collaboratori o sodali che paragonano l'UE al nazismo e al sistema sovietico. Alla volontà di disgregazione dell'Unione Europea, di emarginazione politica dell'Europa e di attenuazione delle garanzie di sicurezza agli alleati si aggiunge quella dello smantellamento del sistema delle Nazioni Unite e più in generale delle organizzazioni multilaterali che costituiscono uno dei cardini dell'assetto costruito dagli Stati Uniti con gli altri vincitori della seconda guerra mondiale poi integrato dai paesi emersi dai processi di decolonizzazione .

Mai dal secondo dopoguerra l'Europa si è trovata in una situazione di pericolo e di smarrimento come quella attuale. Vi sono una minaccia alla sua sicurezza proveniente dalla Russia, che la resa dell'Ucraina alle condizioni che si sono andate profilando accentuerebbe, e la percezione dell'abbandono o quanto meno dell'incertezza della garanzia americana.

Sta di fatto che nell'Unione Europea a 27, e ancor più con gli ulteriori allargamenti previsti, gli Stati membri percepiscono la minaccia in modi diversi. I suoi processi decisionali, con il voto all'unanimità su queste materie, non consentono una adeguata gestione di crisi gravi. E non tutti sono disposti alle necessarie condivisioni di sovranità. Ne consegue che il compito di difendere l'Europa spetterebbe prevedibilmente a un numero ristretto di paesi: la Francia, la Germania, la Spagna, la Polonia e auspicabilmente l'Italia in conformità al ruolo di primo piano che essa ha costantemente avuto nel processo di integrazione europea, ed altri che vogliano unirsi. Purché questi paesi comprendano finalmente che soltanto con condivisioni di sovranità potranno continuare ad essere sovrani. Essenziale sarà anche una stretta collaborazione con il Regno Unito in questo campo con tutte le forme di integrazione industriale e operativa realizzabili in un quadro di coordinamento dell'azione politica.

Al rovesciamento impresso dal Presidente Trump ai rapporti transatlantici dovrebbe ora seguire una adeguata reazione dell'Europa, cosa non facile nella sua attuale situazione di debolezza superabile soltanto da una aggregazione di forze e di propositi che l'attuale Amministrazione americana e la Russia intendono ostacolare.

Nei loro diversi recenti incontri i maggiori paesi europei del gruppo dei volonterosi, inclusa l'Italia, hanno affermato di voler continuare a sostenere l'Ucraina nella sua resistenza all'avanzata della Russia nelle aree del Donbas fuori dal suo controllo e nelle trattative per giungere ad una pace giusta o quanto meno che sia la meno ingiusta possibile. Ma vi è la consapevolezza che senza forniture di armi da acquistare ancora in buona parte dagli Stati Uniti la situazione sul terreno diventerà sempre più difficile per Kiev. Il cedimento alle pretese della Russia potrebbe indurre quest'ultima ad estenderle alla Moldavia e anche ai paesi baltici, tutti già parte dell'Unione Sovietica, qualora venisse meno per questi ultimi l'impegno americano, o la percezione dello stesso, ad onorare quanto previsto dall'articolo 5 del Trattato istitutivo della NATO.

Sarebbero in grado gli europei di operare nel senso previsto dal trattato senza il concorso degli Stati Uniti? Secondo vari analisti militari sì se i russi non facessero

ricorso ad armi nucleari che, per quanto tattiche e quindi con un uso limitato al teatro di guerra, produrrebbero gravissimi danni alla stessa Russia, alla sua popolazione e alla sue capacità produttive, già scosse dalla guerra, proprio nella parte più popolosa del paese. Ma anche limitandosi all'impiego di armi diverse da quelle nucleari le conseguenze sarebbero devastanti per tutti.

Per avere adeguate capacità di dissuasione chi lo vuole e può dovrebbe tempestivamente accelerare l'integrazione e il potenziamento delle capacità industriali per la difesa nei campi aereonautico, terrestre, marittimo, cibernetico e dello spazio che la potenza economica dell'Europa dovrebbe consentire con il contributo di fondi europei. Con una ferma volontà dei Governi coinvolti e delle istituzioni europee che dovrebbero dirigere il processo, ciò richiederebbe sistemi di acquisizioni comuni o quanto meno inizialmente coordinati, ed anche un bilancio comune più rilevante di quello attuale dell'Unione Europea con strumenti fiscali a ciò dedicati e il ricorso ad un debito comune con la garanzia di quel bilancio.

Dovrebbe anche realizzarsi subito un raccordo con gli alleati dell'Indo-Pacifico, ai quali la strategia di Trump non riserva peraltro una severità uguale a quella dedicata agli europei. Malgrado le diversità di trattamento nel linguaggio trumpiano anch'essi hanno motivi di preoccupazione per comportamenti che sconvolgono gran parte degli assetti per decenni alla base della nostra e della loro sicurezza. In Medio Oriente gli europei hanno la possibilità di influire sulle posizioni americane in quanto operano d'intesa con gli arabi del Golfo ai quali Trump tiene per molti motivi. Vanno trovate analoghe sponde a livello globale sviluppando anche un dialogo ed una intensificazione dei rapporti con l'India e con altri paesi emergenti, tra i quali quelli dell'America Latina. A questo riguardo è positivo che grazie al voto a maggioranza qualificata vigente in questo campo si stiano superando gli ostacoli alla finalizzazione dell'accordo dell'UE con il Mercosur, evitando di estraniarsi da quell'area e di lasciarla al confronto/scontro tra gli Stati Uniti e la Cina con la quale va comunque mantenuto aperto un dialogo rimanendo consapevoli di quanto ci divide ed anche degli interessi che abbiamo in comune relativamente a rapporti economici da basare su principi di reciprocità e nel cui ambito vanno evitate pericolose dipendenze.

E ciò avendo anche attenzione all'opposizione che si sta sviluppando negli Stati Unite ai livelli popolari e delle istituzioni contro politiche che, oltre al peggioramento delle condizioni economiche e sociali della popolazione, incidono sulla tenuta dello stato di diritto e sulla democrazia americana, nonché in politica estera sul rapporto transatlantico sconvolgendo quanto è stata per decenni una componente cruciale di una sicurezza condivisa con gli alleati europei.

Maurizio Melani

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1415 – Anno MMXXVI
Roma, 13 gennaio 2026

Aggiornamento sul conflitto russo-ucraino

Dopo quasi quattro anni di guerra gli ucraini continuano a battersi con ammirevole coraggio per la difesa della loro patria, per l'affermazione dei valori occidentali di democrazia, liberta e pluralismo e per la sicurezza del continente europeo. Soprattutto l'Ucraina sta combattendo anche per la difesa delle regole basilari del diritto internazionale basate sul rispetto dei principi fondamentali della indipendenza ed integrità territoriale degli Stati ed autodeterminazione dei popoli. Il conflitto russo-ucraino deve essere inquadrato in questo contesto più ampio. Il tema dell'osservanza del diritto internazionale è oggi di grande attualità poiché ci troviamo purtroppo in una nuova delicata fase delle relazioni internazionali caratterizzata dalla pericolosa sfida lanciata dai sostenitori delle autocrazie e degli imperialismi alle democrazie liberali occidentali con il rischio di ritornare alla legge del più forte.

Gli ucraini sono stremati ma non si arrenderanno poiché sanno di non avere alternative, sono consapevoli che la Russia di Putin non si fermerà nella sua offensiva militare.

Non si fanno illusioni almeno fino a quando la Russia non accetterà almeno l'ipotesi di una tregua e Trump continuerà a mostrarsi troppo accomodante con Putin.

Il Presidente americano, a cui va comunque riconosciuto lo sforzo di avere riavviato un dialogo con Putin, ha adottato nei confronti della Russia una politica di appeasement senza ottenere risultati.

Ha accolto Putin in Alaska con tutti gli onori facendolo uscire dall'isolamento internazionale e soprattutto non ha obiettato alla tesi russa secondo cui una tregua non è sufficiente ma che occorre un accordo che rimuova le cause profonde del conflitto. Trump ha così dato a Putin un pretesto perfetto per giustificare il proseguimento delle operazioni militari consentendogli al contempo di continuare a presentare nei negoziati condizioni di resa inaccettabili per Kiev. Inoltre Trump ha finora sempre puntualmente rinviato le sue reiterate minacce di inasprimento delle sanzioni.

La nuova iniziativa di pace americana nella sua versione iniziale di 28 punti era talmente sbilanciata a favore della Russia che ha confermato il sospetto che Trump non è un mediatore equidistante. Nel piano figuravano vari punti inaccettabili per Kiev tra cui le richieste di un ritiro completo dell'Ucraina dal Donbass, anche dalle aree da essa ancora controllate nonché della riduzione delle sue forze armate. Per Kiev si trattano di due linee rosse. L'Ucraina non può permettersi di perdere il controllo della sua ultima grande linea di fortificazione difensiva nel Donbass. Ritirarsi significherebbe esporsi al rischio di un'ulteriore rapida avanzata russa in direzione delle grandi città. Inoltre il Governo ucraino essendo consapevole che non vi sono prospettive di adesione alla Nato insiste per il mantenimento di un esercito forte, considerato al momento l'unico credibile deterrente a sua disposizione.

L'impressione generale è che Trump sta ormai puntando ad un disimpegno progressivo degli Stati Uniti dal conflitto per potersi dedicarsi a quello che Washington considera il suo principale avversario sistemico, la Cina, lasciando la responsabilità principale della difesa di Kiev agli europei. Inoltre Trump mira a normalizzare i rapporti con la Russia che considera comunque una grande potenza con cui interloquire e fare anche affari.

Ma l'aspetto più inquietante è che Trump sta manifestando sempre più apertamente di condividere con Putin la visione imperialistica di un mondo diviso in sfere d'influenze tra le grandi potenze ed al contempo il suo approccio spregiudicatamente predatorio ed affaristico.

Il recente blitz militare in Venezuela e le crescenti pressioni sulla Groenlandia confermano il ritorno degli Stati Uniti ad una versione moderna della dottrina Monroe. Con la pubblicazione della nuova strategia sulla sicurezza nazionale Trump ha inoltre lanciato un duro attacco all'Europa, definita sprezzantemente una civiltà in declino, ed espresso in maniera chiara il suo disinteresse al mantenimento del legame transatlantico basato sulla comunanza di valori quale pilastro principale della politica estera americana.

I Paesi europei sembrano finalmente più consapevoli che entrambi Trump e Putin vogliono un'Europa debole e divisa e che devono trovarsi pronti a difendere da soli l'Ucraina.

Gli europei hanno reagito al piano di Trump presentando una controproposta di 20 punti che recepisce le principali richieste di Kiev ed è sicuramente più equilibrata. Gli europei e l'Ucraina insistono giustamente che occorre innanzitutto arrivare ad una sia pur fragile tregua e che solo successivamente potranno essere avviati negoziati seguendo l'esempio di quanto avvenuto nella striscia di Gaza. La nuova proposta che sta emergendo dai colloqui tra europei ed americani prevede un congelamento del conflitto lungo l'attuale linea del fronte con la creazione di un'ampia zona smilitarizzata lungo l'attuale linea del fronte ed un innalzamento del limite quantitativo dell'esercito ucraino ad 800.000 unità. L'Ucraina dando prova di flessibilità è disponibile ad accettare la perdita de facto (non de jure) delle aree già occupate dai russi che ammontano a circa un quinto del suo territorio nazionale ed anche di rinunciare alla sua richiesta di adesione alla Nato ma chiede in cambio solide garanzie di sicurezza. Inoltre il Presidente ucraino, sempre attento a non irritare Trump, si è detto disponibile ad organizzare elezioni in tempi rapidi a condizione che gli alleati garantiscano condizioni minime di sicurezza nonché ad indire un referendum poiché una decisione sull'eventuale cessione del Donbass spetterebbe comunque solo al popolo ucraino.

Nell'ultima riunione della coalizione dei volenterosi con gli americani è stata raggiunta un'intesa per la concessione di garanzie di sicurezza a favore di Kiev basate sul modello dell'art.5 della Nato con il previsto schieramento di 30.000 unità delle forze multinazionali di pace messe a disposizione principalmente dagli europei laddove i compiti di monitoraggio verrebbero affidati agli Stati Uniti.

Permane tuttavia un interrogativo di fondo sul quale Kiev è ancora in attesa di ricevere una risposta chiara dagli alleati. In quale misura e con quali modalità i Paesi europei e gli Stati Uniti saranno veramente disponibili ad assumersi l'impegno di intervenire al fianco dell'Ucraina ed a correre il rischio di un confronto militare diretto con la Russia nell'ipotesi di una nuova aggressione sulla base del modello dell'art. 5 della Nato? Al riguardo vi sono fondati motivi per dubitare che le opinioni pubbliche di molti Paesi della Nato saranno veramente disponibili ad avallare una tale scelta.

Ma l'aspetto che induce al maggiore scetticismo sull'esito dei negoziati è rappresentata dalla posizione intransigente della Russia più che mai determinata a proseguire nel suo sforzo bellico. L'obiettivo nel lungo periodo del Cremlino rimane sempre lo stesso, quello di riacquisire il pieno controllo sull'Ucraina. L'esistenza di una identità nazionale ucraina è incompatibile con il sogno messianico di Putin di ricreare l'impero russo. Inoltre egli è un convinto sostenitore del pericoloso mito del *russky mir* che rappresenta una chiave di lettura fondamentale per capire le cause profonde dell'invasione. I russi e gli ucraini vengono considerati un unico popolo e l'Ucraina viene definita uno Stato artificiale. Il Cremlino ritiene di avere il pieno diritto di intervenire a tutela delle popolazioni russofone al di fuori dei propri confini. Il tragico errore di valutazione del Cremlino, ingannato dalla cortina fumogena della sua stessa disinformazione, è stato che le popolazioni russofone dell'Ucraina fossero anche russofile ed avrebbero accolto benevolmente le truppe russe. Putin nutre poi una profonda avversione nei confronti degli ucraini poiché pericolosamente attratti dai valori di libertà e democrazia. La Russia sta intensificando la

sua offensiva militare e bombardamenti sulle infrastrutture energetiche e continua a rifiutare qualsiasi ipotesi di un cessate il fuoco. Il Cremlino insiste sulle sue richieste di cessione integrale del Donbass, di smilitarizzazione dell'esercito ucraino e di un divieto permanente di adesione di Kiev alla Nato. La Russia è inoltre contraria alla concessione di garanzie di sicurezza a favore di Kiev da parte dei Paesi alleati senza il suo coinvolgimento volendo mantenere un potere di veto. In particolare il Cremlino ha reiterato la sua ferma opposizione all'ipotesi dello schieramento di forze di pace internazionali a guida europea sul territorio ucraino che verrebbero considerati un obiettivo militare legittimo.

Nel rigettare il piano di pace Putin sta evitando di criticare Trump, addossando sempre la colpa agli europei ed ucraini accusati di essere guerrafondai.

Il suo obiettivo rimane quello di indebolire il legame transatlantico. L'Europa viene oggi additato come il principale nemico della Russia.

Putin è tuttora convinto di vincere poiché conta sulla superiorità delle risorse umane e sulla conversione dell'apparato industriale del Paese ad un'economia di guerra, confida soprattutto sul progressivo disimpegno americano dal conflitto ed anche sulla crescente disaffezione delle opinioni pubbliche occidentali.

Per il regime di Putin il conflitto ucraino rappresenta una questione esistenziale. La Russia è obbligata a proseguire nella sua offensiva poiché gli obiettivi minimi dell'operazione militare speciale non sono ancora stati raggiunti. Il bilancio della guerra è quasi fallimentare: la Russia non si è ancora impadronita di nessuna principale città ucraina, ha perso centinaia di migliaia di uomini ed è persino costretta di ricorrere all'aiuto militare dell'Iran e della Corea del Nord. La Nato si è ulteriormente allargata ad est con l'adesione della Svezia e della Finlandia. Inoltre la Russia ha perso l'accesso al grande mercato europeo, si trova costretta a vendere le sue materie prime sui mercati asiatici a prezzi scontati ed è ormai relegata ad un ruolo di partner ancillare rispetto al suo principale alleato strategico, la Cina. La posizione della Russia si è anche indebolita in vari scacchieri internazionali, tra i quali in Siria, Venezuela e nel Caucaso.

Laddove invece la Russia continua a mostrarsi efficiente ed a conseguire successi è nella sua insidiosa guerra ibrida all'Occidente basata sull'utilizzo capillare dell'arma della disinformazione volta a manipolare ed indebolire il sostegno delle opinioni pubbliche occidentali a Kiev ed a minare la loro fiducia nelle istituzioni democratiche tramite la diffusione di narrative false per giustificare la sua aggressione militare ed accreditando di se l'immagine di potenza militare invincibile.

In questa fase epocale l'Europa deve mostrarsi all'altezza della sfida, continuare a dare il suo fondamentale sostegno a Kiev ed opporsi ad un eventuale accordo tra gli Stati Uniti e la Russia sopra la sua testa che sarebbe inevitabilmente ispirato ad una visione imperiale con il ritorno alla logica della spartizione del continente europeo in sfere d'influenza.

Se l'Europa si mostra unita è lungi dall'essere debole poiché può utilizzare vari strumenti per far valere le sue ragioni. E' già il primo donatore in assoluto di Kiev e dispone soprattutto di una formidabile leva a disposizione dato che la quasi totalità dei fondi sovrani russi congelati (oltre 200 miliardi di euro) si trovano nel continente europeo. L'eventuale futura rimozione delle sanzioni e restituzione dei fondi sovrani alla Russia non potrà avvenire senza l'assenso europeo. Inoltre gli stessi Stati Uniti hanno riconosciuto ai Paesi europei un ruolo principale nella fornitura delle indispensabili garanzie di sicurezza a Kiev.

L'Europa ha poi adottato due importanti decisioni, riguardanti rispettivamente l'immobilizzazione dei fondi sovrani russi a tempo indeterminato e l'erogazione di un prestito di 90 miliardi di euro a favore di Kiev a valere sul debito comune europeo. E' stata invece accantonata la proposta della concessione di un prestito a valere sui fondi sovrani russi congelati a causa delle perplessità espresse da alcuni Paesi membri sulla base giuridica che potesse giustificare

un'eventuale confisca degli stessi e per il timore di non mettere a rischio la stabilità dei mercati finanziari internazionali.

L'Unione Europea ha dunque reagito tempestivamente dando prova di coesione e responsabilità poiché il prestito consente di venire incontro all'urgente fabbisogno finanziario dell'Ucraina.

La domanda inevitabile è cosa possono fare gli europei per facilitare il raggiungimento di una tregua ed il successivo ritorno alla pace che se non giusta dovrebbe essere perlomeno sostenibile. A tale riguardo bisogna tenere sempre a mente che sarà sempre e solo la Putin a decidere se e quando sarà arrivato il momento di sedersi al tavolo negoziale. Lo zar rispetta solo il linguaggio della forza, bisogna convincerlo che non può ottenere la capitolazione di Kiev.

L'Europa deve continuare a fornire il suo necessario sostegno finanziario e militare a Kiev ed inasprire ulteriormente le sanzioni contro la Russia. Inoltre i leader europei dovranno cercare di scongiurare il definitivo disimpegno americano dal conflitto e svolgere un'azione di sensibilizzazione su Trump affinché receda dalla sua politica di appeasement nei confronti della Russia ancorché il loro sforzo sarà probabilmente destinato a fallire. Un compito più facile sarà convincere Trump a continuare a fornire l'intelligence ed a fornire gli indispensabili armamenti americani dato che verrebbero pagati dagli europei tramite il meccanismo Purl e poi girati a Kiev.

L'Europa deve poi insistere affinché venga infine accettata la sua proposta che è l'unica ragionevole poiché basata su un compromesso. Occorre arrivare ad una tregua e congelamento del conflitto lungo l'attuale linea del fronte per creare uno scenario analogo a quello coreano.

La Russia potrebbe mantenere il controllo dei territori già occupati ed ottenere la non adesione dell'Ucraina nella Nato. L'Ucraina, in cambio dell'accettazione dolorosa dell'amputazione dei territori e della sua rinuncia alla Nato deve poter continuare a poter disporre di un esercito forte a scopo di deterrenza (modello porcospino) con l'auspicabile aggiunta di garanzie di sicurezza da parte degli alleati. Kiev dovrà inoltre poter ricevere adeguati aiuti dagli alleati per la ricostruzione economica del Paese e ricevere rassicurazioni dagli europei di un loro sostegno alla rapida integrazione nell'Unione Europea, a condizione che il Governo ucraino prosegua senza indugi nell'adozione delle indispensabili riforme strutturali, in particolare di quelle concernenti il rafforzamento dello stato di diritto e la lotta alla corruzione.

Pier Francesco Zazo

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1416 – Anno MMXXVI
Roma, 2 febbraio 2026

Il Libano tra Hezbollah e Israele: il difficile compito del Governo libanese ed il ruolo della diplomazia.

Oggi è diffusa la sfiducia nella diplomazia e nella sua capacità di risolvere o prevenire i conflitti. Del resto una politica estera "urlata", fatta di annunci ed affermazioni perentorie, finisce spesso con lasciare il tempo che trova. Diverso è il discorso quando la politica estera segue linee più "tradizionali", basate sulla discrezione e sui piccoli passi. Un esempio lo sta dando il Libano.

Le speranze suscitate dall'uscita dalla paralisi nella quale si trovava la politica libanese (Lettera Diplomatica 1396 del 24 marzo 2025) non sono andate deluse. Non si è fuori dal guado, ma non si è neanche tornati indietro. Il cosiddetto "Meccanismo", vale a dire il sistema multilaterale di verifica del rispetto della tregua (International Monitoring and Implementation Mechanism - IMIM), creato in seguito al cessate il fuoco tra Israele e Hezbollah (27 novembre 2024) e che oltre ad UNIFIL, Libano ed Israele, comprende Stati Uniti e Francia, sta funzionando. Monitora il cessate il fuoco e cerca di continuare la faticosa e certosina opera di delimitazione della frontiera terrestre tra Israele e Libano (su quella marittima è stato trovato un accordo: vedasi Lettera Diplomatica 1343 del 18 ottobre 2022). Un lavoro scandito da tempi biblici: solo un repentino mutamento della situazione geopolitica della regione potrà accelerarne il processo.

Tre sono le novità del "Meccanismo" presieduto dagli americani. In primo luogo, rispetto al consolidato sistema di dialogo tripartito tra Israele, Libano e UNIFIL, è stato rotto un tabu, dato che libanesi ed israeliani ora dialogano direttamente tra di loro e non tramite gli ufficiali dell'UNIFIL; in secondo luogo, per la prima volta ai negoziati partecipano anche dei civili; infine, due Paesi, Francia e Stati Uniti, sono parte dell'esercizio in quanto garanti del cessate il fuoco. Un aspetto che ha fatto storcere il naso agli "onusiani ortodossi", ma che riflette una realtà che è cambiata.

Per quanto riguarda la presenza dei civili, dopo la partenza di Papa Leone XIV dal Libano il Presidente libanese Joseph Aoun ha nominato Simon Karam, avvocato ed ex Ambasciatore del Libano a Washington, Capo della delegazione libanese.

Sullo sfondo dell'esercizio portato avanti dal "Meccanismo" c'è la prospettiva di una normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra Libano ed Israele, propedeutica all'ingresso di Beirut nel sistema degli Accordi di Abramo. Quest'ultimo sta molto a cuore a Tel Aviv ed a Washington, ma i tempi non sono maturi. Si tratta comunque di una svolta.

Una battuta è arrivata con la crisi di Gaza che ha interrotto il riavvicinamento tra sauditi ed israeliani. Pensare che il Libano entri a far parte degli Accordi di Abramo se l'Arabia Saudita ne resta fuori, appare irrealistico. Per il Libano l'Arabia Saudita è troppo importante, sia quale nume tutelare dei sunniti libanesi, sia quale finanziatore della ricostruzione del Paese. C'è poi un altro aspetto del quale poco si parla: il Libano è un Paese "arabo". Si tratta di un principio inscritto nel Patto nazionale che nel 1943 suggellò l'intesa tra cristiani e mussulmani per dare vita ad un Libano indipendente e non parte di una entità araba più ampia. Inoltre, il Libano è uno degli Stati fondatori della Lega Araba. Infine, è presente una consistente collettività di rifugiati palestinesi, pur ridottasi nel corso degli anni, ma che nessun Governo libanese può ignorare (oltretutto in alcuni campi di rifugiati i

palestinesi dispongono di armi senza che la polizia possa intervenire).

Non mancano le incognite sul futuro del "Meccanismo", tanto che a gennaio sono state annullate riunioni già programmate. Un motivo su tutti: gli americani sono insoddisfatti per quanto riguarda il disarmo di Hezbollah, tanto che una prima visita del Capo di Stato Maggiore delle LAF (Lebanese Armed Forces) a Washington è stata annullata. Ora il generale Rodolphe Haykal dovrebbe andare negli Stati Uniti a febbraio per spiegare cosa è stato fatto finora e come intende procedere in futuro per quanto riguarda il disarmo di Hezbollah. A riprova che non si tratta di una visita protocollare la missione dovrebbe essere preceduta da quella del generale di brigata Nicolas Tabet, Capo del settore a Sud del Litani, il più delicato di tutto il Paese.

Sul futuro del "Meccanismo" pesano anche eventuali tensioni franco-americane, sempre in agguato alla luce dei rapporti non facili tra i due Paesi. Avere gli Stati Uniti a bordo è però fondamentale: per i rapporti che gli americani intrattengono con Israele ed i Paesi arabi del Golfo e per il sostegno militare che possono fornire al Libano. Ma anche la presenza della Francia è essenziale: riequilibra un sistema che altrimenti sarebbe troppo sbilanciato verso lo Stato ebraico; è un membro permanente del Consiglio di Sicurezza; ha rapporti storici con il Paese dei cedri. Non a caso il Primo Ministro Nawaf Salam si è recato a Parigi alla fine di gennaio per incontrare Macron.

Il disarmo di Hezbollah prosegue gradualmente, tanto che sarebbe stata completata la prima fase, vale a dire quella che riguardava la regione a Sud del fiume Litani (zona di competenza di UNIFIL). Si tratta di un dividendo positivo del durissimo colpo inferto da Israele all'Iran e ad Hezbollah. Il Governo libanese è ora più forte e riesce a controllare meglio il flusso di armi e di denaro verso il movimento sciita. Non è un mistero che si siano ridotti di molto i finanziamenti di Teheran: questi, secondo stime attendibili, si sarebbero ridotti di tre quarti. Certamente, il movimento sciita ha altri modi per finanziarsi: aiuti della diaspora, riciclaggio di denaro sporco, traffico di droga e di diamanti ma anche, secondo informazioni israeliane, traffico illegale di animali selvatici e di legname. Questo grazie ad una rete ramificata che si estende in particolare in America latina, Europa, Australia, ovunque siano presenti importanti comunità sciite.

I problemi di Hezbollah sono anche altri. Non svolge più il ruolo regionale che aveva. Ha perso il legame preferenziale che lo legava alla Siria tanto che sta ora cercando di riallacciare i rapporti con la nuova dirigenza di Damasco. I rapporti con il movimento sciita rivale, Amal, sono messi a dura prova dai bombardamenti israeliani nel Sud del Libano. Per quanto questi ultimi cerchino di essere chirurgici, capita che in un villaggio misto siano colpiti anche membri di Amal. Questo crea forti malumori soprattutto a livello della base dei due partiti, mentre le dirigenze cercano di evitare uno scontro aperto. Preferiscono infatti arrivare alleati alle prossime elezioni politiche, onde evitare l'elezione di candidati sciiti indipendenti e di perdere il monopolio della loro comunità. Comunque sia, il rapporto che sembrava inossidabile tra il Presidente del Parlamento e Capo di Amal, Berri, ed il Segretario Generale di Hezbollah si è incrinato.

Secondo alcuni osservatori a riprova della relativa debolezza di Hezbollah sono mutati i toni del "partito di dio". Ad esempio si preferisce parlare di avversari politici e non di nemici interni. Circa il possesso delle armi si tende a precisare che servono solo per scopi difensivi, ma il movimento non ha acconsentito a cederle del tutto, con il pretesto che le Forze Armate Libanesi non sarebbero in grado di resistere agli attacchi israeliani.

Vi sono timidi segni di una evoluzione di Hezbollah sul piano interno. Il movimento continua ad essere "uno Stato nello Stato", ma comincia a praticare quella che una volta in Italia si chiamava "entrismo", attraverso una graduale infiltrazione nei gangli dell'apparato statale. Non è un caso che militanti di Hezbollah vengano invitati ad arruolarsi nelle Forze Armate (queste ultime, detto per inciso, sono sbilanciate da un punto di vista confessionale con una tradizionale forte presenza di sunniti provenienti dalle zone povere del Nord del Paese ed una debole presenza di cristiani, tranne che tra gli ufficiali

dove questi ultimi sono la metà degli effettivi). Da qui a dire che siamo di fronte al preludio di una futura "costituzionalizzazione" del "partito di dio" ce ne corre. Un inizio di riorganizzazione interna è però innegabile. Il radicale Wafic Safa, già responsabile dell'unità che teneva i rapporti con le agenzie di sicurezza libanesi, è stato emarginato. I rapporti con il Governo tenuti finora dal Segretario Generale sono stati affidati a Mohamed Fneich, ex Ministro e persona nota per la sua duttilità (per quanto possa essere duttile un Hezbollah).

Israele cerca di rendere del tutto inoffensivo Hezbollah. Dopo averne annientato la dirigenza, ora colpisce i quadri operativi (addetti alle telecomunicazioni ed alla logistica, responsabili della difesa aerea, ecc.) e distrugge i depositi di armi. A Beirut c'è la percezione di un cambio di passo della strategia di Tel Aviv. Tradizionalmente Israele è sempre intervenuto in maniera massiccia - alcuni direbbero sproporzionata - quando riteneva di trovarsi di fronte ad un pericolo esistenziale. Il problema è che dopo Gaza si sarebbe abbassata la soglia in base alla quale Tel Aviv percepisce un pericolo per la propria esistenza: una vera e propria cesura rispetto al passato. A riprova di questo vi sarebbe la continua mobilitazione militare dello Stato ebraico nonostante la guerra sia costata finora – secondo fonti israeliane - 60 miliardi di dollari, 75 se si contano i costi indiretti (compensi alle imprese, danni materiali, sfollati interni).

Hezbollah ha compreso che Israele ha due atout rispetto al passato: una assoluta supremazia militare ed una collaudata rete di spionaggio. Tel Aviv occupa cinque postazioni chiave nel Sud del Libano dalle quali controlla eventuali movimenti sospetti di Hezbollah. A questo si aggiunge una zona cuscinetto, dove i militari di Tel Aviv hanno fatto terra bruciata rendendo estremamente difficoltoso il ritorno di miliziani armati. Per quanto riguarda la rete di spionaggio, il Mossad è riuscito a creare una collaudata rete di informatori tra gli sciiti del Sud che conoscono il terreno meglio di qualunque altro.

La pressione militare israeliana preoccupa ovviamente il governo libanese, attento alle reazioni di Hezbollah e desideroso di ripartire con la ricostruzione, a cominciare dalle regioni meridionali, cosa impossibile da fare se continuano i bombardamenti.

Per dare stabilità al paese, oltre al disarmo di Hezbollah ed alla cessazione degli attacchi israeliani, la terza gamba dell'equazione che sta a cuore al Governo libanese è il rafforzamento delle LAF, per metterle in condizione di presidiare la regione al confine con lo Stato ebraico (oltre a controllare la frontiera siriana). Una questione non più procrastinabile alla luce della cessazione del mandato di UNIFIL, peraltro fortemente voluta da israeliani e americani.

Sostenere le LAF è la sfida che la comunità internazionale deve cogliere e che in parte ha colto. Bisogna ammodernare le Forze Armate Libanesi (superando le resistenze israeliane) e assicurare una vita decorosa ai soldati (stipendi e servizi sociali). Attualmente il Qatar, su spinta degli americani, integra lo stipendio dei militari. Allo stesso tempo è tollerato che questi abbiano un secondo lavoro, come quello di guidatore di taxi o di "delivery boy". Questo però a lungo andare non funziona. A tale proposito le speranze sono rivolte alla conferenza di Parigi sul sostegno alle Forze Armate Libanesi prevista per il 5 marzo.

In campo diplomatico, oltre al "Meccanismo", opera il "Quintetto" composto da Stati Uniti, Francia, Egitto, Arabia Saudita e Qatar, gli stessi Paesi che hanno avuto un ruolo importante per uscire dalla crisi di Gaza. Il Governo Salam ha capito che deve muoversi a tutto campo. Conta sull'aiuto indispensabile di Washington e Parigi, ma allo stesso tempo lavora ad una posizione araba comune per alleggerire le pressioni di Washington e Tel Aviv. A Davos il Presidente egiziano al-Sisi è stato latore di un messaggio al Presidente Trump volto a rassicurarlo circa l'impegno libanese a disarmare Hezbollah ed a perorare l'intervento di Washington su Tel Aviv perché riduca la pressione militare sul Libano.

Se c'è un attore che svolge un ruolo crescente in Libano è il Qatar. Doha ha buoni rapporti sia con Washington che con Hezbollah, il che non guasta. Oltre a sostenere le Forze Armate Libanesi (recentemente sono stati consegnati dei veicoli), Doha è disposta a

partecipare alla ricostruzione del Libano; punta ad investimenti in campo energetico e del gas con il coinvolgimento della Siria e finanzia un costoso programma per far rientrare quattrocentomila profughi in Siria. Quello dei rifugiati siriani in Libano, in maggioranza sunniti fuggiti dalla repressione di Assad, è un problema per il Governo. Costituisce un peso finanziario in termini di servizi sociali e crea malumori nella popolazione locale.

Circa i rapporti tra Damasco e Beirut, il Qatar mira a favorire una normalizzazione delle relazioni tra i due Paesi. Si tratta di una questione spinosa, a cominciare dal dossier dei libanesi prelevati e rinchiusi nelle prigioni di Damasco all'epoca dell'occupazione siriana e dei quali non si è saputo più nulla. Non se ne parla troppo perché non si vuole esacerbare i rapporti tra i due Paesi, ma il problema resta.

A riprova del ruolo del Qatar in Libano, nel corso della sua visita a Beirut alla fine di gennaio, il Ministro degli Esteri del Qatar, Mohammed ben Abdelaziz al - Khulaifi, oltre al Primo Ministro libanese, al Vice Primo Ministro ed al suo omologo, ha incontrato sette ministri, tra i quali quelli dell'economia e dell'energia, fondamentali per la ricostruzione del Paese. La stessa Arabia Saudita, preoccupata per l'attivismo del Qatar, sembra aver vinto le ultime resistenze che l'hanno tenuta negli ultimi anni lontana dal Libano.

In conclusione, il Libano si trova in una situazione precaria ma sicuramente migliore rispetto ad un anno fa. Non solo ha un Governo, ma l'economia sta dando segni di ripresa e la Banca Mondiale ha concesso recentemente un prestito di 350 milioni di dollari. Inoltre procede la riforma del sistema bancario che sta molto a cuore agli americani anche per l'impatto che può avere sul controllo dei flussi finanziari.

La sfida principale che sta davanti al Governo libanese è approfittare dell'indebolimento di Hezbollah per riuscire finalmente a disarmarlo, senza far correre rischi alla coesione interna del Paese, e non essere più ostaggio dei ricatti della milizia sciita. Il "partito di dio" non va sottovalutato: la sua leadership ha commesso l'errore storico di attaccare Israele per soccorrere Hamas, ma continua ad essere una forza ben organizzata, in grado di fornire ai suoi quei servizi sociali che il Governo non riesce a fornire. Hezbollah ha però bisogno del Governo e degli aiuti internazionali per ricostruire il Sud del Paese. Vedremo poi quale sarà il risultato delle elezioni legislative del 3 maggio, sempre che non vengano rinviate (si dice che un rinvio converrebbe ad Hezbollah dato che così avrebbe più tempo per riorganizzarsi).

Nel campo della politica estera il Governo si muove a tutto campo per ottenere quella rete di protezione internazionale che gli serve e per rafforzare lo Stato (Forze Armate in primis) e l'economia. A parte la Francia, Paesi europei tradizionalmente presenti in Libano come la Gran Bretagna, ma anche la stessa Germania e la Spagna, quest'ultima ha svolto ruoli apicali in UNIFIL, dovranno fare la loro parte.

L'Italia ha sempre avuto un ruolo di primo piano in Libano. Siamo ben accetti da tutte le comunità confessionali ed abbiamo delle capacità, ad esempio nella formazione dell'esercito e della polizia, che molti ci invidiano. Per quanto riguarda UNIFIL, dal 2006 ad oggi cinque degli otto Force Commander (i Capi della missione onusiana) sono stati italiani, ed il contingente italiano è sempre stato di gran lunga tra i più numerosi. La fine del mandato di UNIFIL libererà risorse che l'Italia potrà dedicare alla stabilità del Libano.

UNIFIL ha svolto un ruolo la cui importanza nessuno vuole negare. Con la sua partenza finisce però un'era e di questo dobbiamo rendercene conto. Si apre una fase piena di rischi ma anche di opportunità. Per certi versi il Libano esce da una situazione di minorità e rientra nei giochi medio orientali. Liberata dalla presenza ingombrante di Assad la dirigenza libanese non si limiterà a ricercare il sostegno occidentale ma guarderà sempre di più al mondo arabo. Sarà in grado la comunità internazionale di cogliere la sfida che le sta di fronte?

Giuseppe Morabito

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1417 – Anno MMXXVI
Roma, 21 febbraio 2026

E' scaduto il Trattato Strategico New Start

E' passata quasi sotto silenzio il 5 febbraio 2026 la triste fine del Trattato strategico New START tra Russia e Stati Uniti, che fissava a 1.550 il numero di testate nucleari e 700 i missili strategici schierati da ciascun Paese. La stampa internazionale e quella nazionale hanno il giorno stesso dedicato vari articoli e commenti ma al livello governativo le reazioni sono state rare. Lo si può capire poiché si trattava di un evento di cui nessun governo si può vantare, un "fiasco" non solo per i due Stati interessati ma anche per la comunità internazionale nel suo insieme. E' scaduto infatti l'ultimo accordo strategico ancora in vigore che manteneva una certa stabilità tra le due maggiori potenze atomiche. Ciò avviene dopo che sono già venuti meno il Trattato IMF che aveva portato all'eliminazione di tutti i missili nucleari a raggio intermedio posseduti dai due paesi, il Trattato Open Skyes che consentiva l'ispezione reciproca per via aerea delle rispettive installazioni militari. Nel 2024 la Russia ha ritirato la sua ratifica del Trattato CTBT che proibisce gli esperimenti nucleari e che gli Stati Uniti non hanno mai ratificato. Una vera ecatombe cui si aggiunge adesso la scomparsa dello Start.

Occorre ammettere che poco si poteva fare per mantenere in vita l'accordo tal quale poiché nel suo articolo 14 si prevedeva esplicitamente che esso poteva essere prorogato per cinque anni soltanto una volta. Tale proroga era già avvenuta nel 2021. Ma non si trattava del solo ostacolo. In realtà né Trump né Putin amavano il New Start: l'americano perché l'accordo era stato negoziato e poi rinnovato dai suoi odiati predecessori Obama e Biden, il russo perché non apprezzava le stringenti misure di verifica e ispezioni previste dall'accordo. Putin per primo approfittò del Covid per "azzoppare" il trattato non consentendo più le ispezioni americane sui propri arsenali, una situazione che poi mantenne anche dopo la fine della pandemia. Per reciprocità gli americani fecero altrettanto. Trump alla fine del suo primo mandato non fece nulla per rinnovare il trattato che stava per scadere. Lo dovette fare in extremis il suo successore Biden nei primissimi giorni dopo la sua inaugurazione.

Nel settembre scorso, all'avvicinarsi della scadenza, Putin astutamente propose un'intesa parziale non giuridicamente vincolante sul solo mantenimento degli attuali tetti previsti per le testate e per i vettori lasciando da parte le importanti disposizioni di verifica e controllo previste. Si sarebbe trattato in sostanza di prorogare quella che era già la preesistente situazione di fatto il che, visto che il rinnovo non si poteva fare, costituiva una via di uscita provvisoria che avrebbe evitato, per la prima volta in più di 40 anni, un vuoto totale nella disciplina del nucleare strategico tra i due paesi.

Tra i pochi coraggiosi che hanno voluto esprimersi ufficialmente sulla scomparsa del trattato vi è stato Papa Leone 14mo che prima della scadenza del 5 febbraio espresse l'auspicio che "un seguito venisse dato al Trattato New Start". Successivamente egli espresse il suo rammarico per l'accordo ormai scaduto. La voce dell'Unione Europea si fece invece sentire in sede ONU prima della scadenza, attribuendone la responsabilità principale a Putin ma riconoscendo implicitamente la validità della sua proposta di continuare a rispettare volontariamente i limiti stabiliti dall'accordo.

La proposta di Putin venne invece lasciata cadere da Trump che nel corso di un'intervista al New York Times, si limitò a sentenziare l'inevitabilità della scadenza del Trattato ("If it expires, it expires") aggiungendo che il New Start sarebbe stato sostituto da un accordo migliore. Analoga previsione egli aveva fatto durante il suo primo mandato senza ottenere alcun risultato. In tal modo egli

è finito per apparire come il principale responsabile del decadimento del Trattato, mentre in realtà il primo scossone all'intesa era stato dato da Putin in occasione del Covid.

Un accordo migliore secondo l'americano sarebbe stato un'intesa a tre che includesse anche il potenziale strategico della Cina per far fronte all'ipotesi che l'America dovesse un giorno far fronte congiuntamente sia alla Russia che alla Cina. Un'ipotesi certo da non escludere ma che non tiene conto del fatto che l'arsenale cinese, pur se crescente, è di gran lunga inferiore a quello russo e americano per cui, ai fini di un equilibrio, si dovrebbe o permettere alla Cina di raggiungere i massimali russo-americani o obbligare questi ultimi ad abbassarsi al livello cinese. La Russia sostiene che in tal caso si dovrebbero mettere nel conto anche gli arsenali franco-britannici che stando alla dottrina Nato "contribuiscono anch'essi alla sicurezza dell'Alleanza" e che congiuntamente sono oggi paragonabili all'attuale deterrente cinese. In realtà sarebbe più facile allargare ad altri un'intesa su un preesistente "modus vivendi" tra le due maggiori potenze nucleari piuttosto che partire dall'attuale vuoto pneumatico.

La nuova situazione caratterizzata dall'assenza di qualsiasi limite numerico alle testate e ai vettori strategici si aggiunge la mancanza ormai delle importantissime verifiche e ispezioni reciproche come anche del meccanismo previsto dallo Start per risolvere pacificamente eventuali controversie sull'applicazione dell'accordo. Scade anche l'impegno congiunto a non interferire con i sistemi di osservazione satellitari.

Tutto ciò avviene alla vigilia della quinquennale grande conferenza di riesame del Trattato sulla Non Proliferazione Nucleare (TNP) che si terrà a New York nell'aprile prossimo ed in cui le cinque potenze nucleari cui il TNP concede di possedere l'arma nucleare (Cina, Francia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti) dovranno dar conto di quanto esse hanno fatto nell'applicazione dell'articolo 6 del trattato che prevede la negoziazione sul disarmo nucleare. Visto che nell'ultimo decennio in tale campo anziché fare passi in avanti si sono fatti soltanto passi indietro, si corre il rischio che, in aggiunta alla inevitabile via libera ad una corsa agli armamenti tra i "5 grandi" e di fronte al deterioramento della sicurezza globale, altri paesi cerchino di dotarsi dell'arma nucleare.

Carlo Trezza

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1418 – Anno MMXXVI
Roma, 22 febbraio 2026

LA NUOVA POSTURA STATUNITENSE NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE: RIFLESSI PER L'ITALIA

1. Per introdurre l'argomento è forse utile partire dai concetti di isolazionismo e sovranismo cui si richiama, anche se indirettamente, la politica del presidente Donald Trump nel suo secondo mandato. Ma la interpretazione di questi due concetti deve essere più dilatata ed espansiva rispetto all'origine. Il concetto di isolazionismo si allarga per comprendere l'America centrale e meridionale e si esplica nel contrastato confronto con l'Europa. Il concetto di sovranismo, a sua volta, viene allungato al di là delle frontiere per puntare ad una presunzione di pregnante interesse per risorse fondamentali per l'economia americana, come il petrolio e i minerali strategici (in funzione anche anti-cinese).

La visione di Trump nei confronti del mondo esterno non comporta certo un ritrarsi dalla politica internazionale. E' una visione del mondo secondo grandi settori geografici. In Europa riconosce un ruolo centrale alla Russia nei confronti non solo dell'Ucraina ma anche dell'Europa occidentale ed orientale. L'obiettivo sottostante è quello di staccare la Russia dalla Cina, cui egli rivolge uno sguardo tra l'ostile e il compromissorio. Nel contempo, Trump nutre un interesse prioritario a rinsaldare i rapporti segnatamente con il Giappone, la Corea del Sud e l'Australia, con uno sguardo ambiguo, ancorché al momento solidale, su Taiwan, senza escludere la possibilità, nel suo foro interno, che Taiwan sia "venduta" alla Cina sull'altare di un futuro duopolio a livello mondiale tra Washington e Pechino.

E' una visione di sfacciato realismo nei rapporti fra stati che prescinde da qualsiasi solidale colleganza sulla base di valori, quali democrazia e diritti umani. E', in conclusione e in sostanza, la fine del mondo euro-atlantico che avevamo conosciuto negli ultimi 80 anni.

2. Soffermiamoci ora su alcuni paesi su cui si è esercitata in profondità l'attenzione di Trump, Venezuela, Cuba ed Iran. Con l'azione sul Venezuela e la rocambolesca "esfiltrazione" del presidente Maduro, il leader americano ha affermato la sua visione di controllo sul sub-continente latino americano in base a quei concetti di isolazionismo allargato e di sovranismo di risorse, cui si è fatto cenno all'inizio. Negli ultimi 26 anni, il Venezuela aveva conosciuto un interessante esperimento di sinistra basato sull'iniziativa avviata ancora alla fine degli anni '90 del secolo scorso dal presidente Hugo Chávez. Uomo di notevole fascino personale e carisma, era riuscito per circa 14 anni a mantenere democraticamente il potere sino alla sua morte prematura. Dal 2013, gli subentrò Maduro, privo di quelle doti di leadership naturali che avevano consentito al predecessore di far fronte all'inesorabile caduta del consenso. Il regime di Maduro si trasformò progressivamente in una dittatura con ripetute violazioni del verdetto democratico sino alla clamorosa alterazione dell'esito elettorale nelle elezioni del 2024.

L'azione di Trump su Caracas non è stata certo motivata dal desiderio di riportare la democrazia in Venezuela, bensì essenzialmente dall'intento di impadronirsi del controllo del petrolio venezuelano (primo paese al mondo in termini di riserve di risorse petrolifere). Riportare la democrazia a Caracas è un obiettivo del tutto secondario, non solo evidentemente per Trump, ma anche per il suo segretario di Stato, Marco Rubio, di ascendenza cubana. Si può intravvedere solo in prospettiva un possibile ritorno alla democrazia a Caracas. I necessari passaggi affinché la leader dell'opposizione in esilio, María Corina Machado, possa tornare nel Paese e concorrere in libere elezioni

democratiche non sono al momento prefigurabili. Né sono immaginabili le condizioni che consentano il ritorno di almeno una parte importante degli 8 milioni di Venezuelani che, negli anni del regime, hanno preferito lasciato il Paese.

Il cerchio si sta rinserrando anche attorno al collo della Cuba castrista. E' possibile, se non probabile, che entro alcune settimane L'Avana sia costretta a cedere per l'interruzione totale dei rifornimenti petroliferi indotta dalla pressione di Washington. Anche in questo caso, gli Stati Uniti di Trump non sono mossi dal desiderio di riportare la democrazia nell'isola, bensì dalla volontà di porre fine ad un disegno - perseguito dal castrismo per quasi 70 anni - di contrastare la supremazia degli Stati Uniti, lanciare un segnale a tutti i paesi latino-americani e corrispondere ad esigenze di politica interna in vista del consolidamento pro-Trump degli orientamenti delle importanti collettività cubane negli Stati Uniti.

Infine il rapporto con l'Iran. Anche qui a muovere una flotta imponente e a premere per un eventuale intervento non sono l'afflato della democrazia e la volontà di liberare un popolo dalla tenaglia asfissiante e mortifera di un regime tra i peggiori della storia; bensì la solidarietà con Israele e il riflesso certamente positivo che avrebbe in America una chiara sconfitta degli Ayatollah. Si può intravvedere, in assenza di una sostanziale capitolazione di Teheran alle richieste di Washington in materia soprattutto di nucleare e di capacità missilistiche, un attacco israelo-americano. In tale scenario non è che la democrazia ritornerebbe in Iran: ci sarebbe probabilmente un'attenuazione del regime oppressivo, un allentamento del sistema teocratico e una assunzione del potere da parte della componente più laica del sistema attuale (pasdaran). E' molto difficile intravvedere sin d'ora una liberazione del paese verso la democrazia e il rispetto dei diritti umani nella nuova fase che si potrebbe dischiudere.

Come valutazione generale da questo breve excursus, si potrebbe concludere che dal punto di vista europeo e della nostra sensibilità per la democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali, le azioni di Trump nei confronti di questi tre paesi puntano a risultati che non possiamo esimerci dal considerare positivi. Tuttavia, non possiamo nasconderci che la positività di tale risultati ha ben poco a vedere con l'intenzionalità effettiva di chi li ha promossi o li sta promuovendo.

3. Riflessi per l'Italia. Il declassamento dell'Europa, la possibile se non probabile "diminutio" dell'Ucraina, l'autocelebrazione a Mosca di una sorta di primazia russa in Europa non possono in alcun modo corrispondere ai veri interessi italiani. In questo il rapporto privilegiato del nostro governo con Trump contrasta con le aspirazioni fondamentali dell'Italia. Ci sarà un momento in cui questa contraddizione non potrà più essere misconosciuta o celata. Il trumpismo potrà avere paradossalmente un valore positivo per l'Italia solo nella misura in cui il nostro Paese potrà sottrarsi dall'abbraccio ambiguo con il Tycoon e proiettarsi con maggiore decisione verso forme di cooperazione europea sempre più rafforzate (ancorché per il momento non in ambito veramente federale) con la Germania, la Francia e gli altri paesi europei. Puntando, tra l'altro, alla salvaguardia dei diritti incancellabili della popolazione della Groenlandia e degli interessi legittimi della Danimarca, partner europeo di lunga data.

Adriano Benedetti

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1419 – Anno MMXXVI
Roma, 2 marzo 2026

L'attacco israeliano e americano all'Iran e la ritorsione iraniana. Contesto e possibili esiti.

Partiamo dai dati di fatto. Il regime teocratico e repressivo iraniano ha reagito con estrema brutalità nelle scorse settimane alle rinnovate proteste di varie componenti sociali ed etniche della popolazione con obbiettivi e finalità diverse ma convergenti nello spingere a cambiamenti che vanno dal rovesciamento del regime ad una sua evoluzione più rispondente a differenziati bisogni e aspirazioni.

Di fronte ad un indebolimento determinato da fattori interni, dai colpi inferti da Israele ad alleati che vanno da Hezbollah, ad Hamas, agli Houti yemeniti, dalla perdita della Siria e da una incombente minaccia espressa da un formidabile dispiegamento di forze americane nella regione, accompagnata da una manifestazione di determinazione con gli attacchi mirati ad installazioni militari e nucleari nel giugno scorso, la parte propensa al dialogo della dirigenza iraniana ha promosso il riavvio del negoziato sul programma nucleare con gli USA mediato dall'Oman e dall'AIEA. Ha mostrato di voler tornare ai livelli di arricchimento dell'uranio previsti dall'accordo JCPOA da cui si ritirò Trump ma non, almeno fino all'ultima fase degli incontri a Ginevra, al trasferimento fuori dal paese dell'uranio nel frattempo arricchito fino a soglie pericolosamente vicine a quelle necessarie per la produzione di armi nucleari. Da parte iraniana si era inoltre esclusa una disponibilità a negoziare sulle capacità missilistiche.

In presenza dello stallo negoziale, Trump e Netanyahu hanno deciso di lanciare un attacco aereo di dimensioni ben superiori di quelle del giugno scorso. L'attacco non si è limitato ad impianti militari e nucleari ma ha investito questa volta le sedi dei vertici delle istituzioni. La Guida suprema Khamenei è morta sotto le macerie cosi come vari massimi esponenti del regime. Vi sarebbero numerose vittime civili non quantificate finora dalle autorità iraniane che hanno però annunciato l'uccisione di decine di alunne di una scuola femminile colpita dai bombardamenti.

Al di là di ogni considerazione sulla legittimità sotto il profilo del diritto internazionale di questo attacco presentato come preventivo, quale ne sarebbe la reale motivazione nei tempi e nei modi?

Secondo le affermazioni di Trump è per proteggere le presenze americane nell'area soprattutto militari, e sostenere il popolo iraniano nella sua lotta contro il regime fino al suo abbattimento. Secondo Netanyahu è per prevenire un attacco dall'Iran distruggendone le capacità offensive e promuovere il *regime change*.

Secondo molti analisti ed opinioni negli Stati Uniti le reali ragioni sarebbero per Trump distrarre l'attenzione dai gravi problemi interni e dalla caduta di popolarità in cui si dibatte. Analoghe sarebbero quelle di Netanyahu.

La reazione iraniana, pressoché immediata, è consistita in attacchi missilistici su Israele, in massima parte neutralizzati dall'efficace sistema di protezione, ma con la distruzione di alcuni edifici, una decina di vittime finora e un numero molto maggiore di feriti, nonché sulle basi americane in Qatar, Kuwait, Emirati e Bahrein. Anche questi in grandissima parte neutralizzati ma con danni a strutture civili a Dubai e in Bahrein e alcune vittime anche americane. Ciò sta rapidamente deteriorando i rapporti tra Iran e paesi del Golfo, oltretutto contrari nelle loro precedenti dichiarazioni ad un attacco all'Iran in quanto consapevoli dei suoi effetti destabilizzanti, ma ora obbligati a difendere la loro sovranità territoriale. La

Turchia, che ha negato l'uso delle proprie basi agli Stati Uniti, ha condannato l'attacco israelo-americano ma anche quello dell'Iran su territori di paesi del Golfo. Nei complessi rapporti di potere all'interno della dirigenza iraniana le modalità dell'azione, soprattutto riguardo agli attacchi nei paesi del Golfo, sembrano indicare il prevalere della componente estremista dei pasdaran che, specularmente a quanto fa Netanyahu, usa l'escalation per il mantenimento del potere. Grave errore perché una rottura traumatica dell'Iran con i paesi arabi dopo i riavvicinamenti verificatisi negli ultimi anni potrebbe avere rilevanti conseguenze per chi l'ha provocata, anche sui conflitti nell'ambito del sistema di potere che la scomparsa di Khamenei può accentuare.

Macron, Merz e Starmer hanno diffuso una dichiarazione congiunta nella quale hanno ricordato di aver costantemente chiesto al Governo iraniano di porre fine al programma militare nucleare e a quello sui missili balistici, di cessare le attività destabilizzanti nella regione e di porre fine alla spaventosa repressione del proprio popolo. Hanno affermato di non aver partecipato agli attacchi israelo-americani e di essere in stretto contatto con gli Stati Uniti, con Israele e con gli alleati arabi nella regione, ribadendo il comune impegno dei tre paesi europei, cui hanno fatto eco l'Alta Rappresentante per la politica estera dell'UE Kallas e la stessa Von der Leyen, per la stabilità regionale e la protezione della vita dei civili, condannando le ritorsioni iraniane in territori di paesi della regione e invitando ad una ripresa delle trattative per giungere ad una soluzione negoziata evitando ogni escalation. Analoga, con un accento sull'esigenza di evitare una escalation, è stata sostanzialmente la posizione espressa dal Governo italiano, in questa fase soprattutto impegnato a trovare vie d'uscita per le migliaia di italiani, residenti e turisti, intrappolati nei paesi del Golfo ed in particolare a Dubai. Inviti alla de-escalation, alla fine immediata delle ostilità e al rispetto del diritto internazionale e umanitario sono venute dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e da Papa Leone.

Starmer ha successivamente dato la disponibilità all'uso da parte degli Stati Uniti di una base nel Regno Unito e di quella di Diego Garcia nell'Oceano Indiano "per scopi limitati strettamente difensivi", dicendo "di non volersi far coinvolgere nel conflitto avendo appreso la lezione dell'Iraq". E' seguito un dimostrativo attacco iraniano con un drone alla base britannica di Cipro.

Scontate sono state le condanne di Russia e Cina della violazione del diritto internazionale costituita dall'attacco israelo-americano. La Cina ha poi invitato tutte le parti ad una cessazione delle ostilità.

Reazioni negative, assieme ad altre positive soprattutto in ambienti neo-cons, vi sono state negli USA. I democratici, peraltro sempre fermamente ostili al regime iraniano, hanno denunciato, cosi come alcuni repubblicani, la violazione costituzionale di una azione di guerra non approvata dal Congresso della quale rilevano la pericolosità. E nella stessa base MAGA viene lamentata la violazione della promessa di Trump di non portare il paese in altre guerre come avevano fatto suoi predecessori, soprattutto se agli attacchi aerei si accompagnassero presenze sul terreno che Trump ha peraltro finora escluso. Questo disagio è però in contrasto con un'altra parte della base trumpiana, quella degli estremisti evangelici che messianicamente auspicano che il Regno di Israele si ricostituisca su tutti i suoi territori biblici.

Quali possono essere ora i possibili seguiti?

Innanzi tutto in Iran. Quella auspicata della sostituzione dell'attuale regime da parte di un sistema democratico e laico appare alquanto difficile almeno in tempi ragionevolmente brevi. Il giubilo di molti iraniani alla notizia dell'uccisione di Khameini non può bastare senza una leadership autorevole, riconosciuta e unificante. Vi è anche il rischio che di fronte ad un attacco esterno vi sia un maggioritario compattamento di tipo patriottico attorno ad un regime peraltro indebolito e diviso al suo interno. O alternativamente che, come in altre analoghe situazioni, al collasso del regime faccia seguito una situazione di caos e di guerra civile con conseguenze gravi per tutta la regione ed oltre.

Nella dialettica interna al regime potrebbe prevalere la compagine estremista dei pasdaran, che sembra aver promosso il tipo di

ritorsione che stiamo vedendo, con tutti gli effetti negativi che ciò comporterebbe tra le quali una intensificazione ancora più feroce della repressione. O alternativamente potrebbe imporsi una parte delle forze armate assieme alla parte riformista e oggi emarginata a suo tempo espressa da Khatami che potrebbe accordarsi con gli americani per una soluzione analoga, con tutte le differenze del caso, a quella del Venezuela. Si tratterebbe di una prospettiva che ad Israele può non piacere ma che Trump potrebbe perseguire se riuscisse ad imporre garanzie in materia di controllo delle risorse petrolifere del paese oltre a quelle riguardanti gli aspetti militari, ovviamente con contropartite.

E se il conflitto dovesse prolungarsi, cosa potrebbe accadere in Israele, la cui popolazione è oggi unita nella difesa del paese di fronte alle ritorsioni iraniane? Una eventuale stretta repressiva nei territori occupati e verso la stessa popolazione araba di Israele, come alcuni esponenti del Governo stanno auspicando, avrebbe conseguenze negative nei rapporti con i paesi arabi malgrado gli effetti che abbiamo menzionato delle insensate modalità della reazione iraniana sui loro territori per quanto rivolta contro obbiettivi americani.

A tutto questo si aggiungono i seri problemi economici e di sicurezza che la chiusura dello stretto di Hormuz e un conflitto armato prolungato determinerebbero, con una impennata dei prezzi del petrolio e rinnovate spinte inflazionistiche nei paesi consumatori con nuove prospettive di stagflazione. Oltre che molto negativo per l'Europa ciò lo è anche per la Cina che importa gran parte del proprio fabbisogno petrolifero dalla regione, mentre avvantaggerebbe la Russia e susciterebbe preoccupazioni minori negli Stati Uniti rispetto a quelle in Europa.

Tutte ragioni che spiegano gli inviti europei ad una de-escalation che dovrebbe essere ora seguita da una concreta azione politica sugli attori del conflitto in coordinamento soprattutto con i paesi arabi.

Maurizio Melani

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1420 – Anno MMXXVI
Roma, 3 marzo 2026

Conferenza sulla Sicurezza di Monaco 2026: "Under Destruction". Un'atmosfera di allarme

Un grande manifesto campeggia di fronte all'albergo che ospita la Conferenza: un drone armato e un arsenale di missili e bombe "made in Germany". Nelle sale principali scorre in loop l'immagine di un elefante che avanza agitando minacciosamente la proboscide. Immagini che restituiscono con efficacia l'atmosfera di preoccupazione e la consapevolezza, diffusa tra i presenti, di trovarsi di fronte a un ordine internazionale percepito come in fase di smantellamento. Il titolo scelto per questa edizione, "Under Destruction", non poteva essere più eloquente.

Il legame transatlantico: metabolizzare lo shock

Dai principali interventi dei tre giorni di intensi lavori emerge un dato comune: l'allentamento del legame transatlantico tra Europa e Stati Uniti viene in qualche modo metabolizzato. Dopo lo shock del traumatico discorso di Vance dell'anno precedente, entrambe le parti cercano di salvare il salvabile. La riserva mentale di alcuni europei è che l'era Trump abbia un termine e che il dialogo transatlantico possa progressivamente migliorare, anche se il mondo non sarà più lo stesso e l'America nemmeno.

Preso atto dell'allontanamento tra le due sponde dell'Atlantico, gli europei cercano nuove formule per far funzionare l'Europa attraverso soluzioni capaci di superare le istituzioni brussellesi troppo lente e rigide. Lo affermano Merz, Macron e la stessa von der Leyen, quando parlano di cooperazioni rafforzate e creative, capaci di includere la Gran Bretagna. È in questo spirito che Starmer può dichiarare: "questo non è più il Regno Unito della Brexit" e "non c'è per noi sicurezza senza l'Europa, né sicurezza per l'Europa senza il Regno Unito".

In vari momenti viene ribadito con forza il concetto che la NATO non sia un beneficio unilaterale per gli europei, ma un asset fondamentale anche per la sicurezza degli Stati Uniti, al cui fianco gli alleati europei hanno combattuto, sacrificando i propri soldati nelle guerre intraprese da Washington. Applausi scroscianti ogni volta che viene evocato e criticato il modo in cui Trump ha sottovalutato il contributo di sangue versato dagli alleati in Afghanistan. Vivaci reazioni critiche del pubblico alla menzione del "Board of Peace".

Si parla spesso di un piano strategico europeo, con esempi di collaborazioni a geometria variabile: da gruppi ristretti a tre (Regno Unito, Germania, Francia) a formati più ampi che includano Italia, Polonia, Turchia e Canada, con o senza gli Stati Uniti. Un problema di fiducia aleggia tuttavia sull'intera discussione: nonostante il tono amichevole del discorso di Rubio, la Premier danese afferma di non credere che le mire di Trump sulla Groenlandia siano cambiate.

Ampia condivisione sul fatto che a quattro anni dall'invasione dell'Ucraina la Russia non ha vinto. Gli avanzamenti territoriali sono molto modesti rispetto alle aspettative il numero dei morti, feriti e dispersi supera il milione. La sua economia è principalmente orientata alla produzione bellica, i ricavi dell'energia si sono ridotti per le sanzioni. L'inflazione erode il potere d'acquisto della popolazione.

Una conferenza che si allarga al mondo

Quella che in origine era un esercizio incentrato sulla sicurezza in Europa si è progressivamente allargata fino a ricomprendere l'Indo-Pacifico, il Venezuela, il Sudan, il Golfo, l'Artico, il clima e molto altro ancora. Dopo anni in cui la Conferenza si era principalmente focalizzata su posizioni

conflittuali verso Mosca - con un crescendo culminato nel 2022 e negli anni successivi - il brusco rimescolamento delle carte operato da Trump ha cambiato il tono generale e il focus di questa edizione. Pur mantenendo una critica dura nei confronti di Putin, alimentata anche dalle notizie diffuse sull'avvelenamento di Navalny, la MSC è apparsa interrogarsi su tutta la gamma di problemi che attraversa il momento attuale: la crisi del rapporto transatlantico, la difesa comune europea, le pretese americane sulla Groenlandia, i dazi e la risposta agli attacchi che, dal discorso di Vance a Monaco dell'anno scorso fino a oggi, hanno caratterizzato le prese di posizione di Washington, spesso critiche e talvolta aggressive, nei confronti degli alleati europei.

Friedrich Merz: l'Europa come spazio di potenza

"L'Europa non può più permettersi di essere uno spazio normativo senza essere anche uno spazio di potenza." Con questa affermazione Merz ha dato il tono al suo intervento, soffermandosi - come già in passato - sui temi del coordinamento nella difesa, della capacità industriale comune, dell'autonomia tecnologica e delle politiche energetiche. La sua frase di maggior impatto è stata: "L'Europa è tornata da una vacanza dalla storia", pronunciata al termine di un'efficace illustrazione della progressiva erosione dell'ordine mondiale, avvenuta attraverso il rilancio della forza come strumento politico, la competizione tra modelli di governance e il ritorno dei blocchi.

L'elemento ideologico del discorso è stato netto: "La guerra MAGA non è la nostra guerra. Non crediamo nei dazi e nel protezionismo, ma nel libero scambio. La NATO è la più forte alleanza di tutti i tempi. Anche gli Stati Uniti, se rimarranno soli, saranno limitati nel loro potere: senza la NATO non sarebbero così forti. Ripariamo e ricostituiamo la fiducia transatlantica. Noi europei stiamo facendo la nostra parte."

Il tono di Merz è stato operativo, forse mutuato dal metodo di Draghi. Ha affermato la necessità di un deciso cambiamento culturale nella Germania post-2022, soprattutto in materia di sicurezza: "Faremo della Bundeswehr l'esercito convenzionale più forte d'Europa, nel più breve tempo possibile. Un esercito che saprà resistere quando necessario." Ha aggiunto di aver avviato colloqui con Macron sulla deterrenza nucleare europea, assicurando che ogni iniziativa sarà pienamente coordinata e integrata nella NATO. La rilevanza di questo passaggio sta nel fatto che esso esplicita con chiarezza il superamento della tradizionale ritrosia tedesca verso la proiezione di potenza militare, segnando la trasformazione della Bundeswehr in pilastro della difesa europea a salvaguardia dell'ordine liberale.

Merz ha chiaramente aspirato a porsi come figura di riferimento per l'intera Europa, con un discorso strutturato ed efficace che al politico tedesco più filo-atlantico deve essere costato non poco sforzo. Chi gli era vicino ha potuto percepire che l'algido cancelliere ansimava nel pronunciare le prime frasi del suo intervento. Insieme ai propositi di rafforzamento dell'Unione Europea e al collegamento stretto tra competitività e difesa, Merz - definito da "Le Grand Continent" "l'Atlantiste déçu" - ha detto con grande chiarezza che un fossato si è aperto tra Stati Uniti ed Europa, e che la solidarietà transatlantica non può più considerarsi scontata. Sul sostegno alla Danimarca contro le pretese di Trump sulla Groenlandia, nessun limite.

Gli applausi del pubblico alle critiche sui dazi e sulla Groenlandia sono stati così insistenti che Merz si è probabilmente reso conto di essere stato forse troppo diretto. Tanto da sconvolgere il programma della serata, disertare il "John McCain Dinner" - al quale partecipavano 35 tra senatori e membri della Camera - e invitare invece Rubio a cena con i Capi di governo europei presenti. Un peccato che la presidente Meloni non vi prendesse parte.

La deterrenza nucleare europea: un dibattito che cresce

Sorprendenti i discorsi sulla deterrenza nucleare europea, resi ancora più attuali dalle dichiarazioni del presidente polacco Nawrocki, che rivendica il diritto della Polonia a dotarsi di un arsenale nucleare, trovandosi - a suo dire - "sul bordo di un conflitto armato". Anche Giappone e Corea

del Sud meditano sull'opportunità di sviluppare uno strumento nucleare autonomo, ignorando il TNP. L'ambiguo atteggiamento di Trump ha fatto planare la discussione sulla tenuta delle alleanze proprio sul piano della proliferazione nucleare, che si affianca e si somma a quella delle medie potenze emergenti. Autorevoli interlocutori americani con esperienze di governo suggeriscono tuttavia agli europei di moderare le posizioni sulla deterrenza nucleare, per evitare di "sfidare" Trump e di trovarsi completamente scoperti nei lunghi anni che in ogni caso precederebbero il momento in cui l'Europa potrebbe dotarsi di una deterrenza propria - peraltro di entità minimale rispetto a quella russa.

Marco Rubio: seduzione con riserva

Il discorso più atteso è stato quello di Rubio. Oltre alla figura del Segretario di Stato traspariva quella del potenziale candidato presidenziale, capace forse di rimettere a posto alcuni dei cocci lasciati da Trump. Notevole il fatto che non abbia nominato nemmeno una volta l'Ucraina - circostanza che ha suscitato le vivaci reazioni del Ministro degli Esteri polacco Sikorski. Rubio ha anche disertato un incontro tra Ministri degli Esteri europei sul tema del sostegno a Kiev.

Ci si aspettava un discorso che attenuasse lo shock provocato da Vance l'anno precedente. Così è stato: nella forma, nella cortesia, nel venire incontro alla sensibilità emotiva del pubblico europeo, tanto da suscitare due applausi. Un'atmosfera ben diversa rispetto a quella con Vance. Ma la direzione sostanziale del discorso non cambia: sul clima, sull'orgoglio MAGA, sull'immigrazione, sul burden-sharing della difesa, sulla protezione dei valori occidentali. Diventa persino paternalistico quando precisa che gli americani sono così diretti con gli europei perché "we care deeply about you."

"La fine dell'era transatlantica non è il nostro obiettivo", dice Rubio, forse ripensando al duro intervento di Merz del giorno prima. Cerca di sedurre la platea con la citazione di grandi artisti europei: Michelangelo, Da Vinci, Colombo, la Cappella Sistina, Mozart. "L'America sarà sempre una figlia dell'Europa." Parla delle sue origini italo-spagnole. È una seduzione un po' elementare. Ma funziona, e strappa l'applauso quando afferma che il destino dell'America è intrecciato a quello dell'Europa.

In questo ammorbidimento Rubio ha probabilmente tenuto conto dei sentimenti del Congresso e di una larga parte dell'opinione pubblica americana che crede ancora nella NATO. Ma anche della forte opposizione europea all'accondiscendenza di Trump verso le pretese di Mosca a danno di Kiev, del recedere di Trump dalle originarie pretese sulla Groenlandia di fronte alla fermezza europea e al buon senso di qualche consigliere - forse proprio Rubio. A questi elementi si aggiungano il ritiro dell'ICE da Minneapolis, il blocco dei dazi al Canada in Congresso e le elezioni di midterm alle porte, in vista delle quali il contrasto con l'Europa potrebbe rivelarsi politicamente svantaggioso.

Rubio ha poi ripreso i concetti MAGA di Trump, formulandoli in modo più articolato: "L'euforia della pace dopo la guerra fredda ci ha illuso che la conflittualità tra le Nazioni fosse sparita. Ma non è così. Sono stati commessi molti errori: le frontiere non sorvegliate, l'immigrazione incontrollata, la de-industrializzazione, l'interruzione delle catene del valore, una smodata crescita delle Nazioni Unite che, se riformate - come stiamo cercando di fare - avrebbero un grande potenziale. Così come sono, non servono a fermare le guerre, né a Gaza, né in Ucraina, né altrove. L'Occidente che aveva vinto la guerra nel '45 si è poi ritirato, lasciando spazio all'espansione del comunismo. Noi vogliamo un Occidente forte, con alleati forti, capace di difendersi e di contrastare le forze che ci minacciano."

L'Ambasciatore Ischinger gli ha detto di aver ritrovato nei suoi toni i predecessori americani. Interpellato sulla Cina, Rubio ha risposto che il dialogo è necessario ma tra due grandi potenze i cui interessi non sono allineati bisognerà vedere dove essi convergono. Sulla Russia, ha dichiarato di non sapere ancora se Mosca sia seria nel voler terminare la guerra, ricordando che l'America ha imposto sanzioni e si è accordata con l'India affinché non acquisti il petrolio russo.

Emmanuel Macron: grandeur e diplomazia

Macron, che può contare su un vacillante 16% di consensi interni, ha presentato l'idea di un'Europa ambiziosa capace di rivendicare il sostegno al 100% degli aiuti a Kiev. Ha poi vantato l'azione diplomatica propria e altrui, incurante del fatto che ormai da settimane ogni negoziato si svolge nel formato trilaterale Stati Uniti-Russia-Ucraina.

Vuole ribaltare la narrativa americana dell'Europa vecchia, lenta, iper-regolamentata e frammentata: “Se è così, perché tanti Paesi vogliono associarsi a noi?” Definisce l'Ucraina la principale sfida europea: con 170 miliardi di euro l'Europa ne è il maggior donatore, ha attivato venti pacchetti di sanzioni contro la Russia, azzerato la dipendenza energetica da Mosca. Bisogna aumentare la pressione su una Russia che Macron - come molti altri oratori nel corso della conferenza - descrive nella sua fragilità, per contrastare la narrativa di una Russia destinata a vincere: impoverita dalla guerra, entrata in recessione, isolata economicamente, dipendente dalla Cina, privata di centinaia di migliaia di giovani. “Voleva fermare l'espansione della NATO e vi ha fatto entrare Svezia e Finlandia. Voleva indebolire militarmente l'Europa e l'Europa si riarma: un fallimento strategico, economico e militare. Non dobbiamo cedere alla narrativa dei disfattisti che spingono l'Ucraina ad accettare la sconfitta.”

Macron afferma che l'UE ha finalizzato la cornice di una “coalition of the willing” con un pacchetto di garanzie di sicurezza, e che pertanto gli europei devono sedere al tavolo delle trattative: in caso contrario, non sarà garantita alcuna pace duratura. A tal fine, afferma di aver aperto un canale diretto con Putin, in piena trasparenza con l'Ucraina e i partner europei, nella consapevolezza che, dopo il conflitto, la Russia non sparirà e che toccherà agli europei negoziare un'architettura di sicurezza che li includa. L'Europa dovrà diventare una potenza geopolitica, autonoma nella produzione industriale della difesa, nell'intelligenza artificiale, nelle riserve di materiali critici.

Keir Starmer: il ritorno britannico

Starmer, sulla cui permanenza a Downing Street nessuno è disposto a scommettere, ha presentato la Gran Bretagna come baluardo dei valori occidentali e perno del rapporto transatlantico. Tuttavia, il profilo "liberal" del governo britannico su temi sociali come il transgender evidenzia con drammatica chiarezza il fossato esistente tra il governo laburista e il mondo MAGA che occupa snodi vitali del potere a Washington. L'“alleanza culturale” tra Stati Uniti e Gran Bretagna appartiene al passato.

“Per molti anni in Gran Bretagna la guerra era vissuta come qualcosa di lontano. Ma riarmarsi soltanto quando il disastro è imminente non basta. Oggi la minaccia russa ci colpisce attraverso attacchi cibernetici e intelligenza artificiale. La Russia ha subito più di un milione di vittime eppure continua a riarmarsi e ad aumentare il rischio per l'Europa. Non vogliamo un conflitto, vogliamo stabilità, ma la minaccia è evidente. La strada da seguire è ricostruire il nostro hard power per proteggere la nostra gente e il nostro stile di vita. Agire insieme significa più Europa nella NATO, più cooperazione tra Gran Bretagna e Unione Europea.”

Starmer ha descritto l'Europa come un gigante addormentato che si sta risvegliando: una produzione industriale potente ma frammentata - venti tipi di fregate, dieci tipi di aerei, dieci tipi di carri armati - resa possibile dall'ombrello americano e oggi insostenibile. La Russia non avrebbe mai immaginato il grande appoggio che l'Europa sta dando all'Ucraina. La Gran Bretagna sta producendo droni avanzati insieme all'Ucraina, sviluppando missili di lungo raggio con Germania, Italia e Francia, schierando forze nell'Artico, assumendo il comando NATO a Norfolk, costruendo navi con la Norvegia e una flotta antisommergibile contro la minaccia russa.

Ma soprattutto Starmer ha sottolineato la nuova cooperazione nucleare con la Francia: “Oggi ogni avversario deve sapere che in caso di crisi dovrà fare i conti con la nostra forza nucleare combinata.” Ha poi richiamato la collaborazione nel gruppo E3 con Germania e Francia, quella con Italia e Polonia, le cooperazioni con Norvegia, Canada e Turchia.

Starmer ha concluso ricordando che negli anni Trenta i leader furono troppo lenti nel rendere consapevoli i cittadini del cambiamento di mentalità necessario per affrontare le minacce imminenti. È necessario creare consenso sull'urgenza delle trasformazioni in atto nel campo della sicurezza: in caso contrario, la destra e sinistra estreme offriranno facili e pericolose soluzioni alla crisi. “È straordinario che ai limiti dello spettro politico, sia a destra che a sinistra, le posizioni siano così simili: deboli verso la NATO, se non addirittura contrarie ad essa, e determinate a sacrificare relazioni indispensabili sull'altare dell'ideologia. Il futuro che esse offrono spinge verso la divisione e la capitolazione, con il risultato che l'Europa sarebbe di nuovo attraversata da lampi di guerra.”

Ursula von der Leyen: l'Europa come imperativo strategico

Von der Leyen apre salutando Starmer come alleato e amico - un benvenuto che sa anche di bentornato, e certo non è casuale l'associazione nel medesimo panel con il premier britannico. L'Europa deve diventare indipendente in ogni campo: difesa, economia, energia, commercio, tecnologia. La difesa comune non è un optional per l'Unione: è un obbligo sancito dall'articolo 42.7 del Trattato, che significa restare uniti in caso di attacco – “uno per tutti, tutti per uno.” E occorre farlo rapidamente, il che significa innanzitutto sostituire l'unanimità con la maggioranza nelle decisioni. Non è necessario modificare i Trattati: ci vuole creatività.

Von der Leyen scende poi nei dettagli tecnici: serve una strategia europea che includa ogni aspetto sotto l'angolo della sicurezza - commercio, finanza, infrastrutture critiche, dati e piattaforme tecnologiche. L'Ucraina ha dimostrato che la capacità di resistenza dipende dalla produttività industriale. Occorre abbattere le barriere tra settori militari e civili, in particolare per le tecnologie dual-use, l'intelligenza artificiale e i droni - responsabili del 90% dei danni su entrambi i fronti. Migliorare il comando e controllo è indispensabile, ma è ostacolato dall'eccessiva varietà di aerei, navi e carri armati in dotazione ai diversi eserciti europei.

Mark Rutte: la NATO al centro

Rutte, da sempre attento all'opinione della Casa Bianca, insiste sull'imprescindibile presenza della NATO in Europa e sul fatto che gli americani continueranno a rimanere nel continente, ma che gli europei assumeranno maggiori responsabilità per la propria difesa. Il nuovo progetto dei comandi NATO prevede che i tre principali comandi operativi (a quattro stelle) a livello di Joint Forces passino sotto guida europea: Napoli all'Italia, Norfolk al Regno Unito, Brunssum a Germania e Polonia a rotazione. Gli USA conserveranno il comando supremo in Europa (SACEUR). Rutte ribadisce l'impegno americano per l'articolo 5, sul rispetto del quale da parte di Washington afferma di non nutrire dubbi.

Volodymyr Zelensky: la guerra e la pace

Per firmare una pace, Zelensky pone come condizione che essa abbia una durata di almeno vent'anni, temendo una formula indeterminata che consenta alla Russia di attaccare di nuovo in tempi brevi. Chiede anche una data per l'ingresso nella UE: senza di essa, la Russia cercherà di bloccare l'accesso di Kiev, direttamente o attraverso la propria influenza su altri Paesi.

Zelensky non nasconde una certa amarezza: l'alleato americano, quando parla di concessioni, si riferisce all'Ucraina, non alla Russia, e non è chiaro sulle garanzie di sicurezza — affermazione alla quale Rutte replicherà che le garanzie sono state definite al 97%. Sul tema delle elezioni, Zelensky offre un'apertura: se gli americani insistono, andrà alle urne. Certo, votare al buio - con tutte le centrali elettriche colpite - non sarà semplice. Però Kiev indirà le elezioni se avrà almeno due mesi di tregua. Poi, con la sua vena da comico, aggiunge che è disposto a concedere due mesi di tregua anche alla Russia, se Putin sarà pronto a indire elezioni: applausi.

L'intervento di Zelensky è ricco di dettagli militari. Il 90% dei droni, responsabili del 90% dei danni, vengono abbattuti, ma è sempre più difficile tenersi al passo con lo sviluppo tecnologico: i primi droni iraniani usati da Mosca erano macchine semplici, oggi diventano sempre più sofisticati. L'Ucraina ha

tuttavia sviluppato una tecnologia formidabile, capace di creare un vero muro di droni - un muro che protegge l'Europa intera, non solo l'Ucraina. Chiede missili e altre forniture, sottolineando la crucialità dei tempi di consegna, e denuncia le petroliere ombra che vendono il petrolio russo in giro per il mondo, reclamandone la confisca poiché sono all'origine dei maggiori introiti di Mosca.

Voci dal mondo: India ed Europa, Stati Uniti e ONU

Il Ministro degli esteri indiano Jaishankar osserva che gli ultimi anni hanno visto una serie di shock: l'invasione dell'Ucraina, il distanziamento degli USA, la Brexit, la crescita della Cina. Non esiste ancora una risposta certa su come reagire, ma si stanno moltiplicando i centri di potere in una nuova multipolarità. L'India vede nell'Europa uno di questi centri, al quale è molto interessata perché sta dando prova di un nuovo risveglio. Ha menzionato la visita di von der Leyen a Delhi e il recente accordo con l'UE, sottolineando tuttavia che visite e accordi non bastano: occorre costruire un adeguato "level of comfort", una reciproca fiducia nell'interesse comune.

Il ministro degli esteri polacco Sikorski, sul tema degli europei al tavolo dei negoziati, ricorda che se all'inizio del conflitto gli americani fornivano un contributo massiccio ed era giusto che guidassero, oggi pagano soprattutto gli europei - mentre il contributo degli Stati Uniti si è ridotto a zero e al Congresso non vi è alcun provvedimento finanziario a favore di Kiev all'ordine del giorno. "Se siamo noi a pagare e a difendere la sicurezza dell'Ucraina, l'Europa merita un posto a tavola." Poi, polemicamente, lancia la domanda: chi sarà la terza gamba del potere globale, oltre agli Stati Uniti e alla Cina? La Russia o l'Unione europea?

Un acceso dibattito ha avuto luogo tra Kaja Kallas, Alta rappresentante UE, e Mike Waltz, ambasciatore USA all'ONU. Innanzitutto, sul "Board di Gaza": secondo Kallas, pur istituito con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza con un mandato limitato nel tempo e circoscritto alla crisi di Gaza, l'organismo è stato trasformato da Trump in qualcosa di radicalmente diverso - un organismo controllato personalmente dal presidente, con suoi rappresentanti e leader politici da lui nominati, che di fatto disattende il mandato originario. Vi è stata poi frizione sulle affermazioni di Waltz secondo cui gli USA starebbero razionalizzando e migliorando le Nazioni Unite attraverso drastiche riduzioni di bilancio, incoraggiando nel contempo l'Europa a contribuire di più. Il filo conduttore del discorso di Waltz: "Miglioreremo l'ONU come abbiamo migliorato la NATO." Kallas ha replicato che il contributo europeo alla sicurezza - si pensi all'Ucraina - è il più rilevante, ricordando che ogni volta che gli USA hanno intrapreso azioni militari, i partner europei hanno partecipato con risorse e sangue.

Wang Yi: la Cina osserva

Quando Ischinger chiede a Wang Yi cosa possa fare la Cina per la pace in Ucraina, la risposta è lapidaria: Pechino può solo incoraggiare le parti a negoziare, non essendo coinvolta nel conflitto. Tuttavia, ritiene che l'Europa abbia "il diritto di sedersi a tavola e di non comparire nel menù", dal momento che il conflitto si svolge sul suolo europeo, e suggerisce agli europei di presentarsi con idee costruttive per giungere a un accordo di pace vincolante.

Alla domanda di Ischinger se, come affermato in passato, ritenga che la sovranità territoriale dell'Ucraina vada rispettata, Wang Yi, quasi risentito, risponde che la Cina è un Paese coerente e ribadisce che sovranità e integrità territoriale ucraina vanno rispettate. Sulla prevista visita di Trump in Cina in aprile, si aspetta "rispetto reciproco, dialogo e cooperazione", aggiungendo: "I due presidenti possono fare un ottimo lavoro insieme, ma non sono sicuro che tutti la pensino così".

Sull'eventuale rischio di interruzione della catena del valore tra Cina e Taiwan, Wang Yi si è detto certo che una buona relazione tra Washington e Pechino è l'unica scelta possibile, e che la Cina è preparata a ogni tipo di rischio. All'osservazione di Ischinger sul timore europeo di dipendenza dalla Cina, Wang risponde che Cina ed Europa sono partner naturali - come dimostra il livello dell'interscambio - e che una rivalità tra loro

sarebbe tossica. Le differenze tra i rispettivi modelli di sviluppo non implicano necessariamente rivalità. E cita Confucio: "Il segreto è: armonia senza uniformità."

Le conclusioni di Ischinger

Dai tre giorni di lavori, il presidente della Conferenza, Ambasciatore Ischinger, ha individuato nelle sue conclusioni quattro "deliverables":

- Il Segretario di Stato americano ha cercato di compensare il pessimismo implicito nel titolo della Conferenza insistendo sul "rinnovamento e restauro" del rapporto transatlantico e sull'intreccio indissolubile dei destini di America ed Europa;
- Gli europei sono consapevoli dell'impellente necessità di un piano strategico che renda il continente capace di difendersi in modo autonomo, pur conservando il ruolo di pilastro europeo della NATO;
- Gli alleati europei hanno ribadito con fermezza che tra alleati esistono linee rosse (Groenlandia, Canada) che non possono essere superate se si vuole conservare un sano rapporto transatlantico;
- L'Ucraina resta la priorità essenziale dell'Europa, e aumentare il costo per la Russia dell'aggressione è indispensabile.

La Conferenza si chiude come era iniziata, con insolubili incertezze su come affrontare il cambiamento epocale di cui Trump è stato regista - o forse prodotto. Vi è però un risultato positivo: la chiarezza con cui la problematicità del momento attuale viene percepita e nominata.

Stefano Ronca
con il contributo di
Antonio Zanardi Landi

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1421 – Anno MMXXVI
Roma, 4 marzo 2026

Il narcotraffico in Messico: evoluzione storica dei cartelli

L'eliminazione di un leader del narcotraffico da parte delle forze federali messicane e la violenta reazione delle organizzazioni criminali in diverse regioni del Paese, hanno riportato l'attenzione internazionale sul persistente clima di violenza, che da anni caratterizza il Messico. Attore geopolitico ed economico di primo piano in America Latina, membro del G20 e quarta economia del continente, il Messico ospita alcuni dei peggiori gruppi criminali dell'emisfero occidentale, attivi lungo rotte che collegano l'America Latina, il Nord America e l'Europa. I cartelli messicani operano come reti criminali implicate non soltanto nel traffico di stupefacenti e di esseri umani, ma anche nel riciclaggio di capitali attraverso i diversi circuiti finanziari. Parallelamente all'intensificarsi delle politiche di contrasto, queste organizzazioni hanno progressivamente elevato il livello di armamento, addestramento e sofisticazione operativa. Dal 2006, l'escalation di violenza ha causato oltre 400.000 vittime e circa 40.000 persone scomparse, conferendo al Messico i connotati di un conflitto interno non dichiarato.

La crescente attenzione mediatica e il successo di produzioni cinematografiche e televisive ispirate a fatti reali, pur con una componente di fiction, hanno fatto conoscere al grande pubblico il fenomeno dei cartelli. Ne emerge un complesso "Romanzo criminale" non sempre di facile lettura, che al di là della spettacolarizzazione, rappresenta una delle principali sfide alla stabilità politica e sociale dell'America Latina contemporanea. Il caso Maduro ne costituisce solo l'ultimo esempio.

La radici del narcotraffico moderno in Messico risalgono ai primi decenni del Novecento, quando la coltivazione di marijuana e papavero si sviluppò in aree rurali marginalizzate rivolta unicamente a esigenze locali. In seguito, tali coltivazioni si ampliarono per soddisfare la domanda di oppiacei proveniente dagli Stati Uniti, dove morfina ed eroina venivano utilizzate come antidolorifici durante le due guerre mondiali. La produzione di queste sostanze era concentrata nel cosiddetto "Triangolo d'Oro", area che comprende porzioni degli Stati di Sinaloa, Durango e Chihuahua. Qui nacquero le prime reti criminali basate su legami familiari e territoriali, destinate a costituire l'ossatura del narcotraffico messicano nei decenni successivi. A partire dagli anni Sessanta/Settanta, la produzione di sostanze stupefacenti assunse una dimensione industriale e il Messico rafforzò il proprio ruolo nel narcotraffico internazionale con lo spostamento delle rotte della cocaina colombiana dal Mar dei Caraibi al suo territorio.

La formazione dei grandi cartelli messicani è legata alla figura di Miguel Ángel Félix Gallardo, ex agente di polizia dello Stato di Sinaloa. Negli anni Ottanta, riuscì a monopolizzare il traffico di droga in Messico e lungo il confine con gli Stati Uniti, grazie ai rapporti con i cartelli colombiani, alla protezione di politici corrotti e a una tacita tolleranza da parte della CIA per la fornitura di armi ai contras nicaraguensi. In questo contesto nacque il Cartello di Guadalajara, prima grande organizzazione criminale messicana. Il suo arresto nel 1989, avvenuto soprattutto su pressioni di Washington per l'uccisione di un agente sotto copertura della DEA, determinò la frammentazione dell'organizzazione e la nascita di nuovi cartelli, tra cui quelli di Tijuana, Juárez e Sinaloa. A partire dagli anni Novanta, con l'indebolimento delle grandi organizzazioni colombiane di Medellin e Cali, il Messico cessò di essere un semplice Paese di transito, assumendo un ruolo centrale nella gestione e nella logistica delle rotte degli stupefacenti

destinati al mercato statunitense. Ancora oggi, circa l'80% della droga proveniente dall'America Centrale e Meridionale transita attraverso il territorio messicano, favorito dalla posizione geografica e dalla prossimità al principale mercato di consumo.

La fine del lungo dominio del *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), nei primi anni Duemila, ha posto termine alla cosiddetta "pax mafiosa", un equilibrio informale tra Stato e criminalità organizzata. Il venir meno di questo sistema ha aperto la strada a una feroce competizione tra i cartelli e alla nascita di nuove organizzazioni. Il valore del mercato del traffico di droga è stimato tra i 10 e i 30 miliardi di dollari annui, una cifra inferiore all'1% del PIL nazionale e un decimo dei proventi derivanti dal turismo, dalle rimesse e dalle esportazioni di automobili. Da paese di passaggio, il Messico si è progressivamente affermato come attore centrale dell'economie globali delle droghe.

Il panorama del narcotraffico messicano è caratterizzato da una pluralità di organizzazioni criminali, emerse nel tempo e sciaguratamente tutt'ora operative.

Il "Cartello di Sinaloa", rappresenta una delle organizzazioni criminali più longeve e strutturate. Radicato nel Triangolo d'Oro, ha esercitato uno storico controllo sulle coltivazioni di marijuana e papavero. Dopo l'arresto e l'estradizione di Joaquim Guzmàn, detto "El Chapo", la leadership è passata a Ismael Zambada, "El Mayo" (diminutivo di Ismael), mentre emergeva una nuova fazione, quella dei "Los Chapitos", composta dai figli dell'ex leader. El Mayo è stato arrestato nel 2024 negli Stati Uniti, al termine di una complessa manovra che ha segnato l'epilogo di una lotta interna per il potere. Uno dei figli di El Chapo, Joaquín Guzmán, gli aveva fatto credere che l'aereo privato su cui viaggiavano fosse diretto verso terreni messicani che Zambada avrebbe dovuto ispezionare. Il piccolo bimotore è invece atterrato a El Paso, dove ad attenderlo c'erano le autorità statunitensi. Dal punto di vista organizzativo, il cartello opera come una rete di cellule, coordinate da alleanze familiari e territoriali. Attualmente convivono due poli di potere: uno riconducibile ai fedelissimi di El Mayo, l'altro guidato dai "Los Chapitos". Tuttavia, la frammentazione interna non sembra aver compromesso la capacità operativa dell'organizzazione. Il "Cartello di Tijuana", noto anche come organizzazione dei fratelli Arellano Félix, ha dominato negli anni Novanta il corridoio di frontiera tra la Bassa California e la California statunitense. Grazie alla strategica posizione geografica e a un uso sistematico della violenza, l'organizzazione è riuscita a monopolizzare una delle principali vie di accesso per le sostanze stupefacenti al mercato nordamericano, con profitti da centinaia di milioni di dollari. Dopo questo periodo di espansione, coincidente con la leadership dei fratelli Arellano Félix, arresti, estradizioni negli Stati Uniti e conflitti con gruppi rivali hanno progressivamente ridotto la sua rilevanza, trasformandolo in attore secondario. Il "Cartello di Juarez", nasce sotto la guida di Amado Carrillo Fuentes, uno dei narcotrafficanti più enigmatici del panorama criminale. Per dieci anni, tra il 1987 e il 1997, ha guidato il cartello più potente del Messico. Figura atipica, privilegiava la trattativa allo scontro armato e ha costruito il proprio potere grazie a una straordinaria capacità logistica. Il soprannome con cui è passato alla storia, "El Senor de los Cielos", derivava dall'imponente flotta di aerei che utilizzata per il trasporto della droga e che riuscivano a passare inosservati negli aeroporti dell'America Latina, avendo legalmente acquistato molti diritti di atterraggio. La sua parabola si interruppe bruscamente nel 1997, quando braccato dalla DEA, dalla polizia federale e dai clan rivali, per fuggire dal Paese decise di cambiarsi i connotati. È deceduto in una clinica privata di Città del Messico durante un intervento di plastica facciale. Secondo ricostruzioni attendibili, l'équipe medica sarebbe stata assoldata o infiltrata dai narcos rivali. La sua morte ha segnato il declino del cartello, che da allora ha continuato ad operare senza una guida unitaria. "Los Caballeros Templarios" rappresenta un caso singolare del narcotraffico messicano per l'uso strumentale di una retorica pseudo-religiosa. Il richiamo all'ordine cavalleresco medievale aveva la funzione di legittimare l'organizzazione agli occhi delle comunità

locali, presentandola anche come un'autorità morale e non come una mera banda di narcotrafficanti. I "templari" non hanno ovviamente nulla a che vedere con le crociate medievali, la loro fede e missione è una sola: governare con il terrore intere regioni e diffondere il credo della droga. Nel tempo, l'organizzazione è stata progressivamente indebolita dall'intervento delle forze di sicurezza, dalla perdita dei suoi leader e dall'erosione del consenso sociale. La sua esperienza rimane tuttavia significativa, in quanto evidenzia il tentativo di alcune organizzazioni criminali di giustificare la propria violenza attraverso una narrazione ideologica. Il "Cartello del Golfo" è una delle organizzazioni criminali più radicate del Messico. Ha operato per decenni principalmente nello Stato di Tamaulipas, lungo il confine nord-orientale con il Texas, area fondamentale per il trasporto della droga verso gli Stati Uniti. Nel corso degli anni ha esercitato un forte controllo sui corridoi di frontiera, diventando un attore centrale nel panorama del narcotraffico. Nonostante l'arresto o l'uccisione della maggior parte dei suoi leader storici, il cartello non è scomparso, riuscendo a mantenere una significativa presenza nel panorama della criminalità organizzata messicana. Il "Cartello dei fratelli Beltràn Leyva" è stato, nella prima decade del Duemila, tra i più violenti e potenti, con una rilevante presenza nello Stato di Sinaloa. I Beltrán Leyva, spietati e ambiziosi, hanno iniziato la loro carriera lavorando con piccoli coltivatori di papavero da oppio. Sebbene i fratelli siano detenuti e la susseguente leadership decimata, il cartello non è scomparso del tutto. Le sue residue strutture si sono frammentate in cellule minori e continuano ad agire in alleanze con altri gruppi criminali. Il cartello dei "Los Zetas", nasce nel 1999 da disertori delle forze speciali dell'esercito messicano. Inizialmente braccio armato del Cartello del Golfo, si è poi affrancato e rappresenta una delle strutture più spettacolarmente violente, un antesignano del Gruppo Wagner. L'organizzazione ha introdotto una trasformazione radicale nella fisionomia del narcotraffico messicano. Le tecniche di combattimento, mutuate dalle unità speciali dell'esercito, hanno presto caratterizzato le guerre della droga nel Paese. Le strategie degli Zetas sono state infatti emulate da tutti i cartelli, passati da un'impostazione gangsteristica a una paramilitare, dotandosi di vere milizie d'assalto con armi pesanti e mezzi corazzati. Si sono costruiti una reputazione ricercando la maggior copertura mediatica possibile e sono stati il primo gruppo a pubblicare sul web le esecuzioni dei loro nemici, come l'ISIS e Al-Qaeda. Nonostante arresti e uccisioni dei vertici unite a frammentazioni interne, l'impatto dei Los Zetas sul sistema criminale nazionale è stato profondo e duraturo e ha contribuito a rendere il conflitto tra organizzazioni ancor più brutale. Il "Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG)" ha guadagnato nei giorni scorsi intere pagine sui giornali del mondo ed è una delle organizzazioni criminali più potenti del panorama messicano. Nato nello Stato di Jalisco, ha conosciuto una rapida espansione territoriale grazie alla frammentazione dei cartelli rivali e all'uso sistematico di un elevato livello di violenza per il controllo delle rotte e dei mercati illeciti. Accanto alla brutalità delle proprie azioni, il CJNG ha sviluppato strategie di consenso sociale, fornendo sostegno economico a comunità marginalizzate e presentandosi come forza di contrasto alla piccola criminalità in alcune aree rurali. Ciò ha consentito all'organizzazione di estendere la propria influenza ben oltre la roccaforte originaria del Jalisco, fino ad interessare quasi la metà del territorio messicano. La crescita del cartello è stata anche favorita dal reclutamento di figure altamente specializzate nei settori della finanza e della chimica, nonché dall'eredità delle reti del traffico di metanfetamina del Cartello Milenio (fazione legata a El Chapo) e dei canali internazionali per la cocaina precedentemente controllati dal Cartello di Sinaloa. L'ascesa è stata rapida, mentre altri gruppi si frammentavano ha mantenuto intatte la sua gerarchica e disciplina, che gli hanno permesso di assicurarsi territori e membri. Tuttavia, la sua estesa presenza però non si traduce in una supremazia incontrastata: la complessità e la pluralità del contesto

criminale nazionale impediscono l'affermazione di un attore unico dominante. A livello internazionale, il cartello mantiene relazioni operative in America Centrale e Meridionale, Canada, Australia e Sud-Est asiatico, controllando gran parte del traffico di marijuana, cocaina e droghe sintetiche in Messico. Il core-business delle sue attività è principalmente la produzione e il traffico di metanfetamina e fentanyl destinati a Stati Uniti ed Europa, piuttosto che della cocaina. L'organizzazione ha anche progressivamente esteso la propria influenza in numerosi settori dell'economia, dall'allevamento all'edilizia, configurandosi come una vera e propria multinazionale del crimine, presente in ben quaranta Stati del mondo. Il fondatore e leader storico del CJNG era Nemesio Oseguera Cervantes, noto come "El Mencho" (il diminutivo di Nemesio), un ex agente di polizia di un comune del Jalisco e figura carismatica, avvolta da un'aurea di mistero. Dopo la cattura di El Chapo nel 2016, diventa il "capo dei capi" e il fuggitivo più ricercato in Messico e negli Stati Uniti, con una taglia multimilionaria offerta dalla DEA. Nel febbraio 2026, la sua uccisione nel corso di un'operazione dell'esercito messicano, condotta con il supporto statunitense, ha innescato una intensa ondata di violenza nel Paese, causando decine di morti e feriti, la sospensione di voli commerciali e l'interruzione del campionato nazionale di calcio. La morte di El Mencho può essere paragonata agli arresti di "El Mayo" e di "El Chapo", i due leader dell'ormai quasi estinto cartello di Sinaloa. Come loro, El Mencho si era costruito una fama di leader implacabile e irraggiungibile, alimentata dalla violenza brutale e dallo schiacciante potere esercitato attraverso il CJNG. La sua testa era stata da tempo richiesta da Donald Trump alla Presidente Claudia Sheinbaum.

I cartelli messicani operano come reti imprenditoriali flessibili, con accordi di vario genere tra gruppi e individui, piuttosto che su strutture piramidali. Questa configurazione orizzontale ha favorito lo sviluppo di relazioni stabili con altre organizzazioni criminali transnazionali, in particolare con la 'ndrangheta, preferita a Cosa Nostra e ritenuta maggiormente affidabile per affinità strutturali e per la centralità dei legami familiare, che riducono il rischio di defezioni e collaborazioni con la giustizia. Nel complesso, il narcotraffico messicano si distingue per l'assenza di un cartello dominante e per una competizione permanente tra organizzazioni frammentate, ma intensamente violente. Questo assetto rende il conflitto diffuso, imprevedibile e profondamente radicato nel tessuto sociale ed economico del Paese, rappresentando una delle principali minacce alla sicurezza nazionale e regionale.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1422 – Anno MMXXVI
Roma, 10 marzo 2026

La crisi tra Afghanistan e Pakistan

Mentre l'attenzione internazionale resta concentrata sulle vicende in Medio Oriente, un fronte meno visibile ma potenzialmente altrettanto destabilizzante si sta svolgendo in una periferia dell'Asia Centrale. Lungo il confine afghano-pakistano si consuma una crisi che affonda le proprie radici nella storia imperfetta della costruzione statale pakistana e nell'ambiguità strutturale del rapporto tra i talebani e il jihadismo regionale. Un conflitto tra Kabul e Islamabad, per ora piuttosto a bassa intensità, ma che rischia di essere sottovalutato.

Le relazioni tra i due Paesi sono da sempre improntate a una logica strumentale. Il Pakistan ha a lungo considerato l'Afghanistan come spazio di profondità strategica in funzione anti-indiana. Kabul, dal canto suo, ha utilizzato Islamabad come retrovia indispensabile senza mai riconoscerne pienamente l'autorità politica. Il paradigma sponsor-proxy ha garantito per anni un equilibrio instabile, funzionale agli interessi militari pakistani ma intrinsecamente fragile.

Con il ritorno dei talebani al potere nel 2021, tale equilibrio si è progressivamente deteriorato. Alle accuse reciproche di operazioni militari transfrontaliere, si sono aggiunte l'irrisolta controversia sulla Durand Line - il confine tracciato in epoca coloniale e mai riconosciuto dai talebani - e la conflittuale gestione legata alla presenza di milioni profughi afghani in Pakistan. In particolare, la stretta imposta da Islamabad sull'immigrazione irregolare, fatta di espulsioni e restrizioni sui permessi di soggiorno, ha contribuito ad alimentare ulteriori tensioni. Questo intreccio di fattori ha riattivato fratture mai sanate e contribuito, nell'ottobre scorso, allo scoppio di un conflitto armato.

Il nodo centrale dell'attuale crisi riguarda le accuse pakistane al governo di Kabul di tollerare se non proteggere il Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), organizzazione jihadista attiva nelle aree tribali pashtun del Pakistan. Nato da una costola dell'ISIS nel 2007, il TTP ha intensificato negli ultimi anni una campagna di attentati particolarmente violenta, contando su reti di sostegno che attraversano il confine afghano grazie ai legami etnici pashtun. I ripetuti raid aerei pakistani contro presunte basi del gruppo terroristico in territorio afghano hanno causato vittime civili e suscitato la reazione del governo talebano.

La crisi ha assunto una dimensione regionale inedita anche sul piano diplomatico. In sede ONU, l'India ha criticato apertamente il Pakistan per i raid antiterrorismo in Afghanistan e fin qui nulla di sorprendente, ma ha allo stesso tempo difeso il governo talebano denunciando l'uso dei valichi e delle restrizioni commerciali come strumenti coercitivi. Tale posizione segna un mutamento significativo negli equilibri regionali, con l'indebolimento del tradizionale asse tra talebani e Islamabad e un ampliamento del margine di manovra indiano. Dopo il 2021, Nuova Delhi ha infatti adottato una strategia di engagement pragmatico con Kabul: nessun riconoscimento formale, ma una rinnovata presenza diplomatica e un dialogo funzionale ai propri interessi strategici.

Dopo il conflitto del 2025 e una serie di fragili cessate il fuoco, le ostilità si sono riaccese nel febbraio scorso. Il Pakistan ha intensificato la campagna aerea, colpendo anche obiettivi simbolici come Kabul e Kandahar, città sacra del movimento talebano in cui si ritiene viva il leader supremo Hibatullah Akhundzada. L'Afghanistan ha risposto con droni e artiglieria, dimostrando di poter sostenere una guerra asimmetrica, nonostante l'assenza di una deterrenza convenzionale paragonabile a quella pakistana. Sebbene Islamabad sostenga di colpire esclusivamente obiettivi jihadisti, le Nazioni Unite confermano che le vittime sono in larga parte civili, pur riconoscendo la

presenza e la capacità operativa del TTP in Afghanistan. Kabul respinge ogni accusa di sostegno diretto, mentre settori militari pakistani definiscono gli attentati terroristici subiti una “proxy war” condotta dall’India in collaborazione con i talebani, una tesi ricorrente ma priva di riscontri concreti.

Il confronto coinvolge due attori sottoposti a forti pressioni interne. Da un lato una potenza nucleare come il Pakistan chiamata a dimostrare fermezza in un contesto di crescente instabilità politica interna; dall’altro il governo tribale afghano privo di deterrenza atomica ma forte di una consolidata esperienza di guerra asimmetrica. Il rischio di un'escalation ha spinto l’ONU e diversi Paesi della regione a sollecitare moderazione e promuovere iniziative di mediazione.

Dietro lo scontro militare si nascondono cause strutturali profonde. Il Pakistan resta prigioniero delle proprie fratture interne: tensioni etniche irrisolte con le minoranze pashtun e baluchi, radicalizzazione jihadista e instabilità politica. I talebani, dal canto loro, mostrano una capacità limitata e forse una volontà ambigua di controllare o contenere i gruppi jihadisti presenti sul proprio territorio. Nonostante i tentativi dell’emiro Haibatullah Akhundzada di imporre restrizioni nelle regioni orientali dell’Afghanistan il TTP gode di un significativo sostegno popolare, alimentato da un profondo risentimento verso le autorità pakistane. All’interno dell’establishment pakistano, in particolare nei vertici dell’Inter Service Intelligence (ISI), tradizionalmente orientati a considerare l'Afghanistan come strumento di profondità strategica in funzione anti-indiana, sembra farsi strada una strategia di pressione combinata. Blocco commerciale e azioni militari mirate finalizzate non al rovesciamento del regime talebano, ma piuttosto a un cambio di leadership interna. Una strategia “in stile venezuelano", caratterizzata da elevata incertezza, che potrebbe incontrare un tacito allineamento statunitense. In questo quadro, Sirajuddin Haqqani, attuale Ministro degli Interni e si dice in rapporti tesi con l’emiro, viene indicato da alcuni analisti come possibile interlocutore alternativo. Figura pragmatica nei contatti informali ma radicale nella retorica pubblica, Haqqani sarebbe ritenuto potenzialmente gestibile, nonostante il suo passato di terrorista numero uno nella guerra contro gli Stati Uniti. Un nuovo Al-Sharaa, il leader jihadista siriano riconvertito, di cui tra l'altro Haqqani è amico. Consapevole dei limiti dell’opzione aerea, Islamabad sembra quindi puntare a indurre Kabul, magari anche con una riconfigurazione degli equilibri interni al movimento talebano, verso un nuovo cessate il fuoco, evitando una rischiosa escalation militare aperta e dagli esiti imprevedibili.

Sul piano internazionale, l’Afghanistan resta un terreno di competizione tra potenze regionali e globali, in virtù della sua posizione geografica tra Asia Centrale e Meridionale. Attori come Russia, Cina, India, Paesi del Golfo, Repubbliche centroasiatiche, Unione Europea e Stati Uniti perseguono interessi eterogenei, che spaziano dalla sicurezza regionale all’accesso alle risorse minerarie e alla diversificazione delle catene di approvvigionamento. Russia e Cina svolgono un ruolo di primo piano quali principali garanti esterni dell’attuale equilibrio intorno all’Afghanistan. Mosca conserva un rapporto privilegiato con i talebani, mentre Pechino, pur alleata del Pakistan, privilegia soprattutto la stabilità necessaria alla tutela dei propri investimenti e dei corridoi della *Belt and Road Initiative*. Entrambe puntano a contenere l’instabilità, limitare l’influenza occidentale e il protagonismo indiano, evitando al contempo un’escalation militare incontrollata. L’India vive una fase di inusuale sintonia con il governo talebano, mentre le repubbliche centroasiatiche post-sovietiche temono che un deterioramento della sicurezza possa compromettere i loro progetti infrastrutturali nell’area. Prive di sbocco al mare aperto, il territorio afghano rappresenta per loro una possibile via di accesso ai mercati e ai porti dell'Oceano Indiano. L’Iran è il principale partner commerciale dell’Afghanistan e nelle settimane scorse aveva dichiarato di voler formalmente riconoscere il regime talebano, ma impegnato sul fronte mediorientale non è in grado di assumere un ruolo nella disputa

regionale. Per gli Stati Uniti lasciare il dossier afghano interamente nelle mani di India, Russia e Cina significherebbe rinunciare a una cruciale leva strategica tra Medio Oriente, Asia Centrale e Indo-Pacifico. Anche L'Unione Europea ha, infine, un interesse diretto alla stabilità dell'area. Bruxelles, e in particolare l'Italia, hanno infatti rafforzato i propri rapporti con l'Asia Centrale oltreché con l'India; una destabilizzazione afghana rischierebbe di compromettere tali iniziative, incidendo negativamente sulla gestione dei flussi migratori e sugli interessi europei nella regione.

In definitiva, nessun attore vuole un Afghanistan pacificato e sovrano; tutti vogliono un Afghanistan sufficientemente stabile da non esplodere, ma abbastanza debole da restare permeabile.

In questo contesto fluido e instabile, è paradossalmente il Pakistan a rischiare le conseguenze più gravi. Il paese attraversa una profonda crisi economica, persistenti tensione politiche e una crescente radicalizzazione interna. L'attuale governo di coalizione cerca di consolidare la propria posizione, affidandosi al supporto dei partiti storici, sostenuti dall'establishment militare in contrapposizione all'ex primo ministro, ora detenuto, Imran Khan.

Sul piano regionale il rischio di destabilizzazione è amplificato dall'evoluzione del quadro mediorientale. Un'estensione dell'instabilità lungo il confine iraniano potrebbe coinvolgere il Belucistan, alimentando sia le spinte separatiste sia l'attività del TTP, che negli ultimi anni ha intensificato i propri attacchi nella provincia. Una pressione simultanea sui fronti occidentale e orientale, unita alla strutturale rivalità con l'India, metterebbe a dura prova la tenuta dello Stato pakistano. Una potenza nucleare con ambiguità storiche nei confronti del jihadismo - Bin Laden è stato protetto e nascosto fin quando è stato utile - non può permettersi di perdere il controllo del proprio equilibrio interno. Un Afghanistan talebanizzato è già una minaccia; un Pakistan che ne replichi il modello lo sarebbe infinitamente di più.

Giorgio Malfatti di Monte Tretto

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1423 – Anno MMXXVI
Roma, 16 marzo 2026

L'ideologia MAGA e la politica estera statunitense

Al quesito se l'ideologia MAGA abbia stravolto la politica estera degli Stati Uniti mi sento di rispondere cha non la ha stravolta, se non nei toni, ma la ha riorientata in misura non marginale verso altri obiettivi. Quanto alle continuità e alle discontinuità della politica estera statunitense, è utile ricordare innanzitutto la nota frase, attribuita a Palmestorn e poi anche a Kissinger: gli Stati Uniti non hanno amici o nemici permanenti; hanno interessi permanenti. Cinismo affettato, verità o divertimenti del linguaggio diplomatico?

Dopo la scomparsa dell'Unione Sovietica, la Cina ha sostituito progressivamente la Russia come principale antagonista degli Stati Uniti. Questi ultimi considerano ora la Cina il loro più preoccupante - ma rispettato - concorrente e rivale, perché ambisce a privarli della posizione di primazia globale e della loro pretesa di essere riconosciuti come indiscussi padroni del mondo; e perché si sta dotando dei mezzi per raggiungere questo obiettivo. La retorica MAGA ha indotto Washington a intervenire nuovamente e con ancora maggiore determinazione in Medio Oriente per difendere Israele dalle minacce iraniane. L'Iran non ha motivi nazionali di conflitto con Israele. Ma il suo regime si regge all'interno e si giustifica all'esterno sulla rivendicazione di essere il più determinato e acceso difensore - tra i Paesi islamici- dei diritti dei palestinesi; e dichiara di considerare la eradicazione dello Stato di Israele dal Medio Oriente il principale obiettivo della sua politica estera.

Washington ha chiarito definitivamente agli europei che per la loro difesa non possono più contare sugli USA: si tratta d'altra parte di una conclusione non contestabile a ottanta anni dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. L'ideologia MAGA ha indotto Washington a riprendere con maggiore visibilità e aggressività le interferenze nella politica interna dei Paesi europei. Ha riproposto le ambizioni territoriali USA su Canada e Groenlandia: le prime risalgono a duecentocinquanta anni fa (al momento dell'indipendenza dalla Gran Bretagna) e sono state successivamente rinnovate a più riprese nel secolo successivo; le seconde sono state espresse più di cento anni fa e non sono mai state abbandonate.

La discontinuità dalla politica estera USA si è concretizzata soprattutto nel disegno di riallacciare la cooperazione politica ed economica con la Russia, per riabilitare Mosca come grande potenza mondiale, e nell'abbandono dell'Europa e dei suoi valori considerati ormai desueti e perdenti. L'ideologia MAGA ha spinto Trump a considerare l'Ucraina elemento di scambio per avviare una profittevole intesa affaristica con la Russia di Putin, in coerenza con lo spirito che lo contraddistingue. D'altra parte l'ideologia MAGA condivide con la Russia e la Cina il credo nel governo dispotico e illiberale. È sotto questo aspetto soprattutto che Trump ha stravolto la politica degli Stati Uniti al punto di considerare i Paesi europei non più degli alleati ma dei rivali, perché ancora determinati a difendere la libertà, la democrazia e lo stato di diritto: valori in contrasto con l'ideologia MAGA.

Per quanto riguarda il Medio Oriente, è probabile che gli Usa riprendano il tentativo di un accordo con Israele e i Paesi del Golfo, soprattutto nell'ipotesi di una sconfitta totale dell'Iran. Ma il problema di fondo rimarrà irrisolto, se i palestinesi saranno esclusi dall'intesa, anche se i risultati potranno essere nascosti sotto le macerie di una tregua temporanea, come attualmente a Gaza. Si tratta del destino di un popolo che si è sempre confrontato e contrapposto agli ebrei, con i quali è stato in guerra per centinaia - forse migliaia - di anni; che non è disponibile ad arrendersi; né ad essere assimilato dagli arabi

che lo circondano. Nel secolo scorso israeliani e palestinesi hanno fatto un tentativo coraggioso e illuminato volto a promuovere una pacificazione concordata tra di loro. E' fallito: gli estremisti israeliani hanno assassinato il Primo Ministro Rabin che aveva negoziato e approvato il piano di pace. Il processo non è più ripartito. La guerra durerà allora altre migliaia di anni? Se il problema di fondo di come assicurare una coesistenza pacifica tra i due popoli non verrà risolto direttamente tra le parti in causa (israeliani e palestinesi), nessuna soluzione imposta dall'esterno porterà pace e stabilità in quella parte del Medio Oriente.

Gli Stati Uniti hanno svolto da sempre un ruolo centrale e decisivo in seno alla NATO, perché la hanno inventata e ne sono il maggiore azionista in termini di contributo militare. Washington ha da tempo chiaramente indicato, ancora prima di Trump, di voler ridurre i suoi impegni in Europa per concentrarsi sull'Asia e ora - nuovamente - sul Medio Oriente. Se vogliono difendersi da possibili aggressioni russe, i Paesi europei dovranno essere in grado - in caso di necessità - di sostituire gli USA negli apparati militari NATO, incluse le capacità di comunicazione, di intelligence, di missilistica e di deterrenza nucleare. Senza quest'ultima, la difesa convenzionale è destinata a essere perdente; mentre chi si è dotato dell'arma nucleare - come ha fatto la Corea del Nord nonostante l'opposizione USA - può non temere minacce. Gli europei dovranno conseguentemente promuovere la elaborazione di una nuova dottrina di difesa atlantica che includa una essenziale componente autonoma europea, inclusa la deterrenza nucleare. Per fare questo dovranno innanzitutto chiarirsi le idee tra di loro. Alcuni Paesi europei cominciano lentamente a muoversi in questa direzione: l'Italia è assente da questo processo, apparentemente perché l'attuale governo continua a sperare che possa ancora essere salvaguardato un forte impegno USA in Europa.

Vengo all'Iran. Gli Stati Uniti avevano varie ragioni per rinnovare gli attacchi all'Iran: vendicare la vergogna subita nel 1979 con la presa degli ostaggi alla loro Ambasciata a Teheran; bloccare definitivamente il programma nucleare e missilistico iraniano; mettere fine alla capacità dell'Iran di finanziare e fomentare il terrorismo nel Medio Oriente e oltre; colpire le esportazioni iraniane di greggio alla Cina e di armi alla Russia. Per raggiungere questi obiettivi, gli Stati Uniti non possono rinunciare a distruggere il regime religioso-militare iraniano o a debilitarlo definitivamente. Dopo due settimane di bombardamenti, questo risultato non è stato conseguito, mentre l'Iran si dimostra capace di recare seri danni non solo agli Stati Uniti e ai loro alleati e amici ma anche al resto del mondo**.** Non è azzardato ipotizzare che, confrontati con una resistenza feroce, gli Stati Uniti decidano di lasciare il lavoro a metà, come hanno fatto in quasi tutte le guerre che hanno lanciate negli ultimi sessant'anni.

Tornando alla Cina, è utile fare innanzitutto una riflessione su Taiwan. L'isola era una parte periferica e non particolarmente rilevante dell'Impero cinese. Quest'ultimo si è dissolto nel 1912 ed è stato sostituito dalla Repubblica di Cina: governata prima da Sun Yat Sen e poi da Chiang Kai-shek. La Repubblica Popolare Cinese, creata nel 1949 dal Partito comunista di Mao Tse Tung, non è quindi lo stato direttamente successore dell'Impero cinese; rivendica tuttavia diritti sovrani su Taiwan, avendo sconfitto militarmente la Repubblica (nazionalista) di Cina e costretto il suo governo a rifugiarsi su quell'isola. Questi diritti le sono stati sostanzialmente riconosciuti dagli Stati Uniti nel 1972 quando Washington, dopo aver sostenuto a lungo militarmente la Cina nazionalista nella guerra contro la Cina comunista, ha accettato il principio di " una sola Cina".

Quella mossa, allora considerata da molti geniale, è stata organizzata dalla coppia Nixon-Kissinger: coppia che a mio giudizio si è qualificata come campione mondiale di cinismo internazionale; ma forse anche di ingenuità internazionale, se risponde a verità il sospetto che sia stata astutamente incoraggiata da parte cinese, per far cadere gli USA in una trappola. L'iniziativa si proponeva di scardinare l'alleanza Russia-

Cina e - nelle intenzioni attribuitele allora da alcuni - anche di portare qualche forma di libertà e di democrazia in Cina. Il tentativo è clamorosamente fallito su entrambi i fronti, come dimostrano le vicende di Tienanmen, di Hong Kong e ora la guerra in Ucraina. Sulla scia degli Stati Uniti, analogo riconoscimento ha fatto la quasi totalità dei Paesi membri dell'ONU, inclusa l'Italia. In concreto, gli Stati Uniti hanno barattato un principio - l'obbligo della difesa di un alleato - contro ipotetici vantaggi futuri. Non sarei meravigliato quindi se, nell'ambito di un grande accordo politico-commerciale tra Trump e Xi Jinping, gli USA lasciassero il futuro di Taiwan a Pechino.

La storia degli ultimi cinquanta anni racconta del resto che gli Stati Uniti hanno abbandonato tutti i loro alleati dopo averli sostenuti in un conflitto o indotti a entrare in un conflitto: oltre vietnamiti e iracheni, ricordo curdi, afghani e ora gli ucraini. Mentre Putin si è vantato in varie occasioni che la Russia non ha mai tradito i propri amici.

Concludo con il ruolo dell'Italia. Una corrente di pensiero in Italia vorrebbe che il nostro Paese si ponesse come interlocutore privilegiato degli Stati Uniti in Europa. La collocazione geografica, politica, economica e culturale dell'Italia è in Europa, non in mezzo all'Atlantico. E' irrealistico d'altra parte pensare che l'Italia possa diventare un ponte di dialogo tra gli Stati Uniti e l'Europa: non ha i mezzi economici, come la Germania, o militari, come la Francia, per farsi riconoscere questo ruolo. Mentre accettare una posizione di ossequenza senza distinzioni nei confronti di Washington la screditerebbe nei confronti degli altri europei, oltre che ovviamente nei confronti degli stessi Stati Uniti. Credo che gli italiani non desiderino tornare a essere definiti, come in passato fino alla scomparsa del Patto di Varsavia, " i bulgari della NATO".

Il ruolo che l'Italia ha esercitato con successo nella seconda metà del secolo scorso è stato quello di rispettato collante e credibile punto di incontro tra gli altri Paesi europei, e innanzitutto tra Francia e Germania. Ricordo in particolare il ruolo svolto dall'Italia a Messina nel 1955, a Milano nel 1985, a Roma nel 1990. Così come a Maastricht nel 1991, quando l'intervento congiunto di Andreotti e Mitterrand su Kohl (sollecitato da Andreotti) consentì di stabilire una data fissa e non rinviabile (maggio 1998) per l'entrata in vigore della moneta unica. E a quel ruolo l'Italia dovrebbe tornare, per contribuire a stimolare un sussulto di dignità e di unità in Europa: prima che USA, Russia e Cina riducano gli europei a schiavi.

Roberto Nigido

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1424 – Anno MMXXVI
Roma, 16 aprile 2026

L'Occidente e la sua identità

La parabola dell'Occidente avviatasi circa cinque secoli fa è nella sua fase discendente. Inizialmente incentrato sull'Europa e con gli Stati Uniti impegnati nella difficile transizione verso una grande potenza - il cui passaggio fondamentale e traumatico fu la terribile prova della guerra civile (500 000 morti su circa 32 milioni) - l'Occidente europeo si consumò nella prima e soprattutto nella seconda guerra mondiale, attraverso un conflitto fratricida che prostrò l'Europa e pose le basi per un avvicendamento nella leadership occidentale che passò agli Stati Uniti.

Con l'Alleanza atlantica che dura - è forse durata! - per quasi 80 anni, basata sino ad alcuni anni fa su una sostanziale convergenza tra Europa occidentale e Stati Uniti, sia pure attraverso momenti di relativa tensione fra i due poli, la presidenza Trump, con iniziative non sempre del tutto concludenti nel primo mandato e con un approccio ben più deciso e contundente nel secondo attuale mandato, sta portando i rapporti atlantici verso un possibile punto di rottura.

Mutatis mutandi - e certamente la differenza è enorme - la potenziale dissoluzione che sconvolse l'Europa nel primo cinquantennio del ventesimo secolo si sta ora concentrando, con modalità ovviamente del tutto diverse ma non meno dirompenti, nell'America stessa di Trump. Esiste la possibilità che le fortissime tensioni che agitano l'America di oggi si traducano, prima della fine del secondo mandato di Trump e nel momento del passaggio elettorale fra meno di tre anni, in una vera e propria dislocazione della democrazia americana. Nulla è predeterminato ma la possibilità esiste.

A mio giudizio, l'esito delle prossime elezioni presidenziali nel 2028 - sempre che si svolgano in condizioni non troppo traumatiche - potrebbe determinare una vittoria del Partito democratico la cui leadership non appare del tutto evidente, ancorché si stia sempre più addensando sulla figura del governatore della California, Gavin Newsom.

A quel punto - sempre che i repubblicani di Trump o del suo successore accettino l'esito elettorale, il che non è affatto sicuro - si potrebbe creare una convergenza tra repubblicani di centro e democratici di centro che potrebbe introdurre una nuova presidenza che ponga gradualmente fine alle profonde tensioni dell'era Trump e si avvii verso una sorta di normalizzazione nazionale. Questo scenario è possibile, ma non è affatto sicuro. Se si dovesse realizzare verrebbe a concludersi una fase agitata della politica americana, come ce ne sono state nella storia di quel paese.

La formula dell'Alleanza atlantica verrebbe riesumata, anche se probabilmente con contenuti un po' diversi rispetto al passato, e si potrebbe guardare con un qualche rinnovato ottimismo al futuro. Ripeto: tale scenario è possibile ma non affatto sicuro. Per quel poco che conosco gli Stati Uniti (ho studiato per un anno all'università di California, Santa Barbara, a metà degli anni '60), al di sotto delle fortissime tensioni che scuotono il paese, essi beneficiano dell'esistenza di alcune strutture come la Corte Suprema, una buona parte della magistratura e di altre entità nel campo della sicurezza, che per la loro natura sono finalizzate ad apportare stabilità e continuità al paese. Nulla è sicuro - certo - ma da questo punto di vista sono relativamente ottimista sulla stabilità a lungo termine del paese.

Mi sia consentito fare un accenno alla guerra in corso tra l'Iran e gli Stati Uniti ed Israele. Non ho alcuna simpatia, come chi legge avrà già pienamente capito, per Trump. Ma ne ho ancora meno per l'Iran. Al di là di tutte le valutazioni che cercano di mettere in

luce le incertezze sull'esito dell'attuale conflitto, sono dell'opinione che, prescindendo dalla indubbia capacità dell'Iran di sostenere l'urto dell'attacco, la verità sostanziale è che Teheran è stata così colpita in profondità ed estensione che sul piano strettamente militare è difficile nascondere lo smacco strategico subito dall'Iran.

L'identità dell'Occidente, e dell'Europa in particolare, è nata e si è rafforzata a partire dall'Illuminismo, dalla Rivoluzione francese, dalle lotte e le prove dell'800. L'identità si può riassumere, in maniera certo sbrigativa, nei concetti dei diritti umani e della democrazia rappresentativa. Sono concetti-valori che attraverso il colonialismo l'Europa ha diffuso - spesso senza rendersene conto - nel mondo e il mondo ne è stato influenzato. Sono valori che sono entrati nella sensibilità - sia pure minoritaria - anche di paesi che come la Russia putiniana e la Cina di Xi Jinping ne sembrano attualmente i più lontani.

Sono valori che, nonostante tutto, reggono tuttora la nostra Europa, anche nella proiezione che negli ultimi due-tre decenni si è estesa attraverso l'Alleanza Atlantica nell'Europa orientale e che nell'Ucraina trova ora il suo più estremo confine: all'insegna di una guerra sanguinosa che dura ormai da oltre 4 anni e il cui esito sarà decisivo nel definire il futuro del continente.

Ma anche nella parte occidentale del continente, quella in cui viviamo noi qui in Italia, si profilano prospettive di grande decisiva incertezza mentre si intensificano le derive e le pulsioni populiste. Nei prossimi anni, due paesi essenziali per il futuro dell'Europa andranno ad elezioni presidenziali-legislative in Francia e parlamentari in Germania. In Francia appare sinora possibile, se non probabile, la vittoria del Rassemblement National; in Germania nel 2028 è possibile addirittura - non affatto certa comunque - una vittoria della Alternative für Deutschland (AfD), il partito cripto nazista. Se questo si avverasse, il cuore dell'Europa verrebbe sottoposto ad una tensione senza precedenti. Entrambi i partiti - più l'AfD in verità rispetto al Rassemblement national - sono tendenzialmente pro-russi. A quel punto, che cosa potrebbe succedere della nostra Europa e del suo tentativo di unificazione sotto l'egida dell'Unione europea? Merita menzionare in questo contesto l'indubbio distanziamento dall'Europa degli Stati Uniti di Trump che hanno inviato a Budapest, nell'imminenza delle elezioni appena svoltesi, il proprio vice-presidente J.D. Vance a spalleggiare pubblicamente uno dei più accaniti avversari dell'Europa comunitaria, il Primo Ministro, Viktor Orbán.

Concludo dicendo che, nonostante tutto e al di là di ogni apparenza, sono paradossalmente più ottimista per gli Stati Uniti che per quanto riguarda l'Europa. Ai giovani va rivolto un sincero invito all'impegno democratico e alla partecipazione alla attività politica con dedizione ed onestà di intenti, sostenendo con serietà le proprie tesi nel rispetto autentico nei confronti di chi la pensa diversamente. Anche dal loro coinvolgimento dipenderà l'esito di questa drammatica fase della vita internazionale.

Adriano Benedetti

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1425 – Anno MMXXVI
Roma, 30 aprile 2026

La storia incompiuta della difesa europea

L'invasione russa dell'Ucraina, tuttora in corso, e le incertezze relative al futuro della NATO, sempre più preoccupanti in questo secondo mandato presidenziale di Trump, ripropongono con urgenza l'esigenza per i Paesi europei di dotarsi di una efficace capacità di difesa autonoma dagli Stati Uniti, inclusa la deterrenza nucleare: difesa necessariamente comune, perché nessun Paese europeo sarebbe in grado di far fronte da solo a una aggressione da parte della Russia, se non fosse dotato di armi nucleari. Quali che siano le prossime mosse degli Stati Uniti, i Paesi europei dovrebbero comunque attrezzarsi autonomamente; tanto più avendo ormai ampiamente constatato che gli Stati Uniti negli ultimi cinquant'anni hanno abbandonato tutti i loro alleati.

La lista degli alleati abbandonati è lunga, come ho ricordato in una mia precedente lettera diplomatica. In questa lista finora mancano gli alleati della NATO: europei e Canada. Ma le ripetute minacce di Trump a Copenaghen e Ottawa (minacce peraltro non nuove da parte di Washington) fanno temere che gli USA potrebbero passare da alleato a nemico dichiarato. All'obiezione che l'uscita degli USA dalla NATO appare improbabile perché richiederebbe l'autorizzazione del Congresso, è stato risposto che Trump potrebbe ritirare tutti i contingenti militari USA dall'Europa senza chiedere quell'autorizzazione. Il risultato sarebbe lo stesso; o persino peggiore, in quanto gli USA manterrebbero il potere di veto in seno alla NATO senza partecipare alla difesa comune. Alcuni autorevoli commentatori e conoscitori degli Stati Uniti ci mettono in guardia dal considerare Trump un fenomeno passeggero. Questi commentatori, a partire da Federico Rampini nelle valutazioni espresse a suo tempo sulle ragioni della seconda vittoria di Trump, ritengono che l'attuale Presidente degli Stati Uniti interpreti sentimenti ormai largamente diffusi e consolidati nella opinione pubblica statunitense, anche se non chiaramente maggioritari.

Una difesa comune presuppone anche una politica estera per quanto possibile comune. I Paesi europei si sono posti questo obiettivo già molti anni fa, quando si sono impegnati a costruire una politica comune estera, di sicurezza e, in prospettiva, di difesa: impegno preso nel Trattato firmato a Maastricht nel febbraio 1992. Quel trattato unificò in un solo testo i risultati di due Conferenze Intergovernative distinte: quella sull'unione economica e monetaria e quella sull'unione politica. Al testo finale fu dato il titolo altisonante di Unione Europea. Molti cittadini credettero che si fossero creati gli Stati Uniti d'Europa. Si sbagliavano. Il risultato fu molto rilevante, soprattutto per la parte monetaria, ma complessivamente non così ambizioso.

L'unione economica e monetaria era un progetto antico: era stato lanciato dal Primo Ministro del Lussemburgo Pierre Werner nei primi anni '60 e accolto dai sei Paesi Membri delle Comunità Europee nel 1969. Si era sviluppato per varie fasi, tra alti e bassi, nei due decenni successivi: unione economica e monetaria per tappe (1970); serpente monetario (1972); sistema monetario europeo (1979); mercato unico (1985). Il progetto fu riproposto nel febbraio 1988 dal Ministro degli Esteri tedesco Genscher, che presentò l'idea della moneta comune come coronamento del mercato unico appena realizzato. Il Consiglio Europeo di Hannover del giugno dello stesso anno incaricò un Comitato composto dai governatori delle banche centrali nazionali e presieduto dal

Presidente della Commissione Jaques Delors di presentare un piano concreto. Quest'ultimo fu approvato dal Consiglio Europeo di Madrid del giugno del 1989: la sua realizzazione fu affidata a una conferenza intergovernativa composta dai Ministri dell'Economia e delle Finanze, che si aprì a Roma nell'ottobre 1990. La conferenza era limitata all'unione economica e monetaria. E allora, l'idea della politica estera da dove venne?

Dopo il crollo del muro di Berlino il 9 novembre 1989 e l'avvio di discussioni per la riunificazione della Germania, la Francia reagì immediatamente alla prospettiva della modifica degli equilibri in Europa, proponendo di rafforzare l'integrazione europea e di dare vita a una unione politica: unione politica peraltro non meglio specificata nella proposta francese. Il Consiglio Europeo di Strasburgo del dicembre 1989, presieduto da Mitterrand, decise di aprire una seconda conferenza intergovernativa affidata ai Ministri degli Esteri. Questa Conferenza prese l'avvio a Roma nel dicembre 1990. Le due conferenze procedettero in parallelo nel 1991 e si conclusero al Consiglio Europeo di Maastricht dell'8 e 9 dicembre 1991, che ne fuse i risultati in un unico trattato. E' quindi errata la tesi sostenuta da alcuni commentatori che la moneta unica fosse il prezzo che la Germania ha dovuto pagare per la riunificazione: la moneta unica era stata decisa prima della riunificazione tedesca; quest'ultima provocò l'idea dell'unione politica e accelerò i lavori delle due conferenze intergovernative.

La parte del trattato concernente l'unione economica e monetaria fu una innovazione di carattere federale di straordinaria rilevanza, almeno per la politica monetaria; quella relativa all'unione politica si è rivelata deludente. Durante il negoziato si erano contrapposte le tendenze federaliste presenti nelle opinioni pubbliche e quelle più nazionaliste, senza che i negoziati intergovernativi trovassero un punto di incontro sufficientemente ambizioso. Anche a seguito delle esitazioni dell'Italia, rappresentata da De Michelis nella prima e decisiva riunione informale sotto presidenza olandese nel settembre 1991 a Noordwijk, la Conferenza intergovernativa accantonò la interessante proposta avanzata in quella sede dal governo dell'Aja e si accontentò di tornare al testo di compromesso più prudente presentato dalla precedente presidenza lussemburghese. L'unione politica fu limitata al tentativo di avviare una politica comune in materia di politica estera, sicurezza e difesa, senza peraltro introdurre strumenti adeguati. In particolare in queste materie fu prevista la regola dell'unanimità per le decisioni del Consiglio, così condannato all'impotenza. Ricordo che il Grande Mercato Unico fu realizzato solo nel 1987, anche se non compiutamente, dopo l'abolizione della regola dell'unanimità per le decisioni nelle materie che vi rientravano, con l'eccezione della fiscalità: difatti l'armonizzazione fiscale, pur indispensabile per gestire correttamente un mercato unico, non si è mai fatta.

La riforma dei trattati decisa a Lisbona nel 2007 era stata immaginata per adeguare le istituzioni europee di una unione di Stati che era passata da una Comunità di 6 membri nel 1957 a una Unione di 27 membri; ma fu ancora una volta inadeguata, in particolare in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Il mantenimento della regola dell'unanimità ha impedito ogni realizzazione concreta. L'Europa fatica persino a emettere dichiarazioni di volontà politica prive di seguiti operativi. E' illusorio sperare di poter superare la regola dell'unanimità mediante una modifica del Trattato: ogni modifica richiede l'unanimità degli attuali 27 membri. Il Trattato prevede peraltro la possibilità di "cooperazioni strutturate permanenti" tra alcuni Paesi in materia di difesa, ma mantiene l'unanimità per le decisioni operative. Se si vuole dare attuazione all'impegno di costruire una politica estera e di difesa comune è indispensabile uscire dalla logica dei trattati

esistenti e pensare a un nuovo trattato. Ma bisogna innanzitutto che i Paesi che intendano esserne parte si impegnino ad accettare decisioni prese a maggioranza, eventualmente esentandosi dall'applicarle. "Vasto programma" commenterebbe De Gaulle: il quale però non si è mai tirato indietro dall'affrontare programmi molto impegnativi.

Una volta superato questo scoglio, quali sono gli strumenti istituzionali per dare attuazione a un nuovo Trattato volto ad assicurare una credibile ed efficace difesa dei Paesi europei? Non è necessario reinventare continuamente l'acqua calda. Abbiamo un precedente di grande rilievo: la Comunità Europea di Difesa, nel cui ambito era previsto che le decisioni del Consiglio dei Ministri fossero prese a maggioranza. Il relativo Trattato fu firmato nel 1952 dagli allora sei Paesi Membri della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e fu ratificato da quattro, ma non entrò in vigore per le mancate ratifiche di Francia e Italia. Tornare alla CED è la strada che suggerisce Federico Fabbrini, autorevole commentatore ed esperto di diritto europeo. Il suo recente libro "L'esercito europeo" descrive in dettaglio i meccanismi sovranazionali che ispiravano il progetto e esamina anche come organizzare i rapporti tra l'Unione Europea e la rediviva CED, se Francia e Italia completassero i rispettivi processi di ratifica abbandonati nel 1954.

Ma si possono immaginare altri schemi. Uno in particolare fu avviato, ma non portato avanti, nei primi anni 2000. Al riguardo rinvio all'ottimo articolo pubblicato il 28 aprile da Appia Institute a firma Giuseppe Cucchi. In quegli anni il Generale Cucchi era il Rappresentante dell'Italia nel Comitato Militare della NATO così come nel Comitato Militare dell'Unione Europea: nella sua duplice funzione fu quindi protagonista del tentativo di far crescere un pilastro europeo all'interno della NATO. L'autore dell'articolo ricorda come, dopo la dichiarazione anglo-francese di Saint Malo del dicembre 1998, si avviò in ambito NATO un progetto destinato a dar vita, almeno sulla carta, alla possibilità di mobilitare rapidamente un Corpo d'Armata Europeo, adeguatamente supportato, tra l'altro, da mezzi navali ed aerei. Si esaminò anche la possibilità di creare un Comando Europeo di livello strategico che potesse prendere il posto del Comando Supremo NATO, ove gli Stati Uniti avessero deciso di non collaborare con l'Europa in specifiche occasioni. Il progetto di un Comando europeo si è arenato in ambito NATO per l'opposizione degli USA, soprattutto, e della Turchia; ma non ha avuto seguito nemmeno in ambito europeo. E' proprio dal Comando europeo che si potrebbe ricominciare.

Concludo. Per mettere in atto una efficiente politica di difesa comune europea le soluzioni teoriche non mancano. Manca però finora la volontà politica dei Paesi membri, in particolare di quelli che contano di più in Europa. L'Italia potrebbe svolgere ancora una volta un ruolo propulsore e di aggregazione: ruolo che potrebbe essere determinante per il successo dell'iniziativa, come è avvenuto altre volte in passato sin dall'inizio della costruzione europea. Ma erano altri tempi: per ora l'Italia latita.

Roberto Nigido

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è un Ente di ricerca al quale può essere destinato il cinque per mille dell'IRPEF. 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 digitale del Circolo di Studi Diplomatici, contenente le sue pubblicazioni dalla fondazione nel 1968, è consultabile al link https://circolostudidiplomatici.unilink.it

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Paolo Casardi
Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82
La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.
Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma
Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: **studidiplomatici@libero.it**
https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/
Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 - 00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051