

Intervista a Giorgio Starace e Pier Francesco Zazo: “L’Europa tra guerra, difesa comune e nuovi equilibri geopolitici”

L’intervista di Cosimo Risi, già Ambasciatore d’Italia in Svizzera, con Giorgio Starace e Pier Francesco Zazo, già Ambasciatori d’Italia rispettivamente presso la Federazione Russa e l’Ucraina, si colloca in un momento di svolta per le relazioni internazionali e per il futuro dell’Unione europea, sollecitata da crisi simultanee e ravvicinate a cui stenta a rispondere con una voce unitaria.

La Rivista, con l’obiettivo di promuovere una riflessione approfondita e rigorosa sulle grandi questioni di politica estera e di sicurezza che investono l’Unione europea, intende stimolare il dibattito avvalendosi di contributi autorevoli, provenienti dall’esperienza diretta di chi ha rappresentato l’Italia nelle sedi diplomatiche più delicate. Gli Ambasciatori Starace e Zazo offrono un punto di osservazione privilegiato sui nodi irrisolti del presente: dalla guerra in Ucraina alla costruzione di una difesa comune, dal rapporto con la Russia al ruolo sempre più marginale dell’Europa in Medio Oriente e nella sponda sud del Mediterraneo.

La guerra in Ucraina ha spinto l’Unione europea ad una prova inedita sul piano delle sanzioni, del sostegno militare e della sicurezza energetica. Siamo davvero davanti alla nascita di una politica estera europea comune, oppure restano prevalenti gli interessi nazionali degli Stati membri?

GS: Sui primi due punti l’Unione europea ha dato dimostrazione di coesione. Venti pacchetti di sanzioni alla Russia sono stati approvati all’unanimità, anche se in alcuni casi con una certa fatica. Analoga coesione e determinazione sono state dimostrate dall’UE nell’approvazione dei provvedimenti di aiuti economici e militari all’Ucraina. La sconfitta di Orban alle ultime elezioni presidenziali in Ungheria ha sbloccato il credito dell’UE all’Ucraina di 90 miliardi di euro, la cui prima tranche di 3 miliardi verrà versata a giugno.

Il terzo punto è stato un fallimento: i Paesi dell’Unione europea si presentano in ordine sparso in materia di sicurezza energetica e l’Italia è il Paese che sconta le bollette energetiche più care, a danno del nostro grande comparto manifatturiero e delle famiglie italiane. È tempo di presentare con forza ed

autorevolezza le nostre posizioni a Bruxelles: la coesione comunitaria non si misura solo con l’appoggio politico, economico e militare a Kiev, come chiedono le capitali dell’“Europa protestante”. La rinuncia dell’economia italiana al gas russo a costi convenienti rispetto alle attuali importazioni di gas molto più caro proveniente dagli USA e da altre rotte, e il notevole aumento del prezzo del petrolio innescato dalla crisi di Hormuz, rischiano di portare l’economia italiana alla stagflazione se non vengono attivati interventi forti. La richiesta inoltrata dal Presidente del Consiglio Meloni alla Presidente della Commissione von der Leyen per un riesame dei parametri previsti dal Patto di stabilità va in questo senso. La coesione comunitaria si misurerà dalle risposte che darà la Commissione alla richiesta di Roma e di altre capitali europee. Da lì si capirà se la politica estera europea nasce a senso unico – e cioè secondo le esclusive sensibilità dei membri dell’Europa nordorientale – o se c’è un disegno più ampio che tiene conto delle sensibilità e necessità anche dei numerosi problemi aperti nella sponda sud.

Aggiungo una riflessione che non mi lascia da quando sono stato Ambasciatore d’Italia nella Federazione Russa. Le sanzioni economiche alla Russia e l’approvazione delle misure di appoggio economico e militare a Kiev sono strumenti, ma non esauriscono di per sé la politica estera dell’Europa nei confronti di una crisi che da più di quattro anni sta devastando l’Ucraina e destabilizzando il continente europeo. Manca lo strumento diplomatico, manca una posizione politica, mancano proposte, manca un negoziatore europeo che faccia la spola tra Mosca e Kiev e non è con il solo arrocco dell’Europa “a riccio” – secondo le visioni della Presidente della Commissione e dell’Alto Rappresentante Kaja Kallas – che si possa affrontare la soluzione di un conflitto che è europeo e dovrebbe essere risolto innanzitutto dagli europei con l’Ucraina e la Russia.

PZ: Su un piano generale, l’UE ha indubbiamente dato prova di maturità mostrandosi coesa e unita nel suo sostegno all’Ucraina, che sta combattendo non solo per la sua libertà e sopravvivenza, ma anche per la sicurezza e stabilità del continente europeo. Gli europei hanno finora sempre ribadito il loro pieno supporto a Kiev sul piano politico, economico e militare per tutto il tempo necessario al raggiungimento di una pace durevole. L’Europa è ormai diventata il primo donatore in assoluto di Kiev (quasi 200 miliardi di euro), con l’approvazione di venti pacchetti sanzionatori contro la Russia.

Recentemente, il Consiglio europeo ha preso due importanti decisioni riguardanti rispettivamente l’immobilizzo a tempo indeterminato dei fondi sovrani russi congelati e l’approvazione di un prestito agevolato di 90 miliardi

di euro a Kiev. Va soprattutto evidenziato il ruolo sempre più centrale dell'Europa che, nel sostegno agli ucraini, sta ormai riuscendo a sostituirsi agli Stati Uniti, i quali, sotto la leadership di Trump, si stanno disimpegnando gradualmente dal conflitto. La maggioranza dei Paesi europei aderisce al programma PURL di acquisto degli armamenti americani che vengono poi girati a Kiev. Il sostegno europeo all'Ucraina è oggi facilitato anche dalla recente sconfitta elettorale subita da Orban, dato che in passato l'Ungheria aveva sistematicamente utilizzato il suo potere di veto per ostacolare gli aiuti europei a Kiev. L'Europa sembra dunque finalmente consapevole che deve essere pronta a difendere l'Ucraina anche da sola, dacché Trump è apertamente disinteressato al mantenimento dell'alleanza transatlantica arrivando persino a minacciare una progressiva uscita degli Stati Uniti dalla NATO.

È ormai evidente che entrambi Trump e Putin sono nemici dell'UE, preferendo un'Europa debole e divisa. È invece ancora prematuro poter affermare che l'UE sarà in grado di avere una politica estera comune e di rafforzare la sua integrazione, ad esempio nei settori della difesa e dell'energia. Mai come oggi sarebbe urgente una riforma dei meccanismi di funzionamento dell'UE con l'introduzione della regola della maggioranza qualificata e il superamento del diritto di veto nelle decisioni del Consiglio europeo. Il peso dei partiti sovranisti e populistici, ostili all'UE e contrari a qualsivoglia cessione di sovranità nazionale, rimane forte e molto dipenderà dall'esito delle prossime scadenze elettorali previste nei vari Stati membri.

Per quanto riguarda la sicurezza energetica, l'UE e la maggioranza degli Stati membri (*in primis*, l'Italia e la Germania) hanno reagito rapidamente all'indomani dell'inizio del conflitto e hanno ridotto la loro forte dipendenza dalle importazioni dal gas russo tramite una maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento, rafforzando da un lato le loro importazioni di idrocarburi da altri Paesi (ivi incluso il più costoso gas liquefatto dagli Stati Uniti), e aumentando, dall'altro, il loro ricorso alle fonti rinnovabili. L'Italia, a causa della sua rinuncia al nucleare, sta subendo il contraccolpo negativo della rinuncia al gas russo con un forte aumento delle bollette energetiche. Per i Paesi europei fortemente dipendenti dalle importazioni di idrocarburi dal Medio Oriente, il rischio di una crisi energetica è ora aggravato dal perdurante blocco dello stretto di Hormuz. La richiesta italiana inviata alla Commissione europea di poter escludere temporaneamente le spese aggiuntive dell'energia dai vincoli del Patto di stabilità appare ragionevole. È pertanto da auspicare che Bruxelles risponda positivamente alla richiesta italiana. Nell'attuale delicato scenario geopolitico, invero, è quanto mai importante che l'UE proceda

rapidamente nell’attuazione delle riforme necessarie alla progressiva creazione di un mercato energetico comune europeo.

Un altro test importante per verificare l’effettiva volontà dell’UE ad avviare una politica estera comune è la capacità di avere un maggiore ruolo propositivo per facilitare la soluzione del conflitto ucraino. Finora gli europei sono stati passivi, lasciando agli Stati Uniti e a Trump l’iniziativa dei negoziati con la Russia, sebbene questo sia un conflitto che sta mettendo a repentaglio la sicurezza del nostro continente. Putin ha recentemente lanciato un segnale di apertura dicendosi disponibile ad avviare un dialogo con gli europei. Sarebbe quanto mai auspicabile che l’UE rispondesse positivamente e ristabilisse un canale di dialogo diretto con Putin tramite la nomina di un suo autorevole inviato speciale, ovviamente a condizione che sia messo in condizione di inviare messaggi credibili e univoci al Cremlino, utilizzando sempre il linguaggio della fermezza. L’Europa deve finalmente mostrarsi di essere in grado di assumersi le sue responsabilità e a non limitarsi, come è avvenuto finora, a delegare solo agli Stati Uniti l’iniziativa di proporre possibili soluzioni negoziali alla controparte russa.

La guerra rilancia il tema della difesa europea. Una vera difesa comune è realisticamente compatibile con il ruolo della NATO, oppure il progetto europeo rischia di restare complementare e subordinato all’Alleanza atlantica?

GS: Qui si pone un problema ineludibile e credo che si debba fare chiarezza. Attualmente, l’Europa da sola non è in grado di assicurare la sicurezza dei suoi cittadini. Vorrei ricordare però che le minacce alla nostra sicurezza non provengono solo dal conflitto ucraino, perché il Mediterraneo, il Medio Oriente e Hormuz stanno dimostrandoci che diverse crisi possono nascere e degenerare in prossimità delle aree di sicurezza vitale del nostro Paese.

In questa fase, i Paesi europei devono tenere “agganciato” il sistema di deterrenza e sicurezza americano garantito dal Trattato Transatlantico. Il Presidente Trump ha in più occasioni rappresentato all’Europa le nuove priorità strategiche degli USA, dove il Pacifico, il Medio Oriente, il contenimento della Cina sembrano chiaramente fare premio sulla difesa dell’Europa. Dobbiamo prenderne atto: procedere senza esitazioni alla costruzione di una solida deterrenza militare europea di pari passo con una politica di sicurezza finalmente comune.

Non sarà questa NATO il futuro per la sicurezza europea perché credo che anche i successori del Presidente Trump non avranno lo stesso approccio transatlantico che ha animato la politica di Washington nei confronti del

continente europeo negli ultimi decenni; e questo perché i rapporti di forza e gli assetti geopolitici del mondo sono profondamente mutati e, quindi, sono cambiate le priorità di politica estera degli Stati Uniti.

PZ: L'Europa deve procedere senza indugi nella creazione di una difesa comune poiché ci troviamo in una nuova pericolosa fase delle relazioni internazionali, caratterizzata dalla sfida lanciata dalle autocrazie alle democrazie occidentali, dall'adozione di una visione sempre più imperialista da parte delle grandi potenze, ivi incluso gli Stati Uniti di Trump, e da una grave crisi del multilateralismo e del diritto internazionale, con il conseguente rischio di un ritorno alla legge del più forte.

In particolare, l'Europa non può più contare come prima sul sistema di sicurezza garantito dall'ombrello protettivo americano. A prescindere dall'attuale deterioramento della relazione transatlantica scatenata da Trump, che ha minacciato di ridurre la presenza militare americana in Europa e persino di abbandonare la NATO, è ormai evidente che anche in futuro gli Stati Uniti focalizzeranno la loro principale attenzione verso l'area Asia – Pacifico, poiché considerano ormai la Cina come il loro principale avversario sistemico. Il programma di riarmo e la creazione di una difesa comune europea richiederanno inevitabilmente tempi lunghi, poiché non solo saranno necessari ingenti investimenti, ma soprattutto occorrerà procedere innanzitutto ad una progressiva integrazione delle principali industrie delle difese europee, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse belliche e allo scopo di evitare inutili duplicazioni tra i vari sistemi di armamento oggi ancora in competizione tra di loro.

La graduale creazione di una difesa comune europea dovrà auspicabilmente essere complementare e procedere in parallelo al contemporaneo rafforzamento del pilastro europeo della NATO, soprattutto in questa fase delicata in cui l'Europa non è ancora in grado di fronteggiare da sola la minaccia dell'espansionismo russo. I Paesi europei devono dunque fare il massimo sforzo diplomatico possibile per evitare un ulteriore deterioramento dell'alleanza transatlantica, per tenere ancora agganciati gli Stati Uniti ed evitare il loro completo disimpegno dal conflitto ucraino e dal continente europeo. In tale quadro, sarà importante che i Paesi europei rispettino l'impegno preso con Trump di aumentare progressivamente le loro spese militari e contributi al bilancio della NATO.

Rimane, in ogni caso, centrale il tema del rapporto con la Russia, sia nell'attuale fase bellica sia nella prospettiva di un futuro assetto post-conflitto.

L’UE deve prepararsi a una lunga logica di contenimento oppure lasciare aperto lo spazio per una futura architettura di sicurezza condivisa?

GS: Trovo inadeguate, controproducenti e assolutamente prive di legittimità giuridica le recenti dichiarazioni dell’Alto Rappresentante Kaja Kallas, secondo cui le relazioni tra l’Unione europea e la Russia non torneranno mai come prima, anche a conclusione del conflitto. La signora Kallas ha ricevuto chiari mandati da parte del Consiglio dell’UE per la definizione, in coordinamento con i Gabinetti degli altri Commissari competenti, dei pacchetti di sanzioni economiche nei confronti della Russia e delle iniziative di sostegno economico e militare dell’Ucraina. La stessa signora Kallas, invece, non dispone di alcun mandato del Consiglio con riguardo all’atteggiamento che l’Europa intenderà assumere nei confronti della Russia nel caso in cui si arrivasse ad una conclusione del conflitto e all’avvio di una nuova fase dei negoziati di pace. Il suo atteggiamento pregiudiziale e giuridicamente inappropriato può ostacolare il necessario avvio di una nuova fase di dialogo con la Russia quando Putin avrà capito che la sua guerra è stata una scelta strategicamente, economicamente e militarmente sbagliata, oltre che dannosa per il suo Paese e per l’intero continente europeo.

Vorrei aggiungere inoltre che forte deterrenza europea, difesa dell’Ucraina e dialogo diplomatico con la Russia non si escludono a vicenda, come peraltro evidenziato dall’ex Cancelliere tedesco Angela Merkel in una sua recente dichiarazione.

PZ: L’UE non dovrebbe limitarsi solo ad una politica di contenimento dell’espansionismo russo, ma lasciare sempre la strada aperta al riavvio di un canale di dialogo con la Russia. L’Europa dovrebbe pertanto rispondere positivamente al recente segnale di apertura di Putin che, come anzidetto, ha dichiarato di essere disponibile a parlare con gli europei e nominare senza indugi un suo autorevole inviato speciale per l’Ucraina, che dovrà parlare a nome sia dell’UE che della Gran Bretagna, con il compito di avviare un dialogo diretto con il Cremlino.

Da ex diplomatico sono convinto che bisogna sempre parlare, anche con il proprio peggiore nemico. L’inviato europeo dovrà ovviamente ribadire con fermezza la posizione europea di sostegno a Kiev, ma cercando, al contempo, di verificare con la controparte russa se vi sono spazi per concordare possibili soluzioni negoziali per un compromesso. Finora, l’Europa è stata troppo passiva, lasciando solo agli Stati Uniti di Trump l’iniziativa del riavvio di un

negoziato con la Russia. Eppure, questo è un conflitto che si svolge nel cuore del continente europeo, mettendone a repentaglio la stabilità e sicurezza.

L'assunzione di un maggiore ruolo propositivo dell'Europa, con il riavvio di un dialogo diretto con il Cremlino, è quanto mai fondamentale, poiché Trump, lungi dall'essere un mediatore equidistante, ha assunto una posizione più vicina alla Russia che all'Ucraina, come anche confermato dalla presentazione del suo primo piano di pace chiaramente sbilanciato a favore del Cremlino. Nel riavviare l'auspicato dialogo diretto con il Cremlino, sarà importante ribadire con fermezza la posizione dell'Europa, che continuerà a fornire il pieno sostegno all'Ucraina per tutto il tempo necessario al raggiungimento di una pace durevole. Occorrerà dunque usare l'approccio del bastone e della carota.

Non dobbiamo farci illusioni: Putin – al pari di Trump – vuole un'Europa debole e divisa. Oggi il principale nemico della Russia è l'Europa. Putin rispetta solo il linguaggio della forza e si convincerà a sedersi al tavolo negoziale solo nel momento in cui si sarà finalmente convinto che non potrà ottenere una resa incondizionata di Kiev. Solo allora sarà pronto ad accettare un compromesso che potrebbe essere basato su uno scenario simile a quello coreano, con una tregua lungo l'attuale linea del fronte.

In un momento successivo, bisognerà cercare di concordare con la Russia una futura architettura di sicurezza condivisa del continente europeo. Però ciò difficilmente potrà avvenire fino a quando al potere ci sarà il regime di Putin con le sue mire imperiali. La Russia dovrebbe infatti finalmente rinunciare alla sua ambizione di ricreare un impero nel cuore del nostro continente tramite l'acquisizione del pieno controllo sull'Ucraina e sui Paesi dell'ex URSS in cui risiedono minoranze russofone, nonché con il ristabilimento di una sfera d'influenza sui Paesi dell'Europa orientale. Nel lungo periodo, l'obiettivo dell'UE dovrà essere sempre quello di creare le condizioni favorevoli per un riavvicinamento graduale tra l'Europa e la Russia. Entrambe le parti hanno bisogno l'uno dell'altro e ne trarrebbero enormi benefici, soprattutto sul piano economico.

L'ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea è una prospettiva politica concreta. Quali sarebbero le principali conseguenze politiche e istituzionali dell'allargamento?

GS: Ci sono due questioni principali che pesano sul processo di adesione dell'Ucraina nell'Unione europea. La prima è di ordine giuridico, la seconda di carattere politico.

Il Trattato prevede diverse condizioni che devono essere soddisfatte per aprire la procedura di accesso, e la principale consiste nella non sussistenza, per il Paese candidato, di conflitti in corso con altri Paesi. Bisognerà quindi che prima sia stato in qualche modo almeno risolto il contrasto militare con la Russia.

Sul piano politico, la presenza dell’Ucraina nell’UE sicuramente consoliderà il fronte dei Paesi europei nordorientali che, per evidenti ragioni di sicurezza, tendono a scongiurare, o comunque a ritardare, una normalizzazione dei rapporti tra Europa e Russia, anche dopo il conflitto. Ma il permanere di una nuova cortina di ferro non è negli interessi politici ed economici né dell’Europa né della Russia. Può essere invece la migliore cornice per favorire lo scoppio di un conflitto in Europa. Uno stato di tensione permanente tra le capitali europee e Mosca non conviene quindi sia sul piano della sicurezza che della crescita economica del Continente.

In questo senso, la procedura di adesione dell’Ucraina all’UE dovrebbe essere preceduta da chiare intese politiche tra i Paesi membri, da un preciso mandato negoziale da parte del Consiglio alla Commissione e dalla non facile disponibilità a voltar pagina, che dovrebbe essere confermata dalle autorità ucraine dietro precise e circostanziate garanzie di sicurezza fornite dagli alleati occidentali e dalla stessa Russia. Un processo complesso che richiede tempo. La recente proposta del Cancelliere tedesco Merz per un accordo di associazione “rafforzato” dell’Ucraina all’UE, con vantaggi di carattere economico ma senza poteri di voto in Consiglio, può essere un buon punto di partenza.

PZ: L’Ucraina merita di far parte della famiglia europea ed è destinata ad entrare nell’UE, poiché sta combattendo una dura battaglia non solo per la sua sopravvivenza, ma anche per l’affermazione dei valori europei di democrazia, libertà e pluralismo, per la sicurezza del nostro continente e per la difesa delle norme basilari del diritto internazionale.

Su un piano generale, il futuro ingresso di Kiev nell’UE darà un importante contributo al rafforzamento della stabilità e della sicurezza del nostro continente, dato che l’Ucraina dispone oggi del più forte esercito in Europa. Inoltre, l’Ucraina è un Paese con un notevole potenziale economico da mettere a disposizione dell’Europa (ampia disponibilità di terre fertili per l’agricoltura, abbondanza di energie rinnovabili, consolidato *know-how* industriale nei settori difesa, spazio, minerario e metallurgico, terre rare, paese digitalizzato, forza lavoro istruita, *etc.*). Si prospetta poi l’importante *business*

della ricostruzione economica del Paese (oltre 500 miliardi di euro secondo le ultime stime della Banca Mondiale).

È tuttavia anche vero che la questione della futura adesione dell'Ucraina all'UE non sarà una sfida facile da gestire. Occorre innanzitutto aspettare la fine del conflitto. Sicuramente, l'ingresso dell'Ucraina nell'UE non potrà avvenire già entro il 2027 - come invece auspicato da Zelensky - poiché occorre arrivare prima ad una tregua; altrimenti, in base all'art. 42, par. 7, TUE, l'Unione sarebbe esposta al rischio di un confronto militare diretto con la Russia.

Inoltre, va sottolineato che il futuro allargamento dell'UE non riguarderà solo l'Ucraina, ma sarà esteso anche ai Paesi balcanici candidati e alla Moldavia. I Paesi balcanici - in particolare l'Albania e il Montenegro - sono già in una fase avanzata dei negoziati e reclamano di avere un diritto di precedenza rispetto a Kiev, che dovrebbe aspettare il suo turno. È questa la posizione assunta anche da molti Stati membri dell'UE, ivi inclusa l'Italia.

Soprattutto, è fondamentale che il futuro allargamento venga preceduto da una riforma dell'UE con l'introduzione della regola della maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio europeo e con il conseguente superamento del diritto di veto attribuito ai singoli Stati membri. In assenza di una tale riforma, un'UE ulteriormente allargata sarebbe paralizzata nel suo funzionamento. Sarà poi importante prevedere un aumento del bilancio dell'Unione, poiché non solo il PIL pro-capite dell'Ucraina, ma anche quello degli altri Paesi candidati, è inferiore alla media comunitaria. Pertanto, tutti questi Paesi sarebbero destinati a diventare beneficiari netti dei fondi comunitari. In particolare, l'Ucraina sarà destinata ad essere beneficiaria dei fondi di coesione e a competere con gli altri Stati europei nel settore agricolo.

L'ingresso dell'Ucraina nell'UE, dunque, richiederà inevitabilmente tempi più lunghi. L'Unione ha assicurato che darà il suo sostegno per facilitare il processo di adesione, a condizione, però, che il governo di Kiev prosegua senza indugi nell'attuazione delle indispensabili riforme strutturali, in particolare nel consolidamento dello Stato di diritto e della lotta alla corruzione. L'Ucraina dovrà dunque dimostrare di aver compiuto ulteriori progressi nel rafforzamento del potere giudiziario e nell'attuazione di misure di contrasto più stringenti contro la corruzione, che rimane tuttora un fenomeno endemico, come confermato dai recenti scandali che hanno investito anche la più ristretta cerchia di collaboratori di Zelensky. I tempi sono comunque ormai maturi per l'apertura formale dei capitoli negoziali (c.d. *clusters*), poiché, nonostante la guerra, il governo di Kiev sta compiendo importanti progressi nell'attuazione delle riforme. L'Ucraina dovrà però ora dimostrare di essere in grado di soddisfare i criteri di Copenhagen (istituzioni democratiche

funzionanti, rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani, economia di mercato e pieno allineamento del diritto interno alle normative UE).

Sebbene, come detto, si tratti di un processo negoziale che richiederà inevitabilmente alcuni anni per essere completato, a causa del perdurante conflitto, è quantomai urgente che l’UE coinvolga fin da adesso Kiev nei suoi lavori, prima ancora che si concluda l’*iter* dei negoziati. L’Ucraina dipende oggi in misura decisiva dagli aiuti forniti dall’UE, come detto il primo donatore in assoluto di Kiev. La proposta formulata recentemente dal Cancelliere tedesco Merz potrebbe essere una buona base di partenza, poiché prevede fin da ora lo *status* di membro associato per Kiev, con l’obiettivo di accelerare la sua integrazione nelle istituzioni europee. Nello specifico, l’Ucraina potrebbe partecipare immediatamente alle riunioni del Consiglio europeo, pur senza diritto di voto, e beneficiare di un accesso ad alcuni fondi comunitari. Inoltre, l’UE fornirebbe adeguate garanzie di sicurezza tramite l’estensione all’Ucraina della già citata clausola di mutua difesa (art. 42, par. 7, TUE).

La politica di difesa europea richiede investimenti, industria militare comune e consenso politico. Le opinioni pubbliche europee sono pronte a sostenere questo passaggio, anche in termini economici e culturali?

GS: Ritengo che tutti i più recenti sviluppi di politica internazionale, a partire dal tangibile disimpegno politico e militare degli USA dal teatro europeo, dovrebbero spingere i governi e le opinioni pubbliche dei principali Paesi europei a percorrere con decisione la strada di una maggiore integrazione dei sistemi di difesa. Ciò detto, credo più nell’integrazione dei rispettivi sistemi di difesa dei principali Paesi europei che ad aumenti vertiginosi delle spese per armamenti dei singoli Paesi, come viene da tempo reclamato a gran voce dal Segretario generale della NATO Mark Rutte. La somma dei bilanci della difesa per l’anno 2025 solamente di Francia, Italia, Germania, Polonia, Regno Unito e Spagna raggiunge i 437 miliardi di dollari, contro i 190 della Russia. Il potenziale di spesa e di produzione di sistemi d’arma altamente tecnologici europei è, quindi, decisamente più alto, pur non includendo in questo calcolo il contributo molto forte che può essere fornito dai Paesi scandinavi membri dell’UE. Si tratta di armonizzare e razionalizzare spese e ricerca tecnologica, partendo da cooperazioni rafforzate tra le principali capitali europee anche in materia di sicurezza del continente, nonché incoraggiando le collaborazioni tra i principali comparti industriali e gli stati maggiori. È una sfida difficile, ma è d’altra parte poco credibile agli occhi dell’opinione pubblica europea pretendere eccezioni al bilancio UE solo per l’aumento delle spese militari,

mentre la bolletta energetica delle principali economie manifatturiere del continente supera livelli di guardia a causa della crisi di Hormuz e del blocco delle importazioni di gas dalla Russia. Flessibilità e deroghe ai vincoli europei valgono solo per gli armamenti e non per l'emergenza economica del continente: molto difficile spiegare.

PZ: È sicuramente arrivato il momento di procedere senza esitazioni alla creazione di una difesa comune europea e, in particolare, al rafforzamento dell'integrazione tra le industrie della difesa dei singoli Paesi europei.

Ci troviamo in una nuova fase geopolitica, caratterizzata dalla pericolosa sfida lanciata dai fronti delle autocrazie e degli imperialismi alle democrazie occidentali, nonché dalla crisi del multilateralismo e del diritto internazionale. L'Europa è sempre più vulnerabile, poiché sia Trump che Putin hanno una visione imperiale e vogliono un'UE debole e divisa. Soprattutto, gli europei non possono più contare sull'ombrello protettivo rappresentato dall'alleanza transatlantica, poiché Trump ha ormai deciso di ridurre progressivamente la presenza militare americana nel continente europeo e di disimpegnarsi dal conflitto ucraino.

L'Europa ha ora annunciato un ambizioso programma di riarmo europeo e risposto positivamente alla richiesta di Trump di aumentare il contributo alla NATO con un forte incremento delle spese per la difesa. Resta tuttavia da vedere se i leader europei riusciranno a convincere le rispettive opinioni pubbliche ad accettare il sacrificio di un aumento delle spese militari a discapito di quelle sociali, a maggior ragione ora che le bollette energetiche stanno diventando sempre più care a cause della crisi iraniana. Nei maggiori Paesi europei, ivi incluso l'Italia, vi è un ampio fronte di partiti sovranisti e populistici che si oppongono al rafforzamento delle spese per la difesa ed in particolare agli aiuti militari all'Ucraina.

Al momento è difficile prevedere l'esito delle prossime elezioni che si terranno man mano nei vari Paesi europei. Il quadro è incerto. Nel breve periodo, credo che sarà innanzitutto prioritario procedere senza indugi all'auspicato rafforzamento dell'integrazione tra le principali industrie di difesa europee e dei rispettivi sistemi d'arma, ciò in un'ottica di razionalizzazione delle spese, evitando inutili costose duplicazioni. Ritengo anche che sarà difficile convincere le opinioni pubbliche europee ad accettare il sacrificio e l'impegno ad un forte incremento delle spese militari a scapito di quelle sociali, soprattutto nell'ipotesi di un prossimo peggioramento della congiuntura economica.

Sul conflitto israelo-palestinese, molti Paesi del Sud globale accusano l’Europa di usare due pesi e due misure: rigidità sul rispetto del diritto internazionale nel caso russo, ambiguità nel caso di Israele. L’ambiguità ha radici profonde nel rapporto d’Europa con l’Ebraismo. Quanto questo atteggiamento incide sulla credibilità internazionale dell’Unione europea?

GS: È esattamente questa la domanda di natura squisitamente politica che si devono porre i principali esecutivi europei, ma anche le istituzioni dell’Unione. È ormai evidente che, in ambito internazionale, vige da tempo la logica del “double standard”. Israele non viene trattata come la Russia per le violazioni che compie in successione. Sanzioni, esclusione dalle competizioni sportive e artistiche applicate alla Russia non sono applicate neanche in minima parte ad Israele, e ricordo che, recentemente, gli Stati Uniti, senza nessuna consultazione con gli alleati, hanno unilateralmente mosso guerra nei confronti di un altro Paese, l’Iran, ma nessuno si sogna di applicare sanzioni a Washington di alcuna natura, perché sarebbe inconcepibile anche immaginarlo visti i rapporti di forza attualmente esistenti tra gli USA e l’Europa, e la *partnership* politica (finché rimane una realtà). Questo è il dato inconfutabile della situazione, ma bisogna allargare lo spettro delle nostre analisi al resto del mondo. L’Occidente da tempo non basta più a sé stesso, sia dal punto di vista politico che economico. La credibilità dell’Europa nel mondo arabo, in Asia, in Africa, in America latina, si misura anche con posizioni coerenti e coraggiose sul tema delle sanzioni e del rifiuto della logica del “double standard”, che viene visto inevitabilmente nel resto del mondo come il retaggio di una cultura neocoloniale.

PZ: Indubbiamente, l’accusa di doppio standard mossa dai Paesi del *Global South*, per l’atteggiamento asseritamente meno duro tenuto nei confronti di Israele, non è senza fondamento e rischia di minare la credibilità dei Paesi europei e, più in generale, dell’Occidente. Le sanzioni occidentali adottate nei confronti della Russia sono effettivamente molto più dure rispetto a quelle contro Israele. Non solo, l’accusa di doppio standard è diventata ancora più fondata dopo che gli Stati Uniti di Trump e Israele hanno attaccato l’Iran in violazione delle regole del diritto internazionale.

A mio avviso, è comunque fuorviante e semplicistico porre sullo stesso piano il conflitto russo-ucraino e quello israelo-palestinese. Nel caso del conflitto russo-ucraino il quadro è molto chiaro: vi è un Paese aggressore, la Russia, che ha attaccato l’Ucraina, Paese aggredito, violando le più elementari regole di diritto internazionale basate sul rispetto dei principi di indipendenza

e integrità territoriale degli Stati, e di autodeterminazione dei popoli, mentre Israele è stata vittima del brutale attacco terrorista del 7 ottobre da parte di Hamas. Si tratta dunque di due situazioni completamente diverse. A Israele, si può invece imputare di avere esagerato nella sua reazione, che è stata sproporzionata laddove ha inflitto grandi sofferenze alla popolazione civile palestinese, utilizzata come scudo umano da Hamas. Ancora più palesi sono state le violazioni commesse dai coloni israeliani con la continua espansione dei loro insediamenti in Cisgiordania. È un dato incontrovertibile che Israele non subisce da parte degli occidentali le stesse sanzioni applicate invece nei confronti della Russia. Tra i Paesi europei non vi è una concordanza di vedute, come anche confermato dal mancato raggiungimento di un'intesa sulla sospensione temporanea dell'accordo di associazione tra l'UE e Israele.

Le accuse di doppio standard mosse nei confronti degli europei hanno dunque una loro fondatezza, anche se appaiono un po' esagerate, tenuto conto che per l'UE è obiettivamente difficile prendere decisioni a causa dalla regola dell'unanimità. Molti Paesi europei sono a favore dell'adozione di una linea più dura nei confronti di Israele, laddove altri (Germania e Italia) frenano. A causa del forte sostegno degli Stati Uniti a Israele e del suo attacco all'Iran, sempre più Paesi del Sud globale premono per il passaggio ad un mondo più multipolare.

Nel conflitto mediorientale gli attori decisivi sono Stati Uniti, Israele, Iran, e le potenze arabe sunnite. L'Unione europea ha uno spazio diplomatico autonomo in Medio Oriente oppure resta economicamente influente e politicamente marginale?

GS: Ricordo la stagione felice in cui la politica estera dell'Italia privilegiava i rapporti con la sponda sud del Mediterraneo e con il mondo arabo per evidenti considerazioni sui prioritari interessi geo-strategici del nostro Paese.

In quella stagione abbiamo commesso anche i nostri errori, come li hanno commessi i nostri partner: mi riferisco, nello specifico, allo storico rapporto quasi sempre conflittuale o comunque poco collaborativo tra l'Italia e le altre due potenze del Mediterraneo (*in primis* la Francia, ma anche la Spagna). Ci siamo controllati e ostacolati a vicenda in Libia e su tutta la sponda nord dell'Africa, come in Medio Oriente, nel corno d'Africa e nel Sahel. Abbiamo nell'ultimo decennio perso ulteriormente tempo e risorse a vantaggio di altre potenze come adesso la Turchia di Erdogan, la Cina e la Russia di Putin. È il retaggio di un'epoca coloniale che ci ha impedito per lungo tempo, in particolare per lo storico complesso di superiorità della diplomazia francese nei

confronti della nostra, di impostare una solida politica estera europea sul fianco sud dell’UE. L’emergenza Hormuz, la crisi di Gaza, i problemi con gli Houti nella rotta di Suez, il peggioramento della situazione economica e sociale nell’area del Sahel, la crescita dell’immigrazione clandestina dalle rotte del Nord Africa, la crescente ostilità tra le due potenze emergenti in Medio Oriente (Turchia e Israele), l’incognita nucleare dell’Iran: sono solo alcuni degli elementi che dovrebbero spingere i principali Paesi membri mediterranei dell’UE a ribilanciare il peso dell’Unione, attualmente quasi esclusivamente mobilitata dallo schieramento ben più omogeneo delle potenze “protestanti” sull’emergenza ucraina. Non è però possibile ottenere la dovuta attenzione da Bruxelles sulle numerose emergenze della sponda sud senza presentare idee condivise, proposte che abbiano il sostegno dei governi dei Paesi a vocazione mediterranea dell’Europa. Questo è tanto più vero se si considera che l’attuale responsabile della politica estera della Commissione proviene da un paese baltico e che i suoi interventi pubblici sono stati finora quasi esclusivamente dedicati al contrasto alla Russia e all’appoggio all’Ucraina.

L’Europa deve quindi ritrovare un suo ruolo centrale nella grande partita sugli equilibri geopolitici dell’Africa e del Medio Oriente e l’Italia deve riprendere in questo ambito un ruolo molto profilato e propositivo.

PZ: Purtroppo durante questi anni, a causa dello scoppio del conflitto russo-ucraino, l’UE ha ritenuto prioritario fronteggiare la minaccia dell’espansionismo russo in Europa orientale, trascurando invece la sponda meridionale. L’Unione europea ha così perso posizioni, diventando politicamente sempre più marginale in Nord Africa, nel Sahel e soprattutto in Medio Oriente.

Nel continente nordafricano, in particolare in Libia, è cresciuta l’influenza della Turchia di Erdogan e della Russia, che ha accresciuto il suo ruolo anche nel Sahel, a scapito della Francia. In Medio Oriente, nel conflitto israelo-palestinese e nella crisi iraniana, il ruolo dell’Unione europea è diventato ancora più irrilevante.

Questa progressiva marginalizzazione dell’Europa è diventata ancora più marcata dopo la rielezione di Trump, che ha sistematicamente ignorato l’UE nella gestione del conflitto a Gaza e ancora di più nella crisi iraniana, quando ha deciso di attaccare Teheran senza informare preventivamente i Paesi europei, salvo poi lamentarsi con loro per il mancato sostegno ricevuto per sbloccare lo stretto di Hormuz. I principali Paesi mediterranei dell’UE, *in primis* l’Italia, dovrebbero insistere con Bruxelles e con gli Stati membri nordeuropei e dell’Europa orientale affinché venga nuovamente rivolta una

maggiore attenzione alle numerose emergenze della sponda sud del Mediterraneo e in Medio Oriente.

È fondamentale che l'UE acquisisca un maggiore ruolo per dare un contributo fattivo alla soluzione delle numerose crisi, quali i flussi di immigrazione clandestina dal continente nordafricano, il programma nucleare dell'Iran, la crisi di Gaza, gli ostacoli alla libera navigazione negli Stretti di Suez e Hormuz, con conseguente blocco delle forniture energetiche dirette verso l'Europa, e il peggioramento della situazione politica ed economica nel Sahel. Sono tutte problematiche esplosive che, se non risolte, rischiano di avere effetti destabilizzanti per l'UE. L'Unione deve insistere, in particolare con gli Stati Uniti, per ritagliarsi un maggiore spazio diplomatico autonomo in Medio Oriente, ma potrà riuscirci solo se verrà introdotta la regola della maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio europeo tramite una modifica dei Trattati. In alternativa, un gruppo più ristretto dei principali Paesi europei, inclusi quelli mediterranei (Francia, Italia e Spagna) dovrebbe prendere l'iniziativa di concordare azioni diplomatiche congiunte per fronteggiare le maggiori problematiche irrisolte riguardanti la sponda sud del Mediterraneo e il Medio Oriente.

E infine: quali aspetti delle relazioni internazionali sono più inquietanti?

GS: Sicuramente, il tramonto degli assetti “westfaliani” della politica internazionale. La fine delle regole della diplomazia e del diritto internazionale, la decadenza degli organi multilaterali deputati a garantire il rispetto di queste regole e, più in generale, l'imbarbarimento dei rapporti tra gli Stati che sembrano sempre più basarsi sulla sopraffazione e non più sulla mediazione ed il compromesso.

In questo contesto, che può far scivolare l'umanità verso un'estesa ragnatela di conflitti fino ad una guerra che, per le sue caratteristiche tecnologiche, può avere effetti catastrofici, il ruolo dell'Europa sarà importante se non determinante. È dal vecchio continente che sono nati molti conflitti e le due ultime guerre mondiali, ma è in Europa che sono state anche concepite paci, sono stati condotti grandi negoziati ed è nata l'Unione europea, la più grande rivoluzione pacifica del dopoguerra. Non dobbiamo rinunciare al nostro ruolo di promozione di ideali di pace e cooperazione internazionale, anche se il conflitto in Ucraina ha come paralizzato qualsiasi iniziativa diplomatica della grande tradizione europea. Finito questo conflitto rovinoso, l'Europa dovrà mostrare moderazione, mettere da parte risentimenti e inutili e controproducenti iniziative di rivalsa nei confronti di Mosca, impostando un

nuovo capitolo basato sul consolidamento di una forte deterrenza europea, ma anche di una nuova fase di dialogo con la Russia che ritengo ineludibile per gli interessi del vecchio continente.

PZ: Gli aspetti più inquietanti dell’odierno panorama delle relazioni internazionali sono rappresentate dalla rapida avanzata delle autocrazie e degli imperialismi, dal declino delle democrazie occidentali, nonché dalla grave crisi dell’ONU, del multilateralismo e soprattutto del diritto internazionale. Stanno riemergendo visioni imperiali dove l’uso della forza prevale sul diritto, con il conseguente imbarbarimento delle relazioni internazionali e con il rischio di un ritorno ad un mondo hobbesiano all’insegna della legge della giungla.

In questa fase delicata, è quanto mai importante che l’Unione proceda rapidamente nel rafforzamento della sua integrazione in tutti i settori, con l’obiettivo finale della nascita degli Stati Uniti d’Europa. Soltanto in questo modo, l’Europa sarà in grado di affrontare con successo la pericolosa sfida lanciata dalle autocrazie e dalle potenze imperiali, e sarà in grado di promuovere con successo gli ideali di pace, democrazia e libertà, multilateralismo e del diritto internazionale basato sul rispetto dei principi della sovranità degli Stati e dell’autodeterminazione dei popoli.

L’UE deve dare il suo contributo fattivo affinché, dall’attuale delicata pericolosa fase transitoria delle relazioni internazionali, possa gradualmente emergere un nuovo ordine internazionale multipolare che non potrà più essere caratterizzato da un ruolo predominante delle democrazie occidentali. Il nuovo assetto dovrà auspicabilmente garantire il rispetto del diritto internazionale, basato sempre sui principi dell’indipendenza e integrità territoriale degli Stati, ma con una maggiore enfasi sul rispetto di non interferenza negli affari interni. Il nuovo mondo sarà infatti inevitabilmente molto più multiculturale a causa della rapida avanzata del peso dei Paesi del Sud globale, molti dei quali, *in primis* la Cina, sono autocrazie. Pertanto, l’Occidente dovrà necessariamente rinunciare alla missione di promuovere l’esportazione del suo modello democratico.

A nome della Rivista, Vi ringrazio per la disponibilità e per aver condiviso la Vostra preziosa esperienza.