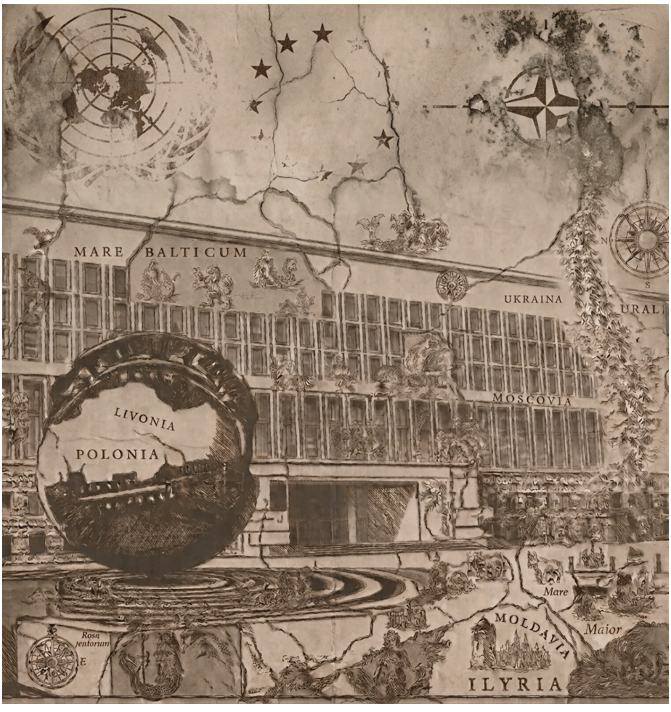
Studi e Ricerche
Studi politici

Diplomatici italiani in Europa Orientale

Retrospettive del vecchio continente all'epoca dell'Unione e delle guerre

a cura di Luca Micheletta



University Press

SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Collana Studi e Ricerche 208

Studi politici

Diplomatici italiani in Europa Orientale

Retrospettive del vecchio continente all'epoca dell'Unione e delle guerre

a cura di Luca Micheletta

SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2026

Questo volume e stato finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU, PNRR, Missione 4, Componente C2, Investimento 1.1, PRIN 2022 (D.D. 104 del 02-02-2022) "Eastern Europe" between Russia and the West: Contested Spaces, Identity Building and Memory Policies in Historical Perspective, cod. 20229ZXSKA, CUP E53D23000110006.

Copyright © 2026

Sapienza Università Editrice
Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it
editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420
Registry of Communication Workers registration n. 11420

ISBN: 978-88-9377-478-9

DOI: 10.13133/9788893774789

Pubblicato nel mese di novembre 2026 | *Published in November 2026*



Opera diffusa in modalità *open access* e distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0)

Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

In copertina | *Cover image*: l'immagine in copertina è stata prodotta con l'ausilio dell'intelligenza artificiale ed è di pura invenzione.

Indice

Prefazione 9
Luca Micheletta

Maria Assunta Accili
1. *Il peso della storia* 13
2. *L'Italia, l'Ungheria, l'Europa* 17
3. *La continuità della politica estera italiana e l'Europa orientale* 21
4. *L'Ungheria, la Russia, la guerra: un mondo in crisi* 24

Stefano Benazzo
1. *Il crollo dell'Unione Sovietica e la sicurezza europea* 29
2. *L'eredità della storia* 33
3. *Minsk* 35
4. *In Bulgaria* 38

Anna Blefari Melazzi
1. *A Washington* 39
2. *Il 51° Stato americano* 42
3. *In Romania e in Moldova* 44
4. *Varsavia: una storia di successo e i suoi limiti* 50

Ugo Gabriele de Mohr
1. *Alla NATO durante la guerra fredda* 55

2. *L'Italia e l'architettura di sicurezza europea dopo la fine della guerra fredda* 59
3. *La diplomazia italiana e la NATO* 61
4. *Il ritorno del conflitto in Europa* 64

Paolo Foresti
1. *La lunga transizione albanese* 71
2. *La politica estera italiana in Albania dopo la fine del regime* 77
3. *La missione* Alba *e il governo di unità nazionale albanese* 81
4. *L'Albania e il rapporto con gli Stati Uniti, l'Unione Europea e la NATO* 84

Fernando Gentilini
1. *Diplomazia multilaterale* 89
2. *L'Unione Europea, l'Italia e i Balcani* 91
3. *Gli allargamenti dell'Unione Europea* 94
4. *I valori come confini dell'Unione* 103

Guido Lenzi
1. *A Mosca durante la recrudescenza della guerra fredda* 109
2. *Il multilateralismo come necessità: l'esperienza all'OSCE* 113
3. *La Russia, l'OSCE e l'allargamento della NATO e dell'Unione Europea* 118

Cesare Maria Ragaglini
1. *Dopo il crollo del Muro: la ricerca di un nuovo ordine europeo* 123
2. *The winner takes it all* 129
3. *Un treno che corre a tutta velocità senza conducente* 133
4. *La crisi ucraina del 2013-2014 vista dall'ambasciata a Mosca* 142

Riccardo Sessa
1. *L'esperienza a Belgrado* 151
2. *La crisi del Kosovo e i rapporti con l'opposizione serba* 154
3. *Un'ambasciata aperta in tempo di guerra* 160

Daniele Verga

1. *Nella Jugoslavia di Tito* 163
2. *A Lubiana cinque lustri dopo* 167
3. *I rapporti italo-sloveni attraverso la lente della comunità italiana* 174
4. *Lubiana come osservatorio dei Balcani* 175
5. *Il ruolo delle regioni del Nord-Est italiano nei rapporti italo-sloveni* 178

Pier Francesco Zazo

1. *La prima Ucraina* 181
2. *A Mosca* 183
3. *Un'altra Ucraina* 188
4. *24 febbraio 2022* 191

Indice dei nomi 203

Prefazione

Raccogliere i ricordi di vita diplomatica non è certo una novità storiografica o editoriale. Le memorie dei diplomatici sono state sin dal nascere dello Stato moderno una delle fonti importanti per lo studio della storia in generale e, a maggior ragione, per lo studio della storia delle relazioni internazionali. Nell'insuperato manuale di Storia dei Trattati e Politica internazionale, pubblicato per la prima volta nel 1958, Mario Toscano, prima professore e poi ambasciatore, nell'annoverare proprio nelle memorie dei diplomatici una delle fonti principali per questo tipo di studi, aveva ricordato le loro caratteristiche peculiari e la problematicità del loro utilizzo storiografico, invitando lo storico del futuro a consultarle con spirito critico, come le altre fonti scritte rintracciabili negli archivi[1]*. Cinquanta anni dopo, Luigi Vittorio Ferraris, prima ambasciatore e poi professore, era tornato a riflettere su queste particolari fonti con un magistrale saggio in cui passava in rassegna le loro intrinseche criticità per la ricostruzione storiografica, concludendo, tuttavia, che sarebbero divenute sempre più nel futuro un imprescindibile ausilio alla ricerca e, anzi, delle vere e proprie fonti documentarie*[2]*.*

Un futuro sempre meno fatto di scrittura e di carta stampata ma di fonti sempre più volatili e, talvolta, impossibili da rintracciare o da conoscere per il ricercatore. Frequenti contatti diretti tra i leader politici, utilizzo massiccio di trasmissioni telefoniche, messaggerie istantanee, internet e altra tecnologia per le comunicazioni, fino a giungere all'uso dell'intelligenza artificiale come aiuto o sostituto della scrittura personale, renderanno i materiali archivistici

---

[1] M. Toscano, *Storia dei Trattati e Politica Internazionale*, Torino, Giappichelli, 1958; ed. riveduta e ampliata *The History of Treaties and Internationa Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1966.

[2] L.V. Ferraris, *Memorialistica diplomatica e documentazione diplomatica*, in «Le Carte e la Storia», 2/2007.

«simulacri di documentazione», sempre meno rivelatori di ciò che si è pensato, detto, fatto, e dunque non idonei a restituire la complessità della realtà storica internazionale.

> Dovrà soccorrere – *scriveva Ferraris* – allora in modo rilevante, con tutti i limiti possibili della presunta soggettività, la memorialistica: non per completare testi ufficiali, ma per offrire vere e proprie fonti documentarie. […]. La memorialistica supplisce allora il documento ufficiale e rivela con maggiore sincerità – almeno auspicabilmente – quanto avvenuto, poiché non si tratta di far rapporto al superiore, ma di confrontarsi con sé stessi. […] Non forse l'obiettività difficile da conseguire, ma una più verosimile narrazione.

Con tutto ciò in mente, si è pensato di raccogliere, a mezzo interviste, i ricordi di diplomatici italiani in relazione alla politica estera italiana verso l'Europa orientale nel periodo che spazia dalla fine della guerra fredda fino a tempi più recenti, nell'ambito del più vasto orizzonte di ricerca del Progetto di Interesse Nazionale (PRIN 2022) dal titolo "Eastern Europe" between Russia and the West: Contested Spaces, Identity Building and Memory Policies in Historical Perspective, *cui ha preso parte l'unità di ricerca della Sapienza. Quasi tutti i diplomatici intervistati hanno servito in sedi di quella che un tempo era l'Europa oltre la cortina di ferro e le interviste hanno posto domande specifiche inerenti a questo tema di studio, anche se i testi spaziano, com'è ovvio che sia, sui tanti aspetti sui quali spaziano i ricordi nel fluire della memoria degli intervistati. Ma l'oggetto si definisce con chiarezza man mano che si leggono le interviste, dalle quali emergono non solo i differenti punti di osservazione e le diverse sensibilità degli autori, ma anche alcune costanti della politica estera italiana che rendono interessante e, al contempo, avvincente la lettura.*

Trovano così posto ricordi sulla guerra fredda, sulla diplomazia bilaterale e multilaterale europea, sui negoziati per la sicurezza, sull'allargamento della NATO e dell'Unione Europea, e su crisi e guerre che, purtroppo, sono ritornate ben presto sul vecchio continente dopo la fine del mondo bipolare, dalla guerra di dissoluzione della Jugoslavia alla guerra del Kosovo, per finire alla guerra russo-ucraina. Si smentisce così sin d'ora l'interpretazione dell'inesistenza di una politica estera italiana negli ultimi decenni, appiattita su vincoli e alleanze, la stessa interpretazione che era stata data alla politica estera italiana nel periodo della guerra fredda e che Roberto Gaja all'epoca aveva definito «piuttosto rudimentale, volgare e di carattere essenzialmente propagandistico»[3].

---

[3] R. Gaja, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*,

Va da sé che questa raccolta di memorie non ha pretesa di completezza, né è mirata ad analisi sociologiche relative alla professione del diplomatico o a riflessioni metodologiche[4]*. Vuole, invece, contribuire a una più verosimile narrazione della storia italiana nell'ultimo mezzo secolo, quella che faranno gli storici del futuro. Non a caso tutti coloro i quali hanno realizzato le interviste con i diplomatici sono giovani studiosi, che si sono già cimentati nella ricerca archivistica in archivi ministeriali e personali in Italia e all'estero e che hanno già pubblicato articoli e monografie sulla storia della politica internazionale dell'Italia nell'ultimo secolo. A loro sarà demandato il compito di scrivere la storia della nostra comunità nazionale e dei suoi rapporti con il mondo ed è bene che l'abbiano anche ascoltata da chi ha contribuito a farla, in una sorta di catena spirituale tra nuove e vecchie generazioni.*

Nel dare alle stampe questo lavoro, voglio ringraziare per l'aiuto che hanno dato alla sua realizzazione – oltre, ovviamente, gli intervistati – gli ambasciatori Giuseppe Panocchia e Daniele Verga, presidente di ASSDIPLAR, che si è prodigato attraverso la sua Associazione, e i giovani studiosi Giulia Bianchi, Simone Battaglia, Arrigo Bonifacio, Marco Giacomelli, Giovanni Lella, Goran Lošić, Nicolò Rascaglia. Mi sia consentito di rivolgere un pensiero all'ambasciatrice Laura Mirachian, che non ha potuto portare a termine un progetto al quale aveva dato la sua entusiastica adesione. Mi sia pure consentito, infine, un ricordo del mio maestro, Pietro Pastorelli, a lungo capo del Servizio storico della Farnesina, impareggiabile cultore della storia diplomatica italiana.

Luca Micheletta
Roma, giugno 2026

Bologna, il Mulino, 1995.

[4] Per questi aspetti, si veda l'introduzione di E. Serra nel volume da lui curato *Professione: diplomatico*, Milano, FrancoAngeli, 1988.

Maria Assunta Accili

Maria Assunta Accili, dopo i primi incarichi alla Farnesina, ha seguito un percorso professionale articolato tra sedi bilaterali e multilaterali. Ha prestato servizio presso le ambasciate d'Italia a Rabat, Pechino, Islamabad nonché, dal 1997, nell'ambito della rappresentanza permanente d'Italia presso l'OCSE a Parigi. A capo della Delegazione Diplomatica Speciale a Taiwan dal 2003 al 2007, è stata poi Ambasciatrice d'Italia a Budapest dal 2012 al 2016 in una fase segnata dal consolidamento del governo guidato da Viktor Orbán. Dal 2016, infine, è stata Rappresentante Permanente presso le Organizzazioni Internazionali a Vienna, con accreditamenti presso l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), vari uffici delle Nazioni Unite (UNODC, UNIDO, UNOOSA), la Commissione per il Diritto Commerciale Internazionale (UNCITRAL) e l'Organizzazione del Trattato per la Messa al Bando Totale degli Esperimenti Nucleari (CTBTO)[1].

1. *Il peso della storia*

Dal 2012 al 2016 ha servito come ambasciatore d'Italia in Ungheria, un Paese con una cultura millenaria, che fino al crollo del Muro di Berlino ha avuto un regime socialista e ha fatto parte del Patto di Varsavia. Che valore ha questa storia millenaria per la comprensione dell'attuale Ungheria?

Se non avessi avuto l'esperienza personale del lavoro in Ungheria, non avrei capito fino in fondo la natura degli sviluppi politici che si

[1] L'intervista è stata realizzata il 24 marzo 2026.

sono registrati in Europa orientale, nonostante a questo tema avessi dedicato parte dei miei studi. Vivendo nel Paese e conoscendo le persone, ho colto due aspetti molto importanti della cultura politica della nazione ungherese: il peso della storia sulla memoria e sulla coscienza del popolo, e l'effetto a lungo termine di un revanscismo, a mio avviso antistorico, artatamente alimentato attraverso azioni di propaganda volte a garantire il mantenimento del potere alla classe dirigente.

Mi ha colpito degli ungheresi la convinzione di essere vittime della storia e di sentirsi accerchiati. Si tratta di un sentimento antico che deriva dalle devastanti invasioni delle tribù ugrofinniche. Azzardo un'ipotesi personale sul confine storico che mi è sembrato di cogliere ancora tra la vecchia Pannonia romana e il resto del Paese, che fu effettivamente per molti secoli preda delle incursioni barbariche, di cui è significativo ricordo l'antica invocazione che si recitava nelle chiese cattoliche: "Signore, liberaci dalle frecce degli Ungari".

L'unificazione delle tribù sotto il regno di Árpád ebbe il suo coronamento con l'ascesa al trono del Re Stefano, che cristianizzò l'Ungheria divenendone presto il santo protettore e che organizzò uno Stato feudale sopravvissuto fino a tempi abbastanza recenti. La necessità di difendere il Paese, al centro di una grande pianura priva di ostacoli, dalle ripetute scorrerie degli invasori, ha consolidato nei secoli il primato dei condottieri esponenti delle grandi famiglie che dominarono il Paese. Il loro impegno non riuscì ad evitare l'occupazione ottomana e fu solo l'assorbimento nell'Impero d'Austria che allontanò definitivamente dall'Ungheria il dominio della Sublime Porta. Gli Asburgo mantennero poi saldamente il controllo dell'Ungheria fino all'insorgere dei movimenti nazionalisti a metà '800, quando la solidarietà tra patrioti italiani e ungheresi produsse eroi largamente venerati nei due Paesi.

L'unione personale da cui nacque la monarchia austro-ungarica ha segnato profondamente la storia del Paese: gli ungheresi hanno coltivato con rispetto la nozione della monarchia paritaria rispetto a quella austriaca e hanno contrastato con determinazione il nazionalismo serbo che rischiava di trovare un riconoscimento a Vienna. Agli Asburgo viene soprattutto riconosciuto il merito di aver tutelato l'identità culturale magiara, di cui ancora oggi gli ungheresi temono l'inquinamento. L'idea del continuo assedio, non solo militare e politico, ma anche culturale, si è consolidata con l'esito della prima guerra mondiale che sancì, attraverso

il trattato del Trianon[2], la perdita di due terzi del territorio e di metà della popolazione. La ferita provocata da quel trattato di pace resta aperta e, anche se non si può parlare di rivendicazioni, non c'è dubbio che alcune posizioni espresse da Budapest, da ultimo sull'Ucraina, siano legate ancora al risentimento creato dall'esito della grande guerra.

Resta negli ungheresi anche di oggi la consapevolezza di aver fatto parte di un impero, di esserne stati un pilastro e di avere un'antica cultura statuale?

Gli ungheresi nutrono uno straordinario rispetto per la loro partecipazione alla storia imperiale e il rispetto per gli Asburgo ne è una manifestazione esemplare, tanto che alcuni esponenti della famiglia sono tuttora chiamati a svolgere un ruolo attivo nella società.

Durante il suo servizio a Budapest, ha avuto modo di osservare il progressivo consolidamento del potere del primo ministro, Viktor Orbán, un politico per il quale è stata una costante il richiamo alla storia dell'Ungheria e alla difesa dell'identità ungherese.

Viktor Orbán[3] è un politico molto abile che ha saputo adattarsi all'evoluzione delle circostanze con raro senso dell'opportunismo. Ha studiato anche brevemente negli Stati Uniti grazie ad una borsa di studio di George Soros[4], di cui è diventato un feroce antagonista per via delle posizioni progressiste del vecchio finanziere ed è diventato in giovane età il leader di un nuovo partito di ispirazione liberale, *Fidesz*. Assurse agli onori della cronaca politica nell'89, quando chiese pubblicamente ai sovietici di ritirare le loro truppe dal territorio ungherese in occasione di una cerimonia in memoria di Imre Nagy[5], ispiratore della rivolta del '56. All'epoca egli rivendicava l'eredità di Nagy, salvo cambiare idea a causa del suo ingombrante passato "comunista" e farne addirittura spostare la statua nei pressi del Parlamento per sottrarlo alle dimostrazioni di solidarietà della cittadinanza.

---

[2] Il trattato di pace siglato tra l'Ungheria e le potenze vincitrici della prima guerra mondiale il 4 giugno 1920 contribuì al riassetto dell'Europa danubiana dopo il crollo dell'impero asburgico, imponendo all'Ungheria ampie cessioni territoriali a favore di Cecoslovacchia, Romania e Jugoslavia.

[3] Viktor Orbán, primo ministro ungherese dal 1998 al 2002 e dal 2010 al 2026.

[4] George Soros, imprenditore e banchiere ungherese naturalizzato statunitense.

[5] Imre Nagy, primo ministro ungherese dal 1953 al 1955 e dall'ottobre al novembre 1956, ispiratore della rivolta ungherese dell'ottobre-novembre 1956.

Orbán ha attirato un forte consenso perché è nato come leader moderato. La sua evoluzione autoritaria dipende forse dall'essersi formato nell'Ungheria sovietica e dall'aver subito l'attrazione del modello del pensiero unico. Come spiega lo storico italo-ungherese Stefano Bottoni, Orbán ha creato un "regime costituzionale" assumendo il ruolo del demiurgo che fa la legge a sua discrezione perché ritiene che l'investitura elettorale ne faccia l'interprete autentico della volontà popolare. Si tratta di una tipica degenerazione della democrazia, che induce a manipolare il sistema di *checks and balances* e a ridurre la capacità di iniziativa dell'opposizione.

È suo lo slogan della "democrazia illiberale" basata su un impianto legislativo votato a "liberarsi dai dogmi dell'ideologia occidentale europea". Ha fatto scivolare il Paese verso posizioni populiste e nazionaliste, ha imposto forti restrizioni alle libertà individuali, di espressione e di stampa, ha indebolito il potere giudiziario, ma anche l'autonomia della Banca Centrale con pesanti conseguenze negative per l'economia del Paese, che non assicura le condizioni di libero mercato suscettibili di attrarre investimenti produttivi. Colpisce come nella narrativa del partito di governo la grande crescita registrata dopo l'adesione all'Unione Europea non venga riconosciuta come il fattore di svolta per la diffusione di un maggior benessere della popolazione. Già fautore del sistema di alleanze euro-atlantico, Orbán è diventato il più forte critico di Bruxelles, tacciata di comportarsi come Mosca ai tempi del Patto di Varsavia, salvo oggi avvicinarsi alla Russia di Vladimir Putin[6]. Le sue posizioni antieuropee e il mancato rispetto delle norme basilari dello stato di diritto hanno portato alla sospensione di molti finanziamenti e all'apertura di un dibattito sulla coerenza dell'Ungheria con i princìpi fondanti dell'Unione. Il suo partito ha pure abbandonato la coalizione con il PPE in seno al Parlamento europeo quando quest'ultimo ha rafforzato nel proprio statuto l'impegno a difendere lo stato di diritto.

Propaganda e corruzione hanno avuto un effetto significativo sul desiderio di stabilità degli ungheresi, da poco usi all'esercizio della democrazia e particolarmente sensibili alla rivendicazione identitaria che punta alla difesa dei valori, delle tradizioni, della lingua propri della nazione magiara. Il successo del leader, almeno a partire dagli anni '10, ha fatto

---

[6] Vladimir Putin, primo ministro della Federazione Russa (1999-2000 e 2008-2012) e presidente della stessa dal 1999 al 2008 e dal 2012 ad oggi.

leva sull'orgoglio dell'appartenenza del popolo ungherese a una collettività che reclama il riconoscimento e il rispetto della propria unicità.

In ogni caso, l'evoluzione provocata dagli effetti della pandemia, che ha portato all'adozione di misure di controllo della popolazione estremamente severe, ha consentito al governo di Viktor Orbán di adottare un crescente irrigidimento delle misure relative all'ordine pubblico, ai metodi di controllo del voto, alla progressiva subordinazione degli organi dello Stato, all'impiego sempre più invasivo di messaggi subliminali nella comunicazione pubblica sull'attentato all'indipendenza del Paese da parte dei partner europei.

2. *L'Italia, l'Ungheria, l'Europa*

L'Italia ha storicamente intrattenuto con l'Ungheria stretti rapporti culturali e politici. Ha potuto riscontrare, nella sua esperienza, il mantenimento di questi legami tra le due nazioni?

Gli ungheresi rimproverano all'Occidente di non aver sostenuto abbastanza l'insurrezione del 1956, quando però il contesto internazionale caratterizzato dalla crisi di Suez scoraggiava uno scontro diretto con l'Unione Sovietica. Tuttavia, la successiva ascesa al potere di János Kádár[7], che negli anni consentì un relativo allentamento della sorveglianza sovietica sul regime, permise agli ungheresi un leggero miglioramento delle condizioni di vita e una limitata libertà di movimento che favorì le relazioni con Paesi considerati più sicuri. L'Italia seppe sfruttare questa parziale apertura e coltivare relazioni amichevoli che facevano leva su una antica tradizione di rapporti culturali proficui e che portarono, ben prima della caduta del Muro di Berlino, all'apertura di un dialogo costruttivo. L'adozione nel 1989 dell'Iniziativa Quadrangolare, poi evolutasi nella Pentagonale, nell'Esagonale e quindi nell'InCE[8], aprì effettivamente una porta verso i Paesi dell'Europa

[7] János Kádár, primo ministro ungherese dal novembre 1956 al 1958 e dal 1961 al 1965 e segretario generale del Partito Socialista Operaio Ungherese dal 1956 al 1988.

[8] Iniziativa Centro Europea, forum di cooperazione regionale tra i paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica creata nel 1992 per iniziativa del ministro degli Esteri italiano Gianni De Michelis. Dopo l'uscita dell'Austria nel 2018, il forum conta oggi 17 Stati: Albania, Bielorussia, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Italia, Macedonia del Nord, Moldavia, Montenegro, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina e Ungheria.

centro-orientale e dell'area danubiana che restavano legati al contesto sovietico in via di disfacimento, ma subivano l'attrazione del modello delle democrazie liberali occidentali. E l'Ungheria fu tra i principali protagonisti di questo approccio.

Ma la base del legame esistente tra Italia e Ungheria è antichissima e, senza risalire ai romani, a Pietro Orseolo[9] o a Mattia Corvino[10], è stata regolarmente alimentata dalla continuità degli scambi culturali. È tuttora sorprendente il numero di persone che parlano italiano o lo hanno studiato, nonostante l'attuale tendenza alla prevalenza dell'inglese.

A questo si è aggiunto un vivace interesse da parte delle aziende italiane che, dopo la caduta del vecchio regime, hanno investito in diversi settori: dal commercio all'industria, dalle infrastrutture alla produzione di energia elettrica e agli impianti, così come nel settore agrozootecnico, bancario e assicurativo. In quest'ultimo caso si tratta anche di un'eredità dell'epoca asburgica: Generali era già presente da tempo e resta la principale compagnia assicurativa nel Paese. Come spesso accade in questi casi, vi è stata anche una fase iniziale di forte competizione, seguita da una selezione naturale tra le imprese: alcune si sono consolidate, altre si sono ritirate.

Oggi la comunità italiana in Ungheria, per lo più costituita da famiglie miste, è cresciuta soprattutto a seguito del trasferimento di molti pensionati italiani, che trovano nel Paese buona accoglienza ed un costo della vita relativamente più basso.

Sotto l'aspetto politico-diplomatico, l'Italia, come l'Unione Europea, ha accompagnato il processo di transizione verso la democrazia dell'Ungheria dopo la fine della Guerra fredda. Durante il processo di allargamento dell'Unione Europea, cui Budapest ha aderito nel 2004, ci sono state perplessità sulle modalità, sull'opportunità o sui possibili effetti di questo processo da parte dei governi italiani?

Sull'opportunità dell'allargamento a Est credo ci sia stata una sostanziale convergenza di vedute, a livello politico, diplomatico e anche tecnico-amministrativo. Forse ci sono state, piuttosto, delle illusioni sulla rapidità del processo di avvicinamento dei Paesi candidati ai modelli

---

[9] Pietro Orseolo, figlio del doge di Venezia Ottone e re di Ungheria dal 1038 al 1041 e dal 1041 al 1046.

[10] Mattia Corvino, re di Ungheria dal 1458 al 1490, introdusse alla corte ungherese artisti e umanisti protagonisti del Rinascimento italiano.

comunitari. Per quanto fosse chiaro che il recepimento dell'*acquis* comunitario era condizione indispensabile per l'adesione l'adeguamento non è stato del tutto agevole. L'*acquis* costituisce il risultato di progressi lenti, complessi e talvolta dolorosi nel quadro del movimento verso l'integrazione avviato con i trattati di Roma del '57[11]. I dubbi e le esitazioni hanno riguardato, da un lato, la capacità dei nuovi Paesi membri di assorbire pienamente l'impostazione già adottata dai Paesi fondatori nonostante le loro profonde carenze in materia di cultura democratica; dall'altro, qualche illusione sulla loro convinta "conversione" ai valori europei. Per molti dei Paesi aspiranti, infatti, l'adesione all'Unione Europea e alla NATO rappresentava soprattutto una forma di assicurazione contro il ritorno dell'influenza russa, dopo il doloroso periodo della sottomissione all'Unione Sovietica.

L'Italia è stata tra i principali sostenitori dell'adesione dell'Ungheria all'Unione Europea. Vi furono numerose iniziative, quale ad esempio la Quadrangolare che ho già ricordato, finalizzate a favorire l'associazione e l'adesione. Oggi mi sento in parte tradita dall'atteggiamento dell'Ungheria nei confronti dell'Unione Europea. L'Ungheria ha saputo beneficiare al massimo delle possibilità messe a disposizione dall'Unione, ha saputo approfittare con intelligenza, abilità e competenza delle opportunità offerte dall'adesione e ha vissuto un periodo di straordinaria rinascita e crescita, soprattutto nelle grandi città. Oggi, purtroppo, si ha l'impressione che Budapest guardi all'Unione Europea più come a un "bancomat" che come a una coalizione di partner che condividono valori e obiettivi comuni. Questo è il risultato di una frattura di natura ideologica che si è prodotta negli ultimi anni e che non sarà facile risanare.

Eppure, l'Ungheria ha aderito all'Unione Europea con entusiasmo, insieme a molti altri Paesi ex socialisti ed ex sovietici, tra i quali, dopo il crollo del Muro di Berlino, è stata tra i primi ad avviare il processo di democratizzazione e di passaggio all'economia di mercato.

---

[11] Corpus di accordi internazionali siglati a Roma il 25 marzo 1957 da Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo e Germania dell'Ovest, comprendenti il trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE) e il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM). Insieme al trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato il 18 aprile del 1951 a Parigi, i trattati di Roma rappresentano il punto di partenza dell'evoluzione dell'Unione Europea.

Sono convinta che l'adesione entusiastica all'Unione Europea fosse anche una reazione all'egemonia sovietica, ma è comprensibile che alcuni ungheresi si siano poi sentiti delusi. Probabilmente gli europei, dal canto loro, non sono stati sufficientemente efficaci nel trasmettere le responsabilità legate all'appartenenza all'Unione e al tipo di condivisione necessario per renderla un successo reciproco.

La natura intergovernativa dell'UE mi induce a ricordare che i sistemi multilaterali funzionano solo quando i Paesi membri sono realmente motivati a sostenerli. Se questo interesse viene meno, le organizzazioni falliscono. Mi dispiacerebbe dover attribuire all'Ungheria un interesse allo smantellamento del progetto europeo, perché sono sinceramente convinta che sotto il profilo storico, culturale ed economico, essa è davvero parte integrante dell'Europa: anzi, per certi versi, la considero più vicina all'Europa occidentale che a quella orientale e slava.

Tuttavia, mi sembra che anche il governo ungherese attuale non sfugga alla tentazione di attribuire all'esterno la responsabilità delle proprie difficoltà: prima agli austriaci, poi ai tedeschi, poi ai russi e adesso all'Europa. Eppure, il livello di integrazione con l'Austria era molto profondo, mentre la responsabilità degli orrori perpetrati durante la seconda guerra mondiale contro gli ebrei ungheresi fu essenzialmente delle Croci Frecciate[12] e il Paese fu membro fondatore del Patto di Varsavia. Tutte scelte sbagliate che la nazione ha pagato a caro prezzo.

Accanto alle percezioni frutto della storia, ha riscontrato preoccupazioni di altra natura rispetto alla sensazione di minaccia della propria identità? Per esempio, l'essere un Paese relativamente piccolo, anche in termini di popolazione.

Sì. La nozione dell'invasione è radicata nella memoria storica degli ungheresi, e a ragione. Tuttavia, l'opposizione di principio all'ipotesi di accoglienza degli stranieri ha assunto connotati intransigenti. Ricordo con dolore il transito da Budapest dei profughi diretti in Germania nel 2015: fu uno spettacolo di rara disumanità, nonostante i tanti cittadini che si affollavano per assistere le persone bloccate nei treni. Ricordo che, quando si discuteva di questi temi, si citava il testamento di Santo Stefano d'Ungheria che raccomandava al figlio l'accoglienza dello straniero, sottolineandone il valore per la crescita culturale ed economica del Paese. L'argomento

[12] Partito ungherese fondato nel 1935 da Ferenc Szálasi con il nome di Partito della Volontà Nazionale. Di orientamento filonazista, governò l'Ungheria dall'ottobre 1944 al gennaio 1945.

veniva regolarmente ignorato. Eppure, durante la guerra del Vietnam, l'Ungheria accolse molti profughi vietnamiti, che oggi sono cittadini ungheresi perfettamente integrati. Ma le circostanze politiche oggi non consentono di esprimere quel genere di solidarietà.

L'Ungheria resta comunque un Paese ricco di qualità: è bellissimo, con una straordinaria tradizione culturale, sia umanistica che scientifica e tecnologica, grandi musei, artisti di ogni tipo, Premi Nobel e un buon sistema educativo, anche se oggi un po' invecchiato. Va coltivata quella vicinanza che ha prodotto nei secoli una grande civiltà comune.

3. *La continuità della politica estera italiana e l'Europa orientale*

Il sostegno dell'Italia all'allargamento dell'Unione Europea ai Paesi dell'Europa orientale ha certamente anche radici storiche. Il mantenimento di rapporti cooperativi con questi Paesi e con l'Unione Sovietica e poi con la Federazione Russa è stata una costante della politica estera italiana anche durante la guerra fredda.

Sulle linee di politica estera italiana vi è stata una notevole continuità. Esponenti della "Prima Repubblica", anche di diverso orientamento ideologico, hanno costantemente promosso il dialogo con i Paesi dell'Europa orientale superando spesso la diffidenza di altri partner occidentali. Naturalmente c'era in Italia un forte Partito Comunista che aveva rapporti privilegiati con Mosca, pur mantenendo un'autonomia che nel tempo si è accentuata, mentre i partiti di maggioranza non esitavano ad interloquire con i Paesi del fronte sovietico. Esponenti di quasi tutte le forze politiche italiane affrontavano e dialogavano sistematicamente con le proprie controparti orientali in un quadro strategico di grande equilibrio. Un approccio, questo, che sembra dimenticato.

Dunque, a suo giudizio, anche dopo la fine della guerra fredda verso la Russia e l'Europa orientale ci si è mossi in sostanziale continuità col passato.

Fino a una certa fase della nostra storia vi è stata una sostanziale continuità. Poi ci fu la fase inaugurata da Silvio Berlusconi[13] che, anche per

[13] Silvio Berlusconi, presidente del Consiglio italiano dal 1994 al 1995, dal 2001 al 2006 e dal 2008 al 2011.

ragioni personali, mostrò una particolare inclinazione verso la Russia, tradotta in una rinnovata attenzione politica. In ogni caso, l'Italia dopo essere stata all'avanguardia del processo di apertura ha partecipato allo sforzo di avvicinamento alla Russia con piena consapevolezza e determinazione.

Berlusconi è comunque ricordato per lo sforzo di distendere le relazioni tra Russia e Stati Uniti e per gli accordi di Pratica di Mare[14] del maggio 2002, con i quali, tra l'altro, venne istituito il Consiglio Nato-Russia, che avrebbe dovuto essere il principale organo di coordinamento della NATO con Mosca.

Sì, anche se la scelta di Pratica di Mare fu in parte contingente. Ricordo lo storico intervento di Boris El'cin[15] come osservatore al G7 di Napoli, che rappresentò un segnale importante nei confronti della Russia post-sovietica e il preludio alla formalizzazione del G8.

Effettivamente la politica estera di Berlusconi si inseriva in una linea di continuità anche con i governi di centro-sinistra, che pure si sforzarono di mantenere sempre il dialogo e buoni rapporti con la Federazione Russa e di ritagliare per l'Italia un ruolo di mediazione.

L'Italia ha sempre svolto questo ruolo, perché non ha mai avuto connotati particolarmente negativi almeno fino a oggi. Dalla fine della seconda guerra mondiale l'Italia è stata capace di attuare con rigore il principio costituzionale del ripudio della guerra come strumento di regolazione delle controversie internazionali. Il nostro Paese ha dovuto imparare a muoversi come un vaso di coccio tra vasi di ferro nel corso della sua storia, e nonostante tutto ci è sostanzialmente riuscito.

Il fatto che l'Italia abbia mantenuto un rapporto non privilegiato, ma sostanzialmente positivo, con l'Unione Sovietica sin dai tempi più remoti – penso alla costruzione di "Togliattigrad" – è stato un segnale di grande lungimiranza. Non so se esistano ancora capacità e figure politiche in grado di attuare queste strategie, ma in passato questa linea è stata seguita su vari fronti. Questo ci ha collocato in una posizione non sempre semplice nei confronti dei partner euro-atlantici, perché è sempre esistito il sospetto che fossimo in qualche modo ambigui.

---

[14] Vertice NATO-Russia tenutosi il 28 maggio 2002 presso l'aeroporto militare di Pratica di Mare su iniziativa dell'allora presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, considerato l'apice del processo di normalizzazione dei rapporti fra l'Alleanza Atlantica e la Russia dopo la crisi manifestatasi durante la guerra del Kosovo del 1999.

[15] Boris El'cin, presidente della Federazione Russa dal 1991 al 1999.

Ma, per chi fa il mio mestiere, la capacità di parlare con chi la pensa diversamente è fondamentale. Per questo io ho sempre creduto, e continuo a credere, nella necessità del dialogo.

Constatato l'atteggiamento ungherese nei confronti delle istituzioni europee – ma anche di altri Paesi europei orientali – l'allargamento dell'Unione Europea a est, ha comportato, secondo lei, il sacrificio del processo di approfondimento dell'Unione?

La democrazia è un sistema estremamente complesso, perché la libertà degli individui, delle imprese e delle associazioni si fonda sulla responsabilità. L'effetto principale che i regimi di stampo sovietico hanno prodotto sulla coscienza dei cittadini è stato proprio quello dell'alienazione della responsabilità individuale rispetto al sistema politico. Questa dinamica impedisce una partecipazione consapevole al processo di approfondimento dell'integrazione che considero personalmente irrinunciabile a tutela dei nostri interessi fondamentali. L'attuale atteggiamento dell'Ungheria riflette le difficoltà di una transizione incompiuta che è culturale prima ancora che politica.

Si può superare l'impasse?

Molti ritengono che si debba trovare una forma alternativa di federazione di un più piccolo gruppo di Stati membri determinati a compiere un passo decisivo verso la vera unificazione, superando il mero piano dell'integrazione e della collaborazione economica, che tutto sommato funziona bene.

Quando vennero firmati i trattati di Roma, i padri fondatori pensavano già a un più ambizioso disegno politico che comprendesse i domini fondamentali della sovranità statale. Le circostanze post-belliche rendevano difficile tale scelta, almeno a quel tempo. Per realizzare pienamente la dimensione politica dell'Unione Europea si dovrebbe accettare l'idea della rinuncia a una parte di sovranità statale in favore di una entità sovranazionale europea che abbia competenze in materia di politica estera e di difesa, di integrazione fiscale e finanziaria, di regole unitarie in materia di cittadinanza e diritti sociali, di strategie settoriali per l'ambiente, l'energia, le migrazioni, la ricerca e l'innovazione tecnologica.

Al momento, prevale la determinazione di ciascuno Stato membro a pesare sulle decisioni comuni. Molti eletti al Parlamento europeo si sentono impegnati alla tutela non tanto della crescita dell'Unione

quanto degli interessi del proprio Paese se non addirittura del proprio partito. Finché c'è questa spinta la convergenza verso traguardi più ambiziosi resta difficile.

Quanto all'allargamento della NATO, in generale, vi è stata la preoccupazione che l'ingresso dei Paesi dell'Europa orientale potesse modificare le priorità dell'Alleanza, lasciando scoperto il Mediterraneo, che per l'Italia resta fondamentale?

Su questo punto temo di dover esprimere una valutazione pessimistica: la capacità dell'Italia di tutelare il fianco sud dell'Alleanza e di promuovere la stabilità del Mediterraneo è stata relativa, mentre ha decisamente funzionato la spinta sull'allargamento. L'attenzione al Mediterraneo è stata condivisa principalmente con Spagna e Grecia; persino la Francia non è sempre apparsa altrettanto determinata. È indubbio che sul Mediterraneo influisca il fattore medio-orientale che rende l'approccio alle questioni del fianco sud più complesso. Nondimeno il Mediterraneo è parte integrante dello spazio atlantico. E le conseguenze dell'instabilità nell'area ricadono su tutti. Non so quanto l'Italia possa invertire questa tendenza: mi auguro che esista la volontà di continuare a provarci.

4. *L'Ungheria, la Russia, la guerra: un mondo in crisi*

Dopo l'invasione russa dell'Ucraina, nel febbraio 2022, l'Ungheria di Orbán è sembrata divenire critica anche delle scelte della NATO. Eppure, l'adesione alla NATO, che data ormai dal 1999, non è stata mai messa in discussione dall'Ungheria.

No, non è mai stata messa in discussione. Tuttavia, oggi il problema è che l'Ungheria rappresenta una sorta di "quinta colonna" di Mosca all'interno del sistema di alleanze euro-atlantico.

Orbán ha più volte sostenuto che, proprio in quanto ungherese e alla luce dell'esperienza del 1956, conosce bene il problema della Russia e che, proprio per questo motivo, ritiene di dover criticare il modo in cui NATO e Unione Europea hanno gestito e gestiscono i rapporti con Mosca.

Non tutte le intuizioni di Orbán sono sbagliate, ma oggi il ravvicinamento dell'Ungheria a Mosca ha assunto una valenza antieuropea che non può essere ignorata.

Anche noi occidentali abbiamo commesso errori nei confronti della Russia e soprattutto non siamo stati capaci di contrastare la percezione secondo cui l'Unione Europea rappresenta una minaccia. Né l'UE né la NATO hanno mai avuto dopo il 1990 un intento aggressivo, ma quel che la Russia cerca è un ruolo dominante su Stati vassalli secondo il disegno imperiale apertamente manifestato da Putin. In realtà l'erosione della posizione egemonica sull'Europa centro-orientale che si è prodotta dopo il disfacimento dell'Unione Sovietica dipende dall'incapacità di proporre modelli e strumenti di sviluppo competitivi rispetto a quelli offerti dall'Unione Europea.

La necessità di prestare attenzione all'architettura di sicurezza europea è stato in effetti un tema presente nell'agenda europea fin dai tempi di Gorbačëv[16]: c'era stata l'idea di una Casa Comune Europea, la Carta di Parigi per la Nuova Europa del 1990[17], l'istituzionalizzazione della CSCE in OSCE[18] nel 1995.

C'era un progetto a geometria variabile, nel quale si è tentato di far avanzare progressivamente le componenti che sembravano man mano più mature. L'intento, almeno da parte europea, era certamente quello di favorire il ravvicinamento e la cooperazione. L'operazione si è scontrata con tre fattori: la divisione interna all'Unione Europea, l'illusione del primato tra le nazioni che ancora alimenta i sentimenti profondi della società russa, e la struttura del potere al Cremlino mossa dalle ambizioni personali di Vladimir Putin.

E l'Europa ha commesso i propri errori: già con l'annessione della Crimea nel 2014 avrebbe dovuto reagire con maggiore fermezza. Le sanzioni sono state adottate, ma non si sono rivelate sufficienti, anche perché esistono sempre attori pronti a controbilanciarle o ad aggirarle.

---

16 Michail Gorbacëv, segretario generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica dal 1985 al 1991 e presidente dell'Unione Sovietica dal 1990 al 1991.

17 Siglata il 21 novembre 1990 dai Paesi europei, Unione Sovietica e Stati Uniti in occasione del vertice della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), la Carta di Parigi si proponeva di consolidare la pace, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Europa, avviando una nuova era di cooperazione basata sulla sicurezza condivisa tra Est e Ovest.

18 Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, creata il 1° gennaio del 1995 come evoluzione istituzionale della CSCE; è un'organizzazione internazionale che promuove sicurezza, cooperazione, diritti umani e prevenzione dei conflitti nello spazio euro-atlantico ed eurasiatico.

Resta, tuttavia, anche oggi il dilemma di come trovare, in qualche modo, un sistema di sicurezza europeo condiviso da tutti.

Certamente. Tuttavia, la sicurezza è un obiettivo mobile al quale bisogna continuamente adeguarsi. Abbiamo bisogno di un'Europa risoluta su questo tema, che sia capace di esprimere una volontà politica chiara su alcuni valori fondamentali, non per ambizioni di dominio, ma per tutelare i propri interessi e la propria sopravvivenza. Un'Europa forte e coesa rappresenterebbe un polo importante nello scenario internazionale, capace di bilanciare i disegni egemonici di Stati Uniti, Cina e Russia, senza dover adottare una postura aggressiva. Con l'attuale struttura a 27, tuttavia, questo obiettivo è molto difficile da realizzare.

Sul piano più generale, rimane anche l'esigenza di ricostruire un ordine nella comunità internazionale, segnata dal declino del multilateralismo, con la crisi dell'ONU e di altre organizzazioni internazionali.

L'attuale fase di transizione, iniziata peraltro già da tempo, è un fenomeno ancora molto fluido dal quale non so come usciremo tenendo conto che gli assetti internazionali evolvono come organismi viventi. È difficile prevedere cosa diventeranno l'Unione Europea, la NATO, le Nazioni Unite o le loro agenzie specializzate. A mio avviso, il sistema multilaterale funziona nella misura in cui gli Stati credono nelle regole che si danno e le rispettano sapendo che si guadagna in sicurezza e in prosperità rinunciando all'affermazione di interessi marginali di parte, nella misura in cui oltre a trarre vantaggi dall'appartenenza ad un'organizzazione internazionale le si offrono anche contributi.

Oggi viviamo una crisi del diritto internazionale quale sistema di regole volto a garantire la pace. Siamo passati dall'affermazione della "forza del diritto" all'esercizio del "diritto alla forza" e questo costituisce un arretramento per la convivenza civile tra le nazioni.

Esercitando la forza sull'Ucraina, la Russia si è autoesclusa dal contesto internazionale; ha privilegiato la logica della prevaricazione che genera risentimenti e reazioni anche a medio e lungo termine senza aprire serie prospettive per il consolidamento della stabilità o la crescita della propria nazione. La governance del mondo dipende dallo spirito che anima le classi politiche al potere.

Senza una leadership adeguata sarà difficile superare la crisi degli assetti globali derivante dall'esaurimento dei modelli e dei valori emersi dopo la seconda guerra mondiale e dall'ascesa di nuovi protagonisti.

C'è un ruolo per la diplomazia anche in tempi di guerra?

Commettiamo un grave errore se non riusciamo a dialogare con gli antagonisti. Certamente mi sembrano del tutto controproducenti i modi rozzi e aggressivi del presidente Trump[19], che considero una sorta di singhiozzo della storia, anche se riconosco che la sua posizione rappresenta l'epilogo di un'evoluzione della postura americana in politica estera cominciata molto tempo fa. Bisogna parlare con l'Iran, bisogna parlare con Israele, bisogna parlare con tutti. Sono certamente favorevole anche al dialogo con la Russia: bisogna incoraggiarla a tornare, o forse a diventare davvero, un partner affidabile dell'Unione Europea. Sarebbe nell'interesse di tutti.

La diplomazia è l'antitesi della guerra: per far tacere le armi occorre che subentrino i diplomatici e che li si lasci lavorare con prudenza e discrezione.

È un percorso che oggi appare davvero molto lungo e pieno di incognite, nel quale la diplomazia, quella svolta dai "tecnici" del mestiere attraverso canali e metodi antichi, sembra giocare un ruolo minore.

C'è un fattore rilevante da considerare: la trasformazione della politica estera in comunicazione pubblica con dichiarazioni ai social media e annunci a effetto che non aiutano un genuino processo di mediazione. La diplomazia funziona quando può operare nel riserbo e coinvolgere tutti gli attori interessati. Se nei negoziati prevalgono logiche arroganti, il compromesso nella controversia diventa impossibile. Oggi la soluzione delle crisi in atto si trova nelle mani di personaggi che hanno interessi molto personali a restare al potere, anche a costo di trascinare la propria popolazione nel disastro. Perché il giorno in cui le guerre finiranno, molti leader controversi cadranno, forse malamente.

[19] Donald Trump, presidente degli Stati Uniti d'America dal 2017 al 2021 e dal 2025 a oggi.

Stefano Benazzo

Stefano Benazzo ha svolto il suo primo incarico all'estero a Bonn (1976-1980) e ha poi prestato servizio due volte a Mosca dal 1980 al 1983 e dal 1989 al 1993. All'ambasciata d'Italia a Washington dal 1986 al 1989 e dal 1996 al 2001, è stato poi ambasciatore d'Italia a Minsk (Bielorussia) dal 2001 al 2003. Tra il 2003 e il 2004 ha svolto gli incarichi di consigliere diplomatico aggiunto del presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi[1], di ispettore del Ministero degli Affari Esteri e degli Uffici all'Estero (2004–2008) e ha, infine, servito come ambasciatore d'Italia in Bulgaria (2008-2012). Ha lasciato la Carriera con sei anni di anticipo sull'età canonica[2].

1. *Il crollo dell'Unione Sovietica e la sicurezza europea*

Lei ha prestato servizio in Unione Sovietica tra il 1980 e il 1983 e poi tra il 1989 e il 1993. Ha avuto dunque modo di assistere al susseguirsi nella dirigenza del Paese di diverse personalità politiche, che hanno accompagnato la fine della guerra fredda, ma anche la fine dell'esperienza comunista, in Europa orientale e nella stessa Unione Sovietica. Un processo che ha avuto inizio con l'avvento alla segreteria del Partito di Gorbacëv nel 1985. Insieme ai tentativi di riforme interne, Gorbacëv promosse in Europa la costruzione di una "casa comune" nella quale elaborare un'architettura di sicurezza condivisa, le cui fondamenta si trovavano nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione

---

1 Carlo Azeglio Ciampi, presidente del Consiglio dal 1993 al 1994 e presidente della Repubblica dal 1999 al 2006.

2 L'intervista è stata realizzata il 20 ottobre 2025.

in Europa e nell'Atto finale di Helsinki[3]*. Alla luce della sua esperienza a Mosca, ritiene che alla Farnesina ci si interrogò sul ruolo che la cosiddetta "nuova Russia" avrebbe dovuto avere nell'architettura di sicurezza europea?*

A parole, forse. Ma in realtà no: tra l'89 e il '91, quando l'impero sovietico crollò, nessuno si interrogò seriamente su questo. Le priorità erano altre: entrare economicamente e commercialmente nel Paese, aprire università, reclutare persone valide per i *think tanks* occidentali, aprire supermercati. Non ci si chiese come affrontare l'"anima" del Paese, né come distinguere tra ciò che pensavano le élite e ciò che sentivano le masse. Uso volutamente il termine "masse": esistono le masse ed esistono quelli che non lo sono. Nessuno cercò davvero di capire la psicologia delle popolazioni ex sovietiche, cosa desiderassero e come aiutarle a superare una tragedia durata tre generazioni. In Bulgaria, come in Unione Sovietica e nell'Europa orientale, la gente aveva creduto profondamente in quel sistema: non era qualcosa di finto o improvvisato. E nessuno si domandò come spiegare loro che esistevano alternative senza costringerli a rinnegare i propri padri e nonni, magari morti a Stalingrado. Quando un Paese ha avuto dieci, venti milioni di morti, non puoi dire da un giorno all'altro: "È caduto il Muro, è finito il comunismo, cambiate tutto". Anche perché non c'era più da mangiare, l'inflazione era fuori controllo, il sistema di distribuzione era collassato, e poi arrivarono capitalisti locali e stranieri che fecero scempio di tutto. Certo, oggi è facile dirlo ex post.

Nel 1983 lasciai Mosca: vidi Brežnev[4] esposto morto nella Sala dei Sindacati, con le delegazioni provenienti dall'Italia arrivate su un unico aereo. Nessuno allora avrebbe potuto immaginare che sei anni dopo tutto sarebbe imploso. Anni fa incontrai Hélène Carrère d'Encausse, grande storica dell'URSS: mi colpì che una figura come lei chiedesse a me cosa pensassi della Russia di oggi. Fu un segno di grande umiltà. Questo per dire che nessuno, a mia conoscenza, seppe davvero capi-

---

[3] L'Atto finale di Helsinki, siglato il 1° agosto 1975 da 35 Paesi (inclusi Stati Uniti, Unione Sovietica e quasi tutti gli Stati europei), ha concluso la Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Il documento sanciva l'apice della fase di distensione della guerra fredda, stabilendo una serie di princìpi condivisi che avrebbero dovuto regolare le relazioni tra gli Stati europei, di cui erano parte il rispetto della inviolabilità delle frontiere e la loro modifica con mezzi pacifici, la cooperazione economica, scientifica e culturale e il rispetto dei diritti umani.

[4] Leonid Brežnev, segretario generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica dal 1964 al 1982.

re in anticipo cosa stesse accadendo. La gente non può essere trattata come numeri o tessere elettorali: sono persone, con sentimenti, sofferenze, legami profondi. Immagino quanti si siano chiesti: "Mio nonno è morto a Leningrado per un'idea, e ora mi dite che dobbiamo diventare capitalisti?". Domande che si facevano nelle famiglie, di notte. Quindi no, non si capì allora. Si capisce solo dopo. Come diceva Mao[5], non conosciamo ancora le conseguenze della Rivoluzione francese. Mi limito a esprimere quello che sento profondamente, senza pretendere di dare risposte definitive.

In generale, dall'osservatorio privilegiato di Mosca e poi di Sofia, ritiene che l'allargamento della NATO, e le modalità in cui è avvenuto, abbia condizionato i rapporti con la Russia?

Ricordo le famose intese verbali del 1990 sul non allargamento della NATO: nulla di scritto[6]. In quel periodo organizzai la prima visita di Gorbacëv in Italia; poi rimasero buoni rapporti, ci fu l'incontro di Pratica di Mare nel 2002 e altre cose simili. Ma ancora non era nato il Putin di oggi: c'era, ma non era quello. Era in crescita, però. Era comunque una persona che, essendo piccolo e gracile, nei vicoli di Leningrado aveva imparato che chi colpisce per primo vince, e se lo è portato dietro. Perché non si diventa colonnello – o comunque un grado alto – del KGB essendo una persona tranquilla. Però all'epoca non se ne parlava: erano gli anni di figure come Gorbacëv e El'cin, con tutto ciò che comportava, incluso l'odio che Gorbacëv suscitava in patria.

Il mondo sovietico e russo è un mondo che gli italiani fanno fatica a capire, perché molti italiani crescono pensando che tutti ci vogliano bene. Non è così. Nei palazzi che contano, in certi Paesi, non contano la moda, le Ferrari o il cinema: conta la capacità di individuare i punti deboli dell'Italia e sfruttarli. Nelle mie conferenze sull'Ucraina, parto dal 1300 per spiegare come nasce la Rus' e perché la Russia nasce dall'Ucraina: cose che per molti italiani sono irrilevanti. Eppure, uno studioso dovrebbe essere portato a dare un inquadramento anche per giudicare la Russia di oggi: non si può giudicare solo perché c'è Putin e perché fa cose che non piacciono. Bisogna capire il terrore atavico

---

[5] Mao Zedong, presidente del Partito Comunista Cinese dal 1943 al 1976, capo del governo (1949-1954) e presidente della Repubblica popolare cinese (1954-1959).

[6] Il riferimento è ai colloqui avvenuti a Mosca il 7-9 febbraio 1990 tra Gorbacëv e l'allora segretario di Stato americano James Baker.

del russo: l'invasione. I tatari che invadono, che tolgono la terra. Per il russo la terra è essenziale perché dà vita: non è solo la violenza che si abbatte sulla popolazione, è l'insediamento sulla "mia" terra, che mi toglie la possibilità di sopravvivere con il raccolto. È anche per questo che Stalin[7] mandò le truppe dalla Piazza Rossa verso nord, sulla strada di Leningrado: lì bisognava fermare i tedeschi. Ancora oggi ci sono i cavalli di Frisia giganteschi, alti otto metri: simboli del bisogno di fermare l'invasione. All'epoca furono necessari milioni di morti russi per fermarla. Da lì deriva l'attaccamento dei russi al suolo, al territorio.

Siamo nel 2025. Noi abbiamo risolto il problema dell'Alto Adige/Südtirol in modo esemplare. Funziona anche perché abbiamo elaborato un assetto economico-fiscale e strumenti di garanzia della minoranza che hanno reso sostenibile l'accordo. Ma l'obiettivo dell'Italia era tenere un'area che considerava degna di essere italiana. Dubito che, in una situazione come quella iniziata nel febbraio 2022, possano esserci soluzioni. Anche perché, dopo deportazioni di bambini, torture, bombardamenti di ospedali, restituzioni di corpi in sacchi neri, l'odio non si spegne con un accordo formale. Qui sto divagando per spiegare perché Putin si considera erede di una tradizione: lui ritiene che "dove c'è un russo, c'è la Russia". Non è un'idea inventata all'improvviso. Dugin[8], per esempio, è l'erede di una lunga serie di pensatori, e c'è anche tutta la dimensione religiosa ortodossa. Io sono stato tre volte al Monte Athos quando avevo 18-19 anni e l'ortodossia mi ha sempre affascinato, in tutte le sue forme. L'ortodossia nasce a Costantinopoli: io ho costruito un modello di Santa Sofia, com'era la notte di Natale del 537, quando fu inaugurata (poi in parte crollò). Da Santa Sofia nasce un'architettura che ha influenzato infinite chiese nel mondo. Ma ciò che conta è capire che la Chiesa ortodossa vive attraverso lo Stato: già prima del comunismo, e durante il comunismo, lo zar era la Chiesa, un po' come oggi in Inghilterra. Per questo è significativo che il re d'Inghilterra vada a pregare con il Papa: dopo cinque secoli è un gesto enorme, anche se pochi lo notano[9]. Nel caso russo il legame Stato-Chiesa è evidente: in molte chiese e cattedrali, accanto all'altare, c'è un trono. Non è per il

---

[7] Iosif Stalin, segretario generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica dal 1922 al 1953.

[8] Aleksandr Dugin, filosofo e politologo russo.

[9] Il riferimento è alla visita di re Carlo III del Regno Unito al Papa Leone XIV nell'ottobre 2025.

vescovo: è per lo zar. Lo zar ha il diritto – e quasi il dovere – di essere lì; quella è la sua casa, lui rappresenta Dio. Non lo si dice in modo così brutale, ma il modo in cui Putin gestisce i rapporti con il Patriarca va in quella direzione. Il senso profondo è quello, al di là di dettagli.

Prima del febbraio 2022 il timore di Putin era che l'Ucraina entrasse nella NATO da un momento all'altro. Dal suo punto di vista, avrebbe significato trovarsi il nemico in casa. Io penso che si debbano vedere sempre entrambe le facce: l'invasione è un crimine, ma era in qualche modo prevedibile. La colpa forse è di chi ha lasciato intendere che l'allargamento fosse imminente. Questo significa che la diplomazia ha fallito. Politici, diplomatici, accademici: tutti hanno fallito nel tradurre le analisi in azioni costruttive. Oggi i leader parlano direttamente tra loro, senza più filtri: Putin con Trump, Trump con Zelens'kyj[10]. Una volta c'erano i diplomatici a mediare. Ora no. Per questo, se mi chiedete se rifarei oggi la carriera diplomatica, la risposta è no, perché mi sembra diventata irrilevante. I diplomatici fanno il loro lavoro, certo, ma non incidono più davvero sulle decisioni. E anche l'opinione pubblica si è imbarbarita: parlare con il "nemico" diventa uno scandalo, quando invece è l'essenza della diplomazia. Viviamo in un momento di grande incertezza, forse il più tragico che io ricordi. Per questo sento che chi studia e insegnerà ha una responsabilità enorme: aiutare le persone a capire, a formarsi un pensiero critico. Le masse non hanno sempre gli strumenti, ma qualcuno deve offrirglieli. Io resto disponibile a parlare, a raccontare, perché credo che la memoria e l'esperienza vadano trasmesse. Anche se oggi non rifarei il concorso diplomatico, continuo a credere che chi fa bene questo mestiere meriti rispetto.

2. *L'eredità della storia*

Un aspetto – legato alla mia permanenza in Unione Sovietica – ci terrei a ricordarlo. Durante i miei anni sovietici e russi mi accorsi di una cosa: non era stato fatto praticamente nulla per il rimpatrio delle salme dei Caduti italiani. Nell'81, quando ero a Mosca, ero anche responsabile della sicurezza dell'ambasciata, un incarico delicato: significa sapere cosa devi fare, cosa puoi fare, e cosa puoi fingere di ignorare. Un giorno, nei sotterranei dell'ambasciata a Mosca, notai un armadio "corazzato", girato verso il muro. Lo feci voltare e trovai migliaia di

[10] Volodymyr Zelens'kyj, presidente dell'Ucraina dal 2019 a oggi.

fascicoli di soldati italiani scomparsi in Russia. Da lì cominciai a muovermi per cercare di rimpatriare le salme dei Caduti italiani, Alpini e no, perché in Unione Sovietica avevamo perso decine di migliaia di uomini.

Non era facile: eravamo "i fascisti invasori" e io mi muovevo in un contesto in cui avevo contro i reduci, i media, l'opinione pubblica, le Forze Armate, e perfino la gerarchia politica. Alla fine, ottenni almeno l'autorizzazione a portare una corona il 4 novembre 1982 in un cimitero dove erano sepolti soldati italiani morti in prigionia, in un ospedale da campo, nell'allora Repubblica Socialista Sovietica di Bielorussia durante la prima guerra mondiale. Notate la finezza: erano morti in ospedale, quindi non sul campo; erano in un luogo periferico: in Bielorussia e non erano morti combattendo contro i soldati sovietici durante la Grande Guerra Patriottica. Ricordo che accompagnai l'ambasciatore a portare la corona il 4 novembre.

Quello fu solo un primo passo. Quando tornai a Mosca, tra il 1990 e il 1991, quando non eravamo più "i fascisti invasori" almeno formalmente, mi mossi con più decisione. Con il Commissariato onoranze e caduti in guerra del ministero della Difesa riuscimmo a rimpatriare decine di migliaia di cassette. I cappellani militari erano molto precisi: tenevano mappe dettagliate delle sepolture. Se non ci fossero state strade, industrie o case, si sarebbe potuto scavare. Cominciammo quindi a rimpatriare decine di migliaia di cassette, poi inviate o al Tempio di Cargnacco dei caduti dell'ARMIR[11] o alle famiglie. Era passato più di mezzo secolo e molte famiglie avevano abbandonato l'idea di rivedere qualcosa; invece arrivava una cassetta e, con gli esami del DNA, si identificava il caduto. È una delle cose più importanti che considero di aver fatto nella vita: non ho avuto riconoscimenti né apprezzamenti, ma sapevo che, grazie all'azione mia e di pochi altri, avevamo dato una risposta su un tema che può sembrare irrilevante. Più tardi, come ambasciatore a Minsk, sarei tornato a portare una corona nello stesso cimitero che avevo individuato anni prima.

---

[11] Armata Italiana in Russia, unità del Regio Esercito italiano inviata dal capo del governo Mussolini sul fronte orientale nel luglio 1942, dopo l'avvio dell'Operazione Barbarossa contro l'Unione Sovietica da parte della Germania nazista, alleata dell'Italia.

3. *Minsk*

Dal 2001 al 2003 lei ha ricoperto l'incarico di ambasciatore d'Italia a Minsk dopo una lunga esperienza in Unione Sovietica e nella Federazione Russa. Un Paese che, per ragioni storiche di vicinanza identitaria, politica, economica, anche dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica è sempre stato vicino alla Russia. Al momento del suo arrivo, che immagine aveva della Bielorussia? Che aspettative c'erano alla Farnesina verso questo Paese?

Come avete ricordato, io ero già stato in Unione Sovietica, quindi conoscevo l'ambiente. Non posso dire che al ministero degli Esteri ci fosse grande consapevolezza di che cosa fosse la Bielorussia e di che cosa si potesse fare o non fare. In sostanza, non si poteva fare nulla, perché a Minsk non succedeva niente che non fosse già preordinato da Mosca.

Erano passati alcuni anni dall'incidente alla centrale nucleare di Černobyl' e, per l'ambasciata d'Italia a Minsk, questo comportò un fortissimo aggravio di lavoro legato ai soggiorni terapeutici dei bambini mandati in Italia per circa un mese: l'obiettivo era ridurre il cesio accumulato vivendo in Bielorussia. Stare in Italia, al sole, faceva loro bene. Andavano e tornavano; sono passati molti anni, spero che la maggior parte sia guarita e abbia vissuto senza conseguenze gravi. Ne ho incontrati diversi, in seguito, molto grati all'Italia.

L'atmosfera a Minsk era quella per cui noi eravamo "nemici". Io però ne ero consapevole alla luce della mia esperienza a Mosca: fin dagli anni '80 ero abituato a microfoni in casa, in macchina, in ufficio. All'epoca non c'era lo spionaggio elettronico come oggi, ma si lavorava partendo dal principio che qualunque cosa scritta potesse essere trasmessa o letta da chi non doveva; e anche un appunto, in teoria, poteva finire in mani sbagliate. Oggi diremmo: "con una telecamera sopra". Allora si sapeva che bastava controllare i fogli lasciati in giro. È un approccio che cambia molto il lavoro. Lo stesso valeva per ciò che si diceva: camere soniche, incontri con colleghi e alleati. In Bielorussia forse eravamo guardati con un minimo di riguardo proprio per il numero di bambini inviati in Italia, e quindi loro sapevano che, concretamente, stavamo aiutando. Non so però quanto, dal punto di vista psicologico, fosse giusto mandarli in Italia. Tornavano e dicevano: "Mio padre è italiano", perché vedevano automobili, benessere, disponibilità di mezzi che non appartenevano alla realtà del padre bielorusso. Ma qui entrerei nella psicologia e non mi addentro.

In Bielorussia c'erano pochissimi imprenditori italiani: qualcuno nel legname. Tenete presente che, dopo Černobyl', molto legname bielorusso era contaminato; tantissimo materiale passava da altri Paesi per essere "ripulito" e lavorato, ma era legname infetto. Se siamo malati non è certo solo per quello, ma forse anche per quello: in ogni caso commercianti di legname ce n'erano.

Quanto al presidente Lukashenko[12], la sera prima dell'incontro per la presentazione delle credenziali ebbi la ventura di incontrare il suo allenatore di hockey: la squadra di Lukashenko vinceva sempre. L'allenatore mi disse di fare attenzione, perché il presidente amava stringere fortissimo la mano, quasi a stritolarla. Il giorno dopo attraversai un salone di una trentina di metri, arrivai e gli strinsi la mano. Io vado in barca da quando ho quattordici anni e sono scultore: posso stringere "da civile", ma se stringo davvero posso far male. Così feci: strinsi io per primo. Ci sono fotografie in cui lui ha una smorfia, perché non si aspettava che l'ambasciatore di un Paese per così dire "amico" gli rispondesse così. Non è stato un gesto molto diplomatico.

Per il resto, la missione non poteva essere "il massimo": era normale. Eravamo un Paese "nemico"; un Paese che aiutava i bambini, ma non faceva nulla per "aiutare" il sistema. Se non ci fosse l'amicizia Putin-Lukashenko, la Bielorussia non esisterebbe. Basta vedere le elezioni, basta vedere quello che Lukashenko ha fatto nel 2021 dirottando un aereo in volo verso Vilnius per far atterrare e arrestare un dissidente[13]. Queste cose le sapete meglio di me. Per me fu comunque importante vedere come, già nel 2001, l'approccio sovietico fosse ancora l'unico che funzionava: da quelle parti *tertium non datur*. Non poteva esserci "amicizia fra i popoli". Ricordo, ad esempio, che esisteva un trattato di amicizia, che avrebbe dovuto collegare Russia e Bielorussia in uno Stato binazionale, un po' come l'impero austro-ungarico. Non è mai andato avanti, ovviamente: avrebbe significato per la Russia cedere una parte della propria sovranità… figuriamoci a favore della Bielorussia.

---

12 Aljaksandr Lukashenko, presidente della Repubblica di Bielorussia dal 1994 ad oggi.

13 Nel maggio 2021, il governo bielorusso fece atterrare a Minsk un Boeing 737 della Ryanair che da Atene era diretto a Vilnius allo scopo di arrestare un passeggero oppositore di Lukashenko.

Quella in Bielorussia è stata un'esperienza interessante e sono stato contento di averla fatta, anche perché conoscevo già il "fratello maggiore". Se non sai che cosa c'è dietro, brancoli nel buio. Se non sai cosa c'è a est, e a est c'era quello, c'è poco da aggiungere. Mi piacerebbe poter dire che la Bielorussia sia uscita "a testa alta" dalle tragedie del 1917 e del 1990, ma purtroppo non è così. E chi ne soffre è la popolazione, che vive di ciò che può dare il "grande fratello" russo. Ogni tanto il regime "regala" qualche prigioniero politico all'Occidente, perché in quel momento c'è qualcosa che a noi sfugge ma che a loro serve, e sanno che l'Occidente, in cambio, concede qualcosa. In ogni caso è un Paese importante da conoscere, per chi come me ha sempre avuto interesse per quell'area geografica.

Da parte dell'Italia c'era un approccio più improntato al dialogo, rispetto ai partner europei, verso la Bielorussia? Oppure c'era un sostanziale allineamento, soprattutto nei confronti di Lukashenko, del quale circolava l'immagine di ultimo autocrate-dittatore d'Europa?

Direi che una differenza rispetto, per esempio, alla Germania era che loro erano molto più orientati al business, e quindi era inevitabile un interesse maggiore ad avere rapporti più stretti. A Minsk, come in tutte le sedi in cui sono stato, le ambasciate degli altri Paesi europei erano almeno il doppio della nostra per numero di persone. Se la Germania deve fare affari, manda personale per gestire quegli affari. Noi ne avevamo meno, anche perché chi voleva fare affari con il mondo sovietico o post-sovietico andava a Mosca, non "in periferia". Non aveva interesse ad andare a Minsk. È come se io volessi fare business con la Moldavia e andassi in Transnistria: a parte il fatto che non c'entro nulla, e se ci entro rischio pure grosso. Quindi è chiaro: non vai a Minsk, vai a Mosca, perché è lì che si svolge tutto.

Direi che per l'Italia fare business in Bielorussia era "piccolo cabotaggio"; per i tedeschi poteva esserci di più. Per gli altri – francesi, inglesi – non c'era nulla di particolare e quindi erano in una situazione più simile alla nostra. C'erano poi i processi a cui andavamo ad assistere. Io dovetti gestire anche casi di italiani detenuti, e ogni tanto mi capitava di andare in un campo di lavoro. In quel contesto, meno si parlava e meglio era: con i colleghi, con gli altri. E questa è la cosa peggiore per un diplomatico, perché il diplomatico dovrebbe dire la verità e non essere costretto al silenzio.

4. *In Bulgaria*

Dal 2008 al 2012 lei ha concluso la sua carriera a Sofia, in Bulgaria. A febbraio del 2008 era appena avvenuta la dichiarazione unilaterale di indipendenza dalla Serbia da parte del Kosovo, un evento legato alla complessa dissoluzione della Jugoslavia. L'impatto delle tensioni nei Balcani era avvertito in Bulgaria?

La Bulgaria ha sempre avuto rapporti difficili con i vicini, Serbia compresa. La questione esisteva, ma non veniva affrontata apertamente. Nei Balcani il peso della memoria è enorme: basti pensare ai palazzi del ministero della Difesa a Belgrado, bombardati dalla NATO[14], lasciati lì come monito. Ora qualcuno vorrebbe comprarli e farne un albergo: per me sarebbe uno sfregio alla memoria. In Serbia oggi la lotta contro la corruzione la fanno soprattutto i giovani, gli studenti, che vogliono restare e costruire il loro Paese. Questo dice molto sul bisogno di futuro.

La Bulgaria concluse il percorso di adesione all'Unione Europea nel 2007, dopo aver aderito alla NATO pochi anni prima, nel 2004. Si è trattato, in entrambi i casi, di percorsi lunghi, che hanno animato un dibattito all'interno non solo dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica, ma anche della stessa Bulgaria. Dal suo punto di vista che impatto hanno avuto queste scelte per il Paese e quale posizione ha assunto l'Italia?

Enorme. Come per l'Italia, che ormai è ancorata a queste strutture nel suo DNA. C'è chi critica Unione Europea e NATO, ed è legittimo, ma per molti italiani l'Europa ha significato prima l'ancoraggio della lira, poi l'euro. Per i Paesi dell'Europa orientale, l'adesione all'Unione Europea o l'accesso alla NATO erano due facce della stessa medaglia, erano dei momenti essenziali nella vita. L'Italia ha favorito il processo di adesione della Bulgaria, anche se forse la rapidità di questo processo è stata eccessiva. Alcune cose richiedono tempo, ma si voleva anche evitare che Bulgaria e Romania finissero nell'orbita russa, come oggi la Russia fa con la Transnistria. Si tratta sempre di mantenere Paesi nella propria sfera.

---

[14] I bombardamenti avvennero nel quadro dell'operazione *Allied Force* condotta tra il 24 marzo e l'11 giugno del 1999 nel contesto del conflitto armato tra le autorità centrali della Serbia e gli indipendentisti albanesi del Kosovo.

Anna Blefari Melazzi

Anna Blefari Melazzi, dopo aver ricoperto l'incarico di primo segretario a Ottawa (1975) e poi consigliere commerciale alla rappresentanza permanente d'Italia presso le Comunità economiche europee a Bruxelles (1979), ha trascorso un lungo periodo di lavoro a Washington (1986-1993) e nella Direzione Generale per gli Affari Economici della Farnesina quale Coordinatore per l'energia, l'ambiente e la cooperazione tecnologica internazionale (1993-1998). Ha in seguito guidato l'ambasciata italiana a Bucarest (1998-2003) – con accreditamento anche a Chişinău (2001-2003) – ed è stata, tra gli altri ruoli, Direttore Generale per la Promozione e la Cooperazione Culturale dal 2004 – prima donna diplomatica a ricoprire il ruolo di Direttore Generale alla Farnesina – e, infine, ambasciatore d'Italia in Polonia dal 2006 al 2008[1].

1. *A Washington*

Dal 1986 fino al 1993 lei ha ricoperto presso l'ambasciata italiana a Washington prima l'incarico di primo consigliere per l'informazione e la stampa, poi di ministro consigliere commerciale. Durante il suo incarico nella capitale statunitense, come percepì il cambiamento del clima internazionale legato all'ascesa di Gorbacëv e all'avvio delle sue riforme in Unione Sovietica? E quale fu, in quegli anni, l'atteggiamento italiano nei confronti del mutamento in corso nell'Europa orientale?

Non ho percepito un cambiamento sostanziale nella conduzione della politica estera italiana dopo la fine della guerra fredda. Il caposaldo della

[1] L'intervista è stata realizzata il 6 novembre 2025.

nostra politica estera, fin da De Gasperi[2], è sempre stato duplice: da un lato l'Alleanza Atlantica – e quindi il rapporto privilegiato con gli Stati Uniti – e dall'altro l'integrazione europea. Nei colloqui che si tennero a Washington, ai quali parteciparono anche Andreotti[3] e Craxi[4], non emerse un dibattito particolarmente articolato sulle relazioni con la Russia.

In quegli anni, infatti, le relazioni tra Italia e Stati Uniti erano state messe in crisi dall'episodio dell'Achille Lauro, fino al confronto di Sigonella e alla fuga di Abu Abbas[5]. I rapporti erano così deteriorati che il segretario di Stato americano, George Shultz[6], si rifiutò per un certo periodo di incontrare Andreotti, e lo ricevette solo successivamente.

Nel 1986, nel periodo in cui prestai servizio presso l'ambasciata a Washington, non si coglievano segnali di una riflessione strategica dell'Italia sulla futura Russia post-sovietica. In quegli anni ho svolto inizialmente le funzioni di primo consigliere e successivamente, per decisione dell'ambasciatore Petrignani[7] – recentemente scomparso – assunsi la direzione dell'Ufficio economico-commerciale.

Per sette anni mi occupai delle relazioni economiche bilaterali con gli Stati Uniti. Posso dire che, nonostante i risentimenti dell'amministrazione americana nei confronti di Craxi e Andreotti, l'Italia mantenne una forte cooperazione. Ricordo che Andreotti riferì in ambasciata, durante un incontro al quale partecipavo anch'io in qualità di responsabile per la stampa, che aveva offerto agli Stati Uniti la base di Crotone come alternativa alla base di Torrejón, da cui gli americani erano stati costretti a ritirarsi nel 1992 a seguito della decisione assunta

---

[2] Alcide De Gasperi, presidente del Consiglio del Regno d'Italia dal 1945 al 1946 e poi presidente del Consiglio della Repubblica Italiana tra il 1946 e il 1953; segretario della Democrazia cristiana e presidente del Consiglio nazionale del Partito tra il 1946 e il 1954.

[3] Giulio Andreotti, esponente della Democrazia cristiana, più volte presidente del Consiglio (1972-1973, 1976-1979, 1989-1992) e ministro degli Affari esteri dal 1983 al 1989.

[4] Bettino Craxi, leader del Partito socialista e presidente del Consiglio dal 1983 al 1987.

[5] Muhammad Zaydan (Abu Abbas), fondatore e leader del Fronte per la Liberazione della Palestina (FLP), organizzazione paramilitare che nel 1985 sequestrò la nave da crociera italiana Achille Lauro, in partenza dall'Egitto, uccidendo nel corso dell'operazione un cittadino ebreo statunitense. A seguito del dirottamento a Sigonella da parte delle forze armate speciali degli Stati Uniti dell'aereo che trasportava i membri del FLP, si aprì una crisi diplomatica tra Roma e Washington.

[6] George Shultz, segretario di Stato americano dal 1982 al 1989.

[7] Rinaldo Petrignani, ambasciatore d'Italia presso gli Stati Uniti tra il 1981 e il 1991.

dal governo spagnolo guidato da González[8]. È difficile immaginare un gesto di maggiore disponibilità verso Washington.

Alla vigilia del crollo dell'Unione Sovietica partecipai a una visita dell'allora segretario generale della Farnesina, che ebbe colloqui con il consigliere per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti – la figura chiave dell'amministrazione. Da quei colloqui non emerse alcun indizio che gli Stati Uniti prevedessero un collasso così rapido e drammatico dell'Unione Sovietica, seguito poi dalle iniziative di El'cin. Non sappiamo se fossero consapevoli e lo dissimulassero, oppure no.

Subito dopo il crollo dell'Unione Sovietica, gli Stati Uniti si attivarono per organizzare a Washington una conferenza informale, invitando tutte le ex repubbliche sovietiche. Partecipai a quell'iniziativa e ricordo il senso di spaesamento nel vedere delegazioni provenienti anche dalle regioni asiatiche dell'ex impero sovietico sedere accanto a quelle europee, impegnate in seminari con esperti italiani e di altri Paesi.

Per quanto riguarda la fine dell'Unione Sovietica, ritengo che Reagan[9] abbia avuto un ruolo determinante nel processo che portò al suo collasso. Il suo celebre "*Mr. Gorbachev, tear down this wall!*", insieme alla posizione della Thatcher[10] e all'influenza del Papa Giovanni Paolo II[11], contribuirono potentemente al crollo dell'URSS.

All'interno del governo italiano vi furono posizioni differenziate riguardo alla Russia o alla prospettiva di una sua piena integrazione in una nuova architettura di sicurezza europea?

No, non vi furono divisioni rilevanti: la diplomazia italiana mostrò grande coesione. Il tema della Russia fu osservato con attenzione, ma non suscitò divergenze politiche. L'Italia fu tra i Paesi più attivi nel sostenere la necessità di integrare la Russia in un sistema di sicurezza europeo allargato, sulla scia dello spirito dell'Atto finale di Helsinki. È una posizione che oggi può sorprendere, ma che all'epoca era largamente condivisa. La convinzione era che la stabilità dell'Europa orientale passasse necessariamente attraverso un accordo strutturale con Mosca.

---

8 Felipe González, segretario del Partito socialista operaio spagnolo (PSOE) e presidente del Governo dal 1982 al 1996.

9 Ronald Reagan, presidente degli Stati Uniti dal 1981 al 1989.

10 Margaret Thatcher, primo ministro del Regno Unito dal 1979 al 1990.

11 Giovanni Paolo II, nato Karol Józef Wojtyła, pontefice dal 1978 al 2005.

2. *Il 51° Stato americano*

L'allargamento dell'Unione Europea e della NATO ai Paesi dell'Europa centro-orientale fu una delle questioni decisive degli anni Novanta e Duemila. Qual era, a suo avviso, la posizione italiana nel complesso dibattito tra "approfondimento" e "allargamento"?

La questione dell'allargamento fu molto più complessa di quanto spesso si ricordi. La posizione teorica ufficiale dell'Italia – come di altri Paesi dell'Europa occidentale – sosteneva che fosse opportuno "approfondire prima di allargare": rafforzare cioè le istituzioni europee, chiarirne le competenze, definire meccanismi decisionali più snelli. Tuttavia, nella prassi diplomatica, prevalse un'altra logica: quella dell'allargamento come strumento di stabilità geopolitica. L'avanzata della NATO verso est, sostenuta con fermezza dagli Stati Uniti, determinò un effetto di trascinamento sull'Unione Europea. L'Italia si adeguò a questa dinamica, anche perché temeva che lasciare Paesi come Romania o Polonia in una sorta di "terra di nessuno" avrebbe potuto creare nuove aree di instabilità.

L'impressione generale è che, pur in presenza di dubbi e perplessità, si sia proceduto comunque verso l'allargamento, come se fosse un destino inevitabile.

Sì, direi che questa impressione è fondata. Tornando al discorso sulla Russia, non bisogna dimenticare che dopo l'attacco alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 si tenne il vertice di Pratica di Mare, il 28 maggio 2002, fortemente voluto da Berlusconi, il quale immaginava addirittura una possibile adesione della Russia alla NATO e sostenne la creazione del Consiglio NATO–Russia. L'idea era quella di costruire un rapporto speciale tra Russia ed Europa. Tuttavia, pochi mesi dopo, gli Stati Uniti iniziarono a "sfilarsi" da quel percorso: cominciarono a proporre l'ingresso nella NATO a tutti i Paesi dell'Europa orientale e, parallelamente, ostacolarono ogni tentativo di creare un blocco economico forte tra Russia ed Europa. Gli Stati Uniti temevano che l'unione tra la potenza tecnologica europea e le riserve di materie prime russe potesse dare vita a un blocco troppo forte, potenzialmente concorrenziale rispetto alla loro egemonia. Quindi, oltre a sostenere l'allargamento della NATO, scoraggiarono in tutti i modi una vera integrazione economica profonda tra Unione Europea e Russia. Nel frattempo, il

contesto internazionale cambiava: la Cina si rafforzava e si avviava a diventare la prima potenza mondiale nei decenni successivi.

Quindi, a suo giudizio, è stata in larga parte la politica statunitense a dettare il passo, sia rispetto all'allargamento della NATO sia rispetto a quello dell'Unione Europea?

Sì. Gli Stati Uniti hanno mostrato, nel tempo, una crescente diffidenza nei confronti dell'Europa. Già alla fine degli anni Ottanta, quando mi trovavo a Washington, lanciarono una campagna contro la cosiddetta "Fortezza Europa", sostenendo la necessità di "aprire con lo scalpello" i mercati altrui alle esportazioni americane. Hanno sempre avuto paura dell'Europa come potenziale concorrente. Hanno utilizzato la leva del dollaro – svalutandolo o rivalutandolo a seconda delle loro esigenze economiche – e hanno mantenuto un forte protezionismo, in particolare attraverso i dazi. Personalmente ho condotto negli Stati Uniti una vera e propria "battaglia" contro misure *antidumping* e dazi compensativi, ad esempio sul granito italiano, ottenendo diversi successi, al punto da guadagnarmi la reputazione di "*litigator*" e quindi il rispetto dei miei interlocutori americani.

Non va dimenticato, per quanto riguarda l'allargamento dell'Unione Europea, che oltre alla spinta della Commissione europea, guidata allora da Romano Prodi[12], vi fu una fortissima pressione americana. Gli Stati Uniti visitavano le capitali dell'Europa orientale promettendo sostegno per l'adesione sia all'Unione Europea sia alla NATO. Un grande ambasciatore italiano, Ferdinando Salleo[13], osservò con ironia che gli Stati Uniti consideravano l'Europa come il "cinquantunesimo Stato americano", promettendo in suo nome l'allargamento.

La Comunità europea – poi Unione Europea – è mai riuscita, secondo lei, a definire una politica veramente comune per negoziare con gli Stati Uniti, soprattutto dopo l'allargamento, quando il mercato europeo era diventato ancora più vasto?

---

[12] Romano Prodi, presidente del Consiglio dal 1996 al 1998, presidente della Commissione europea dal 1999 al 2004 e di nuovo presidente del Consiglio dal 2006 al 2008.

[13] Ferdinando Salleo, ambasciatore d'Italia in Russia dal 1989 al 1993, segretario generale del ministero degli Affari Esteri dal 1994 al 1995 e ambasciatore negli Stati Uniti dal 1995 al 2003.

A mio giudizio, no. A Washington erano presenti funzionari della Commissione europea di profilo piuttosto modesto, che non avevano grande capacità negoziale. La stessa presidente von der Leyen[14], di recente, si è recata negli Stati Uniti per discutere le tariffe imposte da Trump, ma non mi pare che i risultati siano stati brillanti. Dopo l'allargamento, costruire una posizione comune è diventato ancora più difficile. La Polonia, ad esempio, si è appoggiata fortemente agli Stati Uniti, sia per ragioni politiche che militari (basti pensare all'installazione di basi e sistemi missilistici sul suo territorio). I nuovi Stati membri erano molto gelosi della propria sovranità e non desideravano vincolarsi a una linea comune europea nei confronti di Washington. Ciascun Paese ha perseguito il proprio interesse nazionale. In questo senso, l'allargamento ha complicato ulteriormente il processo di approfondimento: ha reso più difficile la definizione di una politica estera comune e ha indebolito la capacità dell'Europa di porsi come interlocutore unitario degli Stati Uniti.

3. *In Romania e in Moldova*

Veniamo ora alla sua esperienza in Romania. Qual era il contesto politico, economico e istituzionale del Paese nel periodo in cui vi ha prestato servizio? E quali erano le principali linee di azione della politica estera italiana a Bucarest?

La Romania che incontrai era un Paese uscito da poco più di un decennio di transizione difficile, un contesto in cui il retaggio del regime di Ceausescu[15] era ancora estremamente visibile nella struttura amministrativa, nei comportamenti sociali e nella cultura politica. L'instabilità istituzionale era marcata: il sistema giudiziario faticava a consolidarsi secondo criteri di indipendenza, la corruzione era diffusa a tutti i livelli e le istituzioni erano attraversate da rivalità interne che ostacolavano profondamente l'attuazione delle riforme richieste dall'Unione Europea.

Nonostante queste difficoltà, la Romania nutriva una forte aspirazione euro-atlantica. L'ingresso nella NATO era considerato prioritario dal governo, mentre l'adesione all'Unione Europea era il grande obiettivo politico della classe dirigente. Le pressioni e le richieste

[14] Ursula von der Leyen, presidente della Commissione Europea dal 2019 ad oggi.

[15] Nicolae Ceausescu, segretario generale del Partito Comunista Rumeno dal 1965 al 1989.

provenienti da Bruxelles – in particolare sul fronte giudiziario, sulla riforma dell'amministrazione e sul contrasto alla corruzione – erano però difficili da attuare in modo coerente. La Romania procedeva, ma procedeva a fatica.

In questo contesto, l'Italia svolgeva un ruolo di sostegno costante e convinto. La nostra tradizionale prossimità con la Romania – non solo geopolitica ma anche culturale, grazie al comune riferimento alla latinità – facilitava la cooperazione. Ricordo bene quanto i romeni rivendicassero la loro identità latina: un ambasciatore romeno a Roma arrivò a "proclamarsi" italiano, a dimostrazione di quanto questa affinità fosse radicata.

L'Italia era anche uno dei principali partner economici della Romania; la presenza imprenditoriale italiana era imponente, anche se talvolta troppo rapida e non sempre accompagnata da adeguata preparazione. In diversi casi le difficoltà nascevano proprio da comportamenti poco accorti di nostri imprenditori, che aprivano attività senza studiare la normativa locale o si affidavano a collaborazioni poco trasparenti. L'ambasciata era spesso chiamata a intervenire per dirimere controversie che non dipendevano dalla controparte romena, ma da imprudenze italiane.

Qual era il posizionamento dell'Italia in merito al processo di adesione della Romania all'Unione Europea?

Nella dottrina tradizionale si è soliti dire che il secondo perno della politica estera italiana, dopo il Mediterraneo, sono i Balcani. Per quanto riguarda la Romania, l'Italia è sempre stata – se posso usare un termine netto – una convinta sostenitrice del suo percorso di integrazione. Sì, direi che l'Italia ha sempre sostenuto la Romania. Non solo per la qualità delle relazioni bilaterali, ma anche per una valutazione strategica più ampia.

L'Italia rimase profondamente scossa dall'implosione della Jugoslavia. Fece di tutto, anche in sede europea, per sostenere Tito[16] e preservare l'unità jugoslava, ben consapevole di ciò che sarebbe potuto accadere con la dissoluzione dello Stato federale. Quando poi l'Europa non fu in grado di gestire i conflitti balcanici, furono gli Stati Uniti

[16] Josip Broz (Tito), primo ministro della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia dal 1945 al 1963 e presidente della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia dal 1953 al 1980.

a intervenire. Le responsabilità dell'Unione Europea furono notevoli: mancò una politica efficace capace di prevenire gli eventi più drammatici. In questo contesto, l'Italia considerava la Romania come un perno di stabilità e pacificazione nell'intero arco balcanico. Il mio compito principale a Bucarest era proprio quello di difendere gli interessi italiani legati all'integrazione della Romania nella NATO e nell'Unione Europea. All'inizio, molti colleghi, soprattutto dei Paesi nordici, mi guardavano come una sorta di "invasata", una marziana, perché ritenevano che la Romania non fosse pronta a entrare né nella NATO né nell'Unione Europea: troppo arretrata, troppo fragile nelle sue strutture. Diverso era il caso della Polonia, allora già più sviluppata.

La Romania e la Bulgaria entrarono congiuntamente. Il passaggio decisivo fu il vertice NATO di Praga del 2002, nell'aprile di quell'anno. Organizzai un ricevimento per celebrare l'invito alla NATO, alla presenza dell'ex presidente della Repubblica romena Constantinescu[17], del presidente Iliescu[18], del capo del governo e di tutte le ambasciate. La Romania sarebbe poi entrata effettivamente nella NATO nel 2004, quando avevo già lasciato Bucarest, e successivamente nell'Unione Europea. La mia azione fu molto intensa, talvolta faticosa anche per me stessa, ma sempre orientata a sostenere il percorso di integrazione.

Alla luce della sua duplice esperienza in Romania e Polonia – di cui parleremo a breve – e del loro ingresso nella NATO, ritiene che la posizione di Bucarest e Varsavia nei riguardi della Russia fosse la stessa?

La Polonia è una vera e propria nazione martire. Ha sofferto a lungo la dominazione straniera e, in particolare, quella russa. Il patto Molotov–Ribbentrop, con la spartizione del suo territorio, è vissuto come un tradimento storico. La Polonia ha patito duramente quelle vicende. Oggi nutre nei confronti della Russia un rancore e un odio profondissimi.

La Romania, a sua volta, ha paura della Russia, ma in misura meno intensa. Alla fine della seconda guerra mondiale, un colpo di stato rovesciò il governo e i sovietici occuparono la Bessarabia, l'attuale Moldova. Da qui deriva un timore reale, ma meno "viscerale" rispetto a quello polacco. I polacchi, direi, hanno un odio quasi viscerale per la Russia; i romeni, solo paura. Quando arrivai a Bucarest, tutti parlavano esclusivamente della NATO: era percepita come lo strumento fondamentale per

[17] Emil Constantinescu, presidente della Romania dal 1996 al 2000.

[18] Ion Iliescu, presidente della Romania dal 1989 al 1996 e dal 2000 al 2004.

proteggersi dalla Russia. L'Unione Europea, in quel momento, era quasi assente dal discorso pubblico. Io dicevo loro: "Voi entrerete nella NATO, ma ancora più importante per voi è entrare nell'Unione Europea, perché avete bisogno — come l'Italia in passato — di una 'frusta' esterna che vi costringa a fare le riforme". Usai questa immagine anche in un incontro con il re di Romania, rientrato dall'esilio e stabilitosi a Bucarest. Mi invitò per ascoltare il mio parere: anche lui era molto preoccupato del tema NATO, mentre io insistevo sulla centralità dell'Unione Europea per la modernizzazione del Paese. Ricordo poi un capo di Stato maggiore romeno che ripeteva ossessivamente "la NATO, la NATO…". La storia recente ha in parte confermato le sue paure: i tentativi di destabilizzazione ai danni della Romania, nel contesto della guerra russo-ucraina, hanno rafforzato nella popolazione l'idea che l'appartenenza alla NATO fosse cruciale. L'ingresso nella NATO è stato dunque importante, ma è altrettanto vero che la presenza americana con basi militari ha inevitabilmente rafforzato la proiezione statunitense nell'area. In sintesi, sia Polonia sia Romania condividono, come molti Paesi ex comunisti, una forma di "complesso di accerchiamento": se qualcosa succede, la responsabilità viene attribuita a nemici esterni, non a sé stessi. La Russia ha un ragionamento simmetrico: anche Mosca parla di accerchiamento da parte della NATO, pur avendo storicamente approfittato di questo "complesso" per espandersi verso l'Asia e creare una profondità strategica immensa.

Un'altra area di cui ha avuto esperienza è la Moldavia. Quali erano, nel periodo da lei osservato, le principali caratteristiche del Paese e quali le difficoltà per la diplomazia italiana nella regione?

Per quanto riguarda la Repubblica di Moldova, sono stata accreditata come ambasciatore non residente dall'ottobre 2001 fino all'aprile 2003. Ciò avvenne perché le autorità moldave si rivolsero direttamente al ministro degli Esteri italiano, Lamberto Dini[19], per chiedere che la competenza sulla Repubblica di Moldova fosse trasferita dall'ambasciata d'Italia a Budapest (Ungheria) a quella di Bucarest (Romania), data la maggiore vicinanza geografica tra Chişinău e la Romania.

In caso contrario, i cittadini moldavi avrebbero dovuto continuare a recarsi in Ungheria per i rapporti con l'Italia, con grande disagio. La richiesta fu accolta, ma la gestione fu tutt'altro che semplice: all'epoca

[19] Lamberto Dini, presidente del Consiglio dal 1995 al 1996 e ministro degli Esteri dal 1996 al 2001.

esistevano ancora i visti per l'ingresso in Romania e la questione dei visti era complessa e faticosa da amministrare.

Accettai comunque di buon grado questa nuova attribuzione di competenza e mi recai a Chişinău tre volte: la prima per la presentazione delle lettere credenziali, la seconda in occasione della festa nazionale, la terza per la visita di congedo. La situazione che trovai era estremamente confusa. A capo dello Stato vi era un presidente comunista, Vladimir Voronin[20]: un uomo formatosi nel sistema sovietico, con un'impostazione politica autoritaria. La Moldavia aspirava in parte all'integrazione europea, ma si trattava di un Paese in cui metà della popolazione era emigrata all'estero per lavorare. Ciò che colpiva era questa combinazione di estrema povertà ufficiale e di un certo "benessere sotterraneo".

Il Paese era arretrato, ma paradossalmente meno della Romania di quegli anni. Ricordo, ad esempio, i mercati alimentari: li visitai con un imprenditore italiano e notai che erano di impostazione ex sovietica, ricchi di ogni genere di prodotto. In Romania reperire beni come il pesce era spesso complicato; in Moldavia, invece, vi erano perfino i melograni, probabilmente importati dall'Uzbekistan. Ci si chiedeva come un Paese così povero potesse avere, al tempo stesso, queste sacche di relativa abbondanza.

Si diceva allora che la Moldavia fosse un importante centro di traffici illeciti: tratta di esseri umani, prostituzione, commercio di organi e altro ancora, facilitati anche dalla vicinanza della Transnistria. Era, insomma, un Paese in cui sarebbe stato necessario procedere con grande fermezza: malaffare, criminalità, corruzione, commistione tra poteri politici ed economici erano fenomeni molto diffusi.

Non essendoci un'ambasciata italiana a Chişinău, il margine di azione era limitato. Ciò che potevamo fare, in concreto, era: rispondere alle richieste delle autorità moldave, facilitare il rilascio dei visti, contribuire indirettamente al sostegno dell'economia moldava attraverso le rimesse degli emigrati che lavoravano in Italia. C'erano ristoranti russi eccellenti, ma la mia impressione complessiva fu quella di un Paese segnato in profondità da corruzione e criminalità.

Quando andai a prendere congedo dal presidente Voronin si verificò un episodio significativo. Ero già arrivata di malumore, perché lasciare la Romania – dove avevo trascorso cinque anni di intensa attività

[20] Vladimir Voronin, presidente della Repubblica di Moldova dal 2001 al 2009.

– non mi era semplice. All'aeroporto di Chişinău non trovai neppure la valigia. L'incaricata che venne a ricevermi mi comunicò che il presidente non mi avrebbe ricevuta e che, al suo posto, avrei potuto incontrare il primo ministro. Risposi con fermezza: dissi che non intendevo incontrare il primo ministro, perché ero stata accreditata dal capo dello Stato italiano presso il capo dello Stato moldavo, e che, se non fossi stata ricevuta dal presidente, sarei ritornata immediatamente a Bucarest. Poco dopo mi fu comunicato che il presidente Voronin mi avrebbe ricevuta. La fermezza, in questo caso, funzionò.

Aveva l'impressione che la Moldavia fosse un Paese diviso dal punto di vista identitario? Esisteva una frattura tra componente russa e componente romena?

Sì, la Moldavia era chiaramente divisa. Non ricordo con esattezza se la maggioranza fosse numericamente russofona o romenofona, ma era evidente una compresenza di identità: moldavo-romena da un lato, russofona e slava dall'altro. Le autorità moldave commisero errori simili a quelli dell'Ucraina: abolirono la lingua russa come lingua ufficiale, mantenendo solo il moldavo (che, di fatto, è una variante del romeno). Questo contribuì a irrigidire i rapporti interni e a esacerbare le tensioni identitarie. Il presidente Voronin era un uomo autoritario, cresciuto e formato nei ranghi del partito comunista sovietico, secondo i canoni dell'indottrinamento di Mosca. Per restare al potere cercò di tenere insieme tutto: dichiarava di favorire l'amicizia con Mosca, l'integrazione europea e, al tempo stesso, un generico equilibrio tra le varie opzioni. La Russia forniva carburante e gas alla Moldavia, e le autorità moldave "ci marciavano sopra": le *pipeline* attraversavano il territorio e vi erano forti sospetti che una quota del gas venisse sottratta lungo il percorso, appropriandosene indebitamente. Ricordo una visita di un sottosegretario del ministero dell'Industria italiano, espressione di un governo di centrodestra, e alcuni casi di politici italiani che, a partire dalla Romania, avevano assunto atteggiamenti più da "affaristi" che da rappresentanti istituzionali, un po' come certi americani in passato. Durante un incontro tra imprenditori italiani e imprenditori moldavi intervenni con molta durezza contro la corruzione e le pratiche illecite. Qualcuno chiese poi al sottosegretario perché l'ambasciatore fosse stata così severa. La risposta fu che, se avevo parlato in quel modo, evidentemente avevo le mie buone ragioni. Gli imprenditori moldavi, nel frattempo, avevano un sorriso imbarazzato sotto i baffi: un sorriso "colpevole".

4. *Varsavia: una storia di successo e i suoi limiti*

In seguito, lei ha servito in Polonia, in un periodo segnato dal governo dei fratelli Kaczyński[21] e dall'ascesa del partito Diritto e Giustizia. Qual era il clima politico polacco in quegli anni e come si collocavano le relazioni con l'Italia?

Il mio incarico in Polonia si svolse in un momento politicamente complesso. Il Paese, come avete ricordato, era governato da un esecutivo nazional-conservatore guidato dal partito Diritto e Giustizia (PiS), che aveva introdotto una retorica fortemente identitaria e spesso polemica nei confronti di Bruxelles e dei principali partner europei. L'entrata della Polonia nell'Unione Europea, avvenuta nel 2004, aveva generato entusiasmo nella popolazione, che avvertiva i benefici immediati dell'integrazione; tuttavia, il governo adottava una linea politica che tendeva a difendere rigidamente la sovranità nazionale, con frequenti scontri con le istituzioni europee.

Le relazioni con l'Italia non furono semplici. Le sensibilità politiche dell'epoca erano molto diverse: i governi italiani, in quegli anni spesso guidati da coalizioni di centrosinistra, adottavano una visione europeista più coerente e continuativa. In Polonia, invece, dominava un'impostazione molto più rigida, legata a un'idea di Stato-nazione incompatibile con alcune direttive europee.

Per quanto riguarda in concreto le dinamiche dell'allargamento, ricordo un episodio significativo del 2007. In quel periodo era prevista una visita del presidente del Consiglio Romano Prodi in Polonia e le relazioni politiche tra Italia e Polonia erano allora molto difficili.

In Polonia governava ancora il PiS, in Italia, invece, era in carica un governo di centrosinistra, guidato da Prodi, con Massimo D'Alema[22] ministro degli Affari esteri. Quando i rappresentanti dei due governi si incontravano nei consessi internazionali, le discussioni erano spesso molto aspre, il ministro degli Esteri italiano e la ministra degli Esteri polacca[23] ebbero scontri diretti molto accesi. Fu annullata dai polacchi

---

[21] Jarosław Kaczyński e Lech Kaczyński, co-fondatori del partito Diritto e Giustizia. Il primo è stato presidente del Consiglio polacco dal 2006 al 2007, il secondo è stato presidente della Polonia dal 2005 al 2010.

[22] Massimo D'Alema, presidente del Consiglio dal 1998 al 2000 e ministro degli Esteri dal 2006 al 2008.

[23] Anna Fotyga, membro del PiS e deputata al Parlamento europeo, ministro degli Esteri polacco dal 2006 al 2007.

una visita del ministro degli Esteri D'Alema a Varsavia e, all'inizio, i polacchi non volevano neppure ricevere Prodi. Lo scontro verteva soprattutto sui valori e sulla concezione dell'Europa. Il governo polacco, guidato dal PiS, era molto nazionalista. La popolazione polacca, nel complesso, era favorevole all'Unione Europea — anche perché la Polonia ne ha tratto enormi benefici e ha saputo utilizzare molto bene i fondi europei, al contrario della Romania — ma i leader del PiS avevano un'impostazione più illiberale, paragonabile a quella dell'attuale leadership ungherese. Erano molto restii ad accettare i vincoli dello stato di diritto. Hanno tentato, ad esempio, di limitare l'indipendenza della Corte costituzionale, imponendo restrizioni e controlli. La Corte, tuttavia, riuscì a resistere e ad affermare la propria autonomia, e questo alimentò un conflitto successivo tra Polonia e Unione Europea, con ripetute minacce di sanzioni e di sospensione dei fondi da parte di Bruxelles. I dirigenti del PiS provenivano in larga parte dalle strutture del precedente regime comunista: conservavano una mentalità in parte simile a quella del periodo comunista, unita a un forte conservatorismo politico. Come in molti Paesi dell'Europa orientale, una volta acquisita l'indipendenza da Mosca, non erano affatto inclini a cedere porzioni della propria sovranità a Bruxelles. Questo scetticismo riguardava, ad esempio, la prospettiva di una politica fiscale comune e di ulteriori cessioni di competenze all'Unione. Erano esitanti anche in merito al nuovo trattato europeo che sarebbe poi divenuto il trattato di Lisbona del 2007.

In questo contesto, la cancelliera tedesca Merkel[24] pregò Prodi di recarsi a Varsavia, in una sorta di "missione esplorativa", per convincere i polacchi a sottoscrivere il trattato. Il trattato costituzionale europeo, al quale contribuirono anche Giscard d'Estaing[25] e Giuliano Amato[26], non fu ratificato per la posizione contraria della Francia e dell'Olanda a seguito dei referendum popolari indetti, non per colpa dei Paesi dell'Est. In ogni caso, per evitare che la visita di Prodi venisse rifiutata dai polacchi, usai un espediente diplomatico: dissi che la visita di Prodi aveva come obiettivo il lancio dei vertici intergovernativi tra Italia e Polonia. L'Italia aveva infatti sperimentato una formula di vertici di

---

[24] Angela Merkel è stata Cancelliere federale della Germania dal 2005 al 2021.

[25] Valéry Giscard d'Estaing è stato Presidente della Repubblica francese dal 1974 al 1981.

[26] Giuliano Amato è stato Presidente del Consiglio italiano dal 1992 al 1993 e dal 2000 al 2001.

alto livello tra capi di governo e ministri con i principali partner europei, ma mancava ancora la Polonia, che, per dimensioni demografiche e peso politico, era un interlocutore essenziale. Ai polacchi teneva molto poter dire di avere questi vertici con l'Italia.

Prodi venne e discutemmo insieme, anche durante gli spostamenti in automobile. Io gli spiegai che, proprio per evitare tensioni con i polacchi, era essenziale presentare la visita come un passo concreto verso l'istituzione dei vertici bilaterali di governo. Lui si lamentava del fatto che l'allargamento – in particolare quello verso la Polonia – ostacolasse l'approfondimento dell'integrazione europea. Disse, in sostanza, che sarebbe stato preferibile procedere prima con l'approfondimento e solo dopo con l'allargamento. Ma, a un certo punto, aggiunse testualmente: "Nella mia qualità di presidente della Commissione europea, che cosa avrei dovuto fare se non accogliere i Paesi dell'Europa dell'Est nell'UE? Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, questi Paesi sarebbero rimasti in un vuoto se non li avessimo inglobati". Da un lato, dunque, criticava gli effetti dell'allargamento; dall'altro riconosceva che l'inclusione di quegli Stati nell'Unione Europea era, in un certo senso, inevitabile. Durante il colloquio con Jarosław Kaczyński, Prodi assunse un atteggiamento molto professorale, quasi cattedratico: teneva una sorta di lezione sull'Europa. Io, che avevo una tripla distorsione alla caviglia e mi muovevo con una stampella, avrei voluto scomparire per l'imbarazzo; devo però riconoscere che Kaczyński rispose con grande lucidità e razionalità. Prodi è certamente una persona molto brillante, ma in quel frangente Kaczyński mi parve più convincente. Per fortuna, la mia stampella attirava ogni tanto il suo sguardo con una certa benevolenza.

Pensa che anche l'impostazione ideologica del governo italiano dell'epoca abbia reso ancora più difficili i rapporti? Oppure le tensioni erano già inscritte nel quadro generale che ha descritto?

Le divergenze con la Polonia non si limitavano alle diverse interpretazioni dell'integrazione europea, ma anche a numerosi aspetti della politica internazionale. C'era, ad esempio, il tema della sicurezza energetica e in particolare il tema dei gasdotti *Nord Stream* 1 e 2[27]. Io mi sentivo come un "vaso di coccio tra vasi di ferro": non avevo istruzio-

[27] I due gasdotti, costruiti tra il 2011 e il 2012, avevano lo scopo di trasportare gas naturale dalla Russia ai paesi europei attraverso la Germania.

ni chiare dalla Farnesina — non ne ho mai avute su quei dossier — e dovevo di fatto arrangiarmi. Il problema principale non era tanto l'ideologia del governo italiano, quanto le visioni divergenti sulla Russia e sulla politica energetica. L'Italia dipendeva in larga misura dal gas russo e vedeva di buon occhio il raddoppio del *Nord Stream*, che i tedeschi spingevano con decisione. Entrambi i gasdotti sono poi stati fatti saltare, nel 2022, con esplosioni sottomarine. Le responsabilità sono state attribuite all'Ucraina, ma non sappiamo con certezza chi abbia agito: si è parlato di un coinvolgimento, diretto o indiretto, anche di americani e polacchi, che avrebbero favorito o reso possibile tali operazioni, magari fornendo supporto tecnico. Personalmente, non ho elementi per attribuire responsabilità precise.

Lei ha mai avuto l'impressione che la Polonia sia entrata nell'Unione Europea con interessi non coincidenti con quelli dell'"approfondimento" dell'integrazione?

Sì, la Polonia — come altri Paesi dell'Europa orientale — non voleva cedere porzioni significative di sovranità. Era, ed è, fortemente contraria all'abolizione del diritto di veto. Su questo punto, del resto, anche l'Italia ebbe in passato una posizione analoga, ma con l'Atto Colombo-Genscher del 1981 Italia e Germania proponevano di superare il principio dell'unanimità in alcune materie, proprio per rendere più efficace il processo decisionale europeo.

Eppure, sul piano economico, la situazione era notevolmente diversa. La Polonia era – e rimane – un Paese industrialmente e strategicamente molto rilevante, dotato di un tessuto produttivo stabile e in forte crescita. Anche le imprese italiane erano presenti in modo significativo, spesso con una professionalità maggiore rispetto a quanto talvolta avveniva in Romania. Il mercato polacco attraeva investimenti strutturati, e molti grandi gruppi italiani consideravano la Polonia un ponte verso l'intero spazio dell'Europa orientale e baltica. Anche nelle fasi di maggiore tensione politica, la cooperazione economica non venne mai meno.

Nel complesso, fu un'esperienza diplomatica intensa e istruttiva: da un lato, la Polonia rappresentava una storia di successo dell'allargamento europeo; dall'altro, mostrava chiaramente i limiti di un'integrazione che non riusciva a conciliare sempre i valori dell'Unione Europea con le rivendicazioni sovraniste dei governi nazionali.

Ugo Gabriele de Mohr

Ugo Gabriele de Mohr, dopo aver servito alla rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa a Strasburgo (1971), come console a Smirne (1974) e consigliere a Tirana (1977), dal 1979 al 1983 ha lavorato alla Direzione Generale per gli Affari Politici presso l'Ufficio Controllo armamenti e disarmo, di cui ha assunto la guida nel 1982. Nel 1983 è stato nominato primo consigliere alla rappresentanza permanente d'Italia presso la NATO a Bruxelles, dove è rimasto fino al 1987. Nuovamente a Roma alla Direzione Generale per gli Affari Politici per oltre sette anni a capo dell'Ufficio NATO, ha poi servito dal 1995 come ambasciatore a Maputo e dal 1999 ha operato come coordinatore per la non proliferazione all'interno della Direzione Generale per la Cooperazione economica e finanziaria multilaterale, per poi trasferirsi nel 2004 a Helsinki quale ambasciatore d'Italia in Finlandia[1].

1. *Alla NATO durante la guerra fredda*

Negli anni in cui ha prestato servizio alla Direzione Generale per gli Affari Politici e alla rappresentanza permanente d'Italia presso la NATO, si era ancora in piena guerra fredda e in un particolare momento di confronto con l'Unione Sovietica. La politica della distensione tra i due blocchi, sull'onda della quale tra il 1972 e il 1979 Stati Uniti e Unione Sovietica avevano raggiunto importanti accordi sulla limitazione degli armamenti strategici (SALT I-II[2] e trattato

[1] L'intervista è stata realizzata il 25 settembre 2025.

[2] *Strategic Arms Limitation Talks*, accordi per la limitazione delle armi strategiche siglati

ABM[3]) era entrata in crisi. Lo schieramento dei missili sovietici a medio raggio SS-20 aveva determinato, come reazione, la "doppia decisione" assunta nel 1979 dall'Alleanza Atlantica, consistente nel proporre all'Unione Sovietica un negoziato volto a ottenerne il ritiro e contestualmente nel procedere allo schieramento di missili americani a media gittata (Cruise e Pershing II) in cinque Paesi europei della NATO, come poi avvenne a partire dal 1983. Che clima c'era alla Farnesina? Quali erano le preoccupazioni dell'Italia per il riarmo nucleare sovietico e quale fu la sua politica relativamente allo schieramento degli euromissili?

È una domanda stimolante. Ho vissuto gli anni più "caldi" alla NATO, dapprima a Roma all'Ufficio Controllo armamenti e disarmo, quindi alla NATO dalla fine del 1983, partecipando a riunioni decisive. Ricordo che, prima di rientrare dall'Albania e iniziare la mia lunga esperienza nel campo della sicurezza, nel 1979 – ottobre, se non erro – in occasione di un vertice del Patto di Varsavia tenutosi a Pankow (DDR), Brežnev dichiarò che, se la NATO avesse deciso di schierare missili in Europa, non ci sarebbe stata più possibilità di negoziato tra Unione Sovietica e Alleanza Atlantica. Le cose andarono ben diversamente: alla sua imminente morte, seguì la fallimentare invasione dell'Afghanistan[4], che segnò l'avvio del progressivo sfaldamento dell'impero sovietico. Nel dicembre 1979 ero a Roma quando la NATO prese la cosiddetta *double track decision*, la "doppia decisione": da un lato sul futuro spiegamento degli euromissili, dall'altro sulla contestuale offerta di un negoziato bilaterale tra Stati Uniti e Unione Sovietica, che avrebbe potuto evitare lo spiegamento degli euromissili in cambio dello smantellamento dei missili a medio raggio che l'Unione Sovietica aveva già schierato. E così si arrivò al 1987, con la firma del trattato INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*)[5].

---

tra Stati Uniti e Unione Sovietica, rispettivamente, il 26 maggio 1972 e il 18 giugno 1979.

[3] *Anti-Ballistic Missile Treaty*, siglato il 26 maggio 1972 ed emendato nel 1974, in base al quale Stati Uniti e Unione Sovietica avrebbero potuto disporre di un solo sito di difesa antimissile, che avrebbe dovuto essere fisso e basato a terra con 50 intercettori missilistici.

[4] Nel dicembre 1979 l'Unione Sovietica inviò proprie truppe in Afghanistan per prestare sostegno al regime comunista che, insediatosi nel 1978, era scosso da lotte interne al partito e da una guerra civile condotta dalle forze anti-comuniste dei mujahideen.

[5] *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, accordo tra Stati Uniti e Unione Sovietica siglato l'8 dicembre 1987 per l'eliminazione e la messa al bando dei missili balistici nucleari a raggio intermedio e corto.

Dal mio punto di vista, la fine della guerra fredda coincide con il 1987, quando fu firmato quel trattato che rappresentò l'ultima grande manifestazione di un'Alleanza Atlantica davvero degna del suo nome. Io uso sempre una parola per sintetizzare il senso stesso dell'Alleanza Atlantica: *coupling*. Significa che, ai fini dell'alleanza, l'Oceano Atlantico scompare e il territorio europeo dei Paesi NATO coincide con quello degli Stati Uniti e del Canada. Su questo principio si è basata in particolare tutta la vicenda degli euromissili. Ma se un principio deve tradursi nella realtà, oggi, ahimè, il *coupling* non c'è più, e temo molto che questa situazione non sia solo momentanea e transitoria, ma anche del prossimo futuro, in un contesto in cui l'Occidente sta morendo.

Il governo italiano si dispose ad accogliere, in coerenza con la "doppia decisione", lo schieramento degli euromissili sul suo territorio, nella base militare di Comiso, in Sicilia. Vi furono difficoltà od ostacoli particolari?

Il primo ad accorgersi del rischio politico-militare che correva l'Europa fu il cancelliere della Repubblica federale di Germania, Helmut Schmidt[6], nel 1975. Lo schieramento degli SS-20 sovietici, capaci di colpire solo l'Europa e non gli Stati Uniti, aveva un significato politico gravissimo: un messaggio di minaccia specifica al territorio europeo della NATO, che metteva alla prova la credibilità del *coupling*. Da qui andò maturando la doppia decisione, con la creazione di due gruppi di lavoro. L'*High Level Group*, incaricato di definire Paesi, tempi e modalità dello spiegamento (*Cruise* per l'Italia, *Pershing II* per gli altri), e lo *Special Consultative Group*, di cui facevo parte, che seguiva il versante negoziale. Nel dicembre 1979 la NATO assunse formalmente la doppia decisione. Per lo spiegamento, i cinque Paesi interessati erano Regno Unito, Italia, Germania federale, Belgio e Paesi Bassi.

In Italia, l'approvazione parlamentare fu meno difficile di quanto si racconti: il PCI fece manifestazioni, ma non vere barricate, anche per l'eredità di Berlinguer[7], che nel 1977 aveva accettato che la NATO e la Comunità europea fossero i termini di riferimento essenziali della politica estera italiana. La Germania federale pose una condizione: prima di decidere, attese che un altro Paese continentale, cioè ovviamente l'Italia, facesse lo stesso. Quando l'Italia decise di schierare, anche la Germania seguì.

---

6 Helmut Schmidt, cancelliere della Repubblica federale di Germania dal 1974 al 1982.

7 Enrico Berlinguer, segretario generale del Partito Comunista dal 1972 al 1984.

Questa decisione cambiò l'immagine dell'Italia presso gli alleati? Fummo considerati più affidabili?

La domanda presuppone che l'Italia non fosse ritenuta affidabile, e io non sono d'accordo. Io vivevo l'Italia nella NATO attraverso il mio stesso comportamento: ciò che dicevo io nei comitati in cui sedevo lo diceva l'Italia. I colleghi attribuivano l'affidabilità del Paese anche al modo in cui io mi ponevo. Forse era così, forse no. Comunque, la decisione fu accolta positivamente. Quando si decise di schierare i missili *Cruise* a Comiso, il parlamento italiano approvò. Ma i tempi tecnici per l'attuazione degli schieramenti richiesero anni.

In quel periodo io lavoravo con Sergio Romano[8], allora ambasciatore alla NATO. Ci stimavamo, ma discutevamo spesso, ed io quando sostenevo l'importanza di tenere fermo lo spiegamento lo facevo con durezza. Ci fu un intenso scambio di telegrammi tra Bruxelles, Roma e Mosca. Il ministro degli Esteri era allora Andreotti, cui si attribuiva l'idea di una moratoria, cioè una sospensione dello spiegamento come segnale politico. L'ambasciatore a Mosca, Migliuolo[9], ottimo funzionario, si fece sostenitore di questa linea. Per me, che sedevo nei comitati NATO, era come ricevere una frustata. Stilavo telegrammi molto duri, che portavo alla firma di Sergio Romano, che li firmava ma con fatica. So di avere così contribuito, indirettamente, al siluramento di Migliuolo, poi trasferito al Cairo, dove dovette affrontare la complessa vicenda dell'Achille Lauro. Stava meglio a Mosca.

Parallelamente allo schieramento degli euromissili, vi fu uno sforzo italiano per favorire il dialogo tra Stati Uniti e Unione Sovietica?

La doppia decisione era proprio questo: spiegamento da un lato, negoziato dall'altro. Lo *Special Consultative Group*, dove sedevo, non era affatto una mera formalità: vi sedevano i rappresentanti dei cinque Paesi europei di spiegamento e degli Stati Uniti. Il negoziato con Mosca era in effetti bilaterale tra USA-URSS, ma riguardava lo spiegamento di missili in Europa; quindi, le posizioni negoziali americane dovevano

---

[8] Sergio Romano, tra gli altri incarichi, rappresentante permanente d'Italia presso la NATO dal 1983 al 1985 e ambasciatore d'Italia in Unione Sovietica dal 1985 al 1989.

[9] Giovanni Migliuolo, ambasciatore in Unione Sovietica dal 1981 al 1985 e in Egitto dal 1985 al 1988. Dal 1988 al 1989 ha ricoperto il ruolo di rappresentante permanente dell'Italia presso le Nazioni Unite a New York.

tenere conto delle esigenze e degli interessi dei Paesi europei. E in quel comitato noi contavamo davvero.

All'epoca vi furono tensioni con gli Stati Uniti per lo schieramento dei missili? Da parte degli alleati europei si dovette sollecitare molto la disponibilità degli americani? E, viceversa, vi furono Paesi europei da cui provennero difficoltà ad accogliere lo schieramento?

Direi di no. Qualche battibecco ci fu, soprattutto da parte mia, ma nel complesso le cose andavano bene. Alla fine, o schieri o non schieri. L'unico Paese dei cinque che non aveva ancora schierato nulla nel 1987 erano i Paesi Bassi. Io vivevo con qualche disagio questa situazione.

I Paesi Bassi avevano una sensibilità pseudo-pacifista, una certa insofferenza al sentirsi satelliti degli Stati Uniti e l'esigenza psicologica di mostrare indipendenza. Ma alla fine, con il trattato INF del 1987, tutto si risolse.

Nel dicembre 1987 il trattato INF, con cui gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica concordarono la distruzione dei rispettivi missili a raggio intermedio, fu vissuto in Italia come una buona notizia o con il timore che USA e URSS si fossero accordati sopra le teste degli europei?

Il negoziato bilaterale rispettò pienamente gli interessi europei. Fu salutato come una buona notizia. Del resto, erano gli anni degli incontri tra Reagan e Gorbacëv.

2. *L'Italia e l'architettura di sicurezza europea dopo la guerra fredda*

C'è stato un momento, soprattutto da quando nel 1985 Gorbacëv è arrivato alla dirigenza dell'Unione Sovietica come segretario generale del Partito comunista, in cui sembrò possibile superare la politica del confronto tipica della guerra fredda e l'idea di un mondo diviso in blocchi. Sulla base di documentazione emersa successivamente, si è visto che, in particolare con Andreotti, al governo tra il 1989 e il 1992, l'Italia sostenne il progetto di Gorbacëv dall'inizio alla fine e appoggiò anche il suo programma di riforme: procedere per gradi, con prudenza, accompagnando i cambiamenti, compresi quelli interni alla stessa Unione Sovietica. Ripensando a quegli anni, trova riscontro in questa ricostruzione?

Mi viene in mente una frase di un sottosegretario agli Esteri (Andreotti era ministro), di cui non ricordo il nome, il quale diceva: "Siamo gorbacioviani". Quindi sì: c'era un apprezzamento forte e manifesto per lo sforzo ammirevole di Gorbacëv.

In questo contesto di profondo cambiamento, quale idea di architettura europea si fa strada nella diplomazia e nel governo italiani, rispetto alle alleanze militari e al futuro di alleanze come la NATO e il Patto di Varsavia? Nel 1990, ad esempio, nel quadro della CSCE, si firma la Carta di Parigi per una nuova Europa e il trattato CFE (Conventional Armed Forces in Europe)*, che sanciva un equilibrio sostanziale nella consistenza degli effettivi delle forze armate convenzionali tra gli Stati membri della NATO e del Patto di Varsavia. Poi nel 1991 si scioglie il Patto di Varsavia e si apre la questione di che cosa fare dell'Alleanza Atlantica. Quale ricordo ha dell'atteggiamento dell'Italia?*

Questa è una delle più grandi mistificazioni immaginabili. E la sostengono anche presunti competenti, che evidentemente non hanno letto il trattato. La NATO è stata costituita nel 1949. Perché? Le cause "occasionali" della sua creazione, storicamente comprensibili, sono effettivamente legate al grave pericolo che l'Unione Sovietica rappresentava in quegli anni. Ma se leggete il trattato istitutivo, non trovate alcun riferimento esplicito a questo. Nel testo sono invece indicate le "cause remote": la difesa cioè di valori occidentali incarnati dai Paesi membri dell'Alleanza, chiamata a difendere quei valori. Queste sono le ragioni di fondo. Per questo, quando sento ripetere – un giorno sì e l'altro pure – che "siccome non c'è più il Patto di Varsavia, allora sciogliamo la NATO", capisco che non hanno neppure letto o capito il trattato.

L'Unione Sovietica è stata la causa occasionale dell'Alleanza Atlantica, che nel trattato non è certo menzionata. Nel trattato si parla infatti della difesa di valori che restano, assieme alla NATO. Non c'è bisogno di inventarsi un "nuovo nemico". Il terrorismo, volendo, è già motivo sufficiente, ma in ogni caso non occorre la permanenza del Patto di Varsavia: quello era un fattore contingente, non la ragione profonda del trattato. Il problema è che oggi, nelle valutazioni o nelle sensibilità – o insensibilità – di questo o quel Paese, la NATO viene presentata come un'organizzazione offensiva, aggressiva, e questo permette agli sciocchini di dire che "la NATO si estende". Lord Carrington[10], quando

[10] Peter Carrington, segretario di Stato del Regno Unito per gli Affari Esteri e del Commonwealth dal 1979 al 1982 e segretario generale della NATO dal 1984 al 1988.

era segretario generale della NATO, disse una frase importante proprio nella sua semplicità: "La NATO opera come una compagnia di assicurazioni". Chi chiede di aderire, di fatto, sottoscrive un'assicurazione. È come quando si chiede a una compagnia di assicurarti contro i ladri che ti possono entrare in casa: ti predisponi alla difesa. Chi può vedere "come fumo negli occhi" l'allargamento di una compagnia di assicurazioni, se non il ladro – o il potenziale ladro?

Questo è il senso dell'allargamento della NATO. I casi sono due: o si sostiene che, facendo entrare l'Ucraina, si mette a rischio la Russia perché l'Ucraina, una volta nella NATO, aggredirebbe la Russia – ed è un'idiozia che può sostenere solo una persona in malafede – oppure si capisce che il vero punto è un altro. Se tu metti un Paese sovrano, portatore di valori occidentali e democratici, sul confine di un Paese che vive di autocrazia, allora sì: in questo senso diventa "aggressivo", perché mette a rischio quel sistema dall'interno. Ma è un rischio di natura politica e culturale, non militare. È molto diverso. Il revanscismo c'è, ma può esercitarsi solo con la forza, come sta facendo oggi. Io non riesco a vedere, in Ucraina come in molti altri Paesi ex satelliti, qualcosa di diverso da ciò che ha già contato: l'attrazione per il sistema democratico occidentale, per la libertà e per il benessere. Io ho la ferma convinzione che, se tra il 2008 e il 2014 l'Ucraina fosse entrata nella NATO – nella NATO in cui ancora funzionava il *coupling*, quella che ho conosciuto io, non quella di oggi – Putin non avrebbe mai osato invadere l'Ucraina. Non se lo sarebbe nemmeno sognato.

3. *La diplomazia italiana e la NATO*

Ha mai avuto l'impressione – o anche conferme – che l'andamento della politica interna, l'opposizione al governo, oppure, la debolezza dei governi stessi, quando erano espressione di maggioranze composite, abbiano influito sugli indirizzi della politica estera italiana?

Secondo me no. Si possono dire due cose: o perché l'Italia appartiene a una "flotta" di Paesi che procedono nella stessa direzione e quindi, in sostanza, si regola su quella rotta; oppure perché chi non condivide quella direzione non ha la forza per modificarla.

Dal mio punto di vista – che naturalmente non copre tutte le possibili visuali – le variazioni nella composizione delle forze di governo

non hanno inciso sugli indirizzi di fondo. La linea fondamentale è che l'Italia è una nave che naviga in quella direzione insieme alla flotta. La posizione italiana, nel complesso, non cambia. Poi, certo, ci sono aggiustamenti, puntualizzazioni, ma senza alterare l'impianto.

Questa tendenza dell'Italia a tenere "la barra dritta" sugli indirizzi di politica estera – per l'esperienza che lei ha avuto da uomo dentro la NATO – si è confermata anche durante i cambiamenti del concetto strategico dell'Alleanza? Forse il più impegnativo e decisivo è stato quello del 1999, che è avvenuto nel mezzo della guerra del Kosovo e ha legittimato l'intervento militare dell'Alleanza[11]*. Lei ha avuto l'impressione che dentro la NATO o al ministero degli Esteri o comunque in Italia vi fossero delle perplessità rispetto a questo cambiamento?*

Le perplessità c'erano, come in altri casi, come nella storia della moratoria sullo schieramento degli euromissili: l'idea, cioè, attribuita ad Andreotti di lanciare una moratoria per "muovere le acque", mostrare un'attività in chiave pacifista. Secondo questa impostazione, la decisione di schierare, come risposta a un'offesa ricevuta, diventava "aggressione", e quindi bisognava dimostrare che era il contrario: ecco la moratoria. Se per "perplessità" si intendono movimenti sotterranei, interni, come quelli di cui ho parlato (e che fanno parte della vita professionale, non della mia storia personale), sì: ma ci sono sempre, dentro un quadro in cui l'Italia certamente non ha deragliato. Si possono trovare molte giustificazioni. Alcune sono considerazioni di fatto che solo chi ci sta dentro può valutare davvero. Ogni tanto sento dire che l'Italia ha una grande diplomazia. Lo dice anche gente che non ha la più pallida idea di che cosa sia la diplomazia. Abbiamo una diplomazia di qualità e abbiamo avuto personaggi validi, ma non esageriamo.

Leggendo i dibattiti parlamentari dell'epoca si può constatare che il dibattito in merito all'intervento della NATO in Jugoslavia e alla posizione che l'Italia dovesse assumere fu molto acceso, anche se poi il parlamento votò a maggioranza in favore.

Sì, il parlamento votò a maggioranza. Ma qui parliamo della cosa che viene evocata più spesso come manifestazione "odiosa" dell'Italia e della NATO: i bombardamenti.

---

[11] Il Nuovo Concetto Strategico venne approvato il 24 aprile 1999, ampliando lo scopo e i compiti dell'Alleanza per includervi il mantenimento della pace e della stabilità nella regione euro-atlantica attraverso la gestione delle crisi e la prevenzione dei conflitti.

Per la prima volta, tuttavia, si agì senza un mandato esplicito dell'ONU.

La NATO prende decisioni all'unanimità. Non si vota a maggioranza: se uno si oppone, la decisione non passa. In quel caso la decisione fu presa all'unanimità, come decisione politica. Poi, la partecipazione operativa fu più circoscritta: intervennero circa sette Paesi, non di più. Ma questo non dimostra nulla. Un conto è l'assenza di opposizione in seno alla NATO; un altro è il livello di partecipazione concreta, che può variare. L'Italia ebbe un incarico importante, fra i più importanti, e molti non sanno che a dirigere le operazioni nel comando NATO competente c'era un generale italiano.

L'idea che si è spesso data dell'Italia è quella di un Paese "ponte". Lo si è sentito spesso anche nelle parole di capi di governo e ministri degli Esteri a proposito del Mediterraneo e del mondo arabo: può essere un valore?

Esistono due dimensioni della stessa questione. Da un lato, c'è un rapporto storicamente verificabile con il mondo arabo per ragioni geopolitiche evidenti: l'Italia è nel Mediterraneo e, naturalmente, sviluppa relazioni coerenti con questa collocazione. Questo rende l'Italia, in qualunque ambito – anche dentro l'Alleanza – un Paese idoneo a svolgere ruoli che per altri sono meno facili. Fino a un certo punto, però. Perché, nel mondo arabo, se c'è un Paese che ha avuto una presenza e dei legami storici in Algeria, Tunisia e Marocco (in misure diverse), quello è la Francia. E la Francia ha goduto di un ruolo nel mondo legato a ciò che ha lasciato nella storia. È incredibile, ma solo la genialità di un personaggio come De Gaulle[12] ha potuto fare in modo che un Paese tra i più sconfitti della seconda guerra mondiale – invaso in poche settimane e occupato per anni – finisse poi tra i vincitori. Quando, nel famoso vagone ferroviario, i tedeschi firmarono la resa e videro entrare, tra i vincitori, anche il rappresentante francese, fu quasi comico: eppure fu la genialità di De Gaulle. La Francia siede nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con diritto di veto. Questo lo deve a De Gaulle.

Per chiudere la sua domanda: è naturale e fisiologico che ci sia questa funzione. Un conto è la linea fondamentale; poi, all'interno, possono esserci ondeggiamenti e difficoltà, che però si risolvono. L'esempio

[12] Charles de Gaulle, capo del governo in esilio e presidente del Comitato francese di liberazione nazionale, poi presidente del Consiglio (1944-1946 e 1958-1959) e presidente della Repubblica francese dal 1959 al 1969.

tipico è lo scontro italo-americano di Sigonella, che testimonia della gravità della vicenda, ma poi non ha avuto, nei fatti, la minima influenza sulla qualità del rapporto italo-americano in generale, e in particolare nella NATO. Quello che invece è già successo e sta succedendo è qualcosa di "americano-americano", apparentemente senza litigi, ed è spaventoso. Donald Trump è stato eletto dagli americani: si è candidato più volte, e due volte è stato eletto. È di una gravità storica enorme, perché non sappiamo che cosa succederà. Per me è il suicidio dell'Occidente. Il *coupling* non c'è più: o c'è, o non c'è. E oggi è gravemente indebolito. La NATO o è *coupling*, o non è.

Da europeista convinto, ho sempre detestato l'antiamericanismo. È un atteggiamento tipico — spesso — di un certo mondo "sinistroide", di una sottocultura antiamericana. Ma c'è anche la consapevolezza che, sempre di più, gli interessi degli Stati Uniti divergono da quelli dell'Europa. Però bisognerebbe chiedersi chi abbia deciso che divergono: io non ne sono affatto convinto. Anzi, la mia impressione è che oggi gli interessi degli Stati Uniti dovrebbero convergere molto di più con quelli europei. Dal punto di vista americano, gli Stati Uniti si stanno suicidando. E nessuno è in grado di dire che cosa succederà con Trump: è talmente assurdo e contraddittorio che sembra Ionesco alla guida del Paese più potente del mondo. Non sappiamo se stia scherzando o se parli sul serio.

4. *Il ritorno del conflitto in Europa*

Con l'invasione russa dell'Ucraina, avvenuta nel febbraio 2022, il continente europeo è tornato in una dimensione di conflitto. Come valuta, alla luce del presente, gli esiti della proposta gorbacioviana e poi della transizione della Russia alla democrazia avviata dopo il 1991?

La progressiva disgregazione dell'impero sovietico non cominciò con Gorbacëv, ma con Brežnev; Gorbacëv cercò di gestirla con una grande visione, ma non tenne conto di secoli di adattamento del popolo russo all'autocrazia. I russi non hanno mai vissuto davvero la democrazia. Quando ci provarono, sull'onda di Gorbacëv, l'Occidente stese a Putin un tappeto rosso. All'inizio Putin ci provò, ma il fallimento delle riforme, l'impoverimento drammatico – con la sola eccezione delle forze armate – e le proteste del 2004 a Mosca, gli fecero capire che

per mantenere il potere c'era una sola via: tornare all'autocrazia più assoluta, riscoprendo lo stalinismo. La Russia si è sempre allargata con la forza, dichiarandosi poi accerchiata: più ti allarghi, più ti senti accerchiato. Oggi si sentono affermazioni grottesche, spesso da parte di presunti esperti che non hanno mai letto i trattati di cui parlano. Temo che tutto questo sia moltiplicabile per cento, per mille. Il risultato è che l'Occidente sta morendo: un suicidio collettivo. Sono molto pessimista.

La stessa domanda ci si presenta rispetto all'evoluzione nei rapporti tra la Russia post-comunista e, se vogliamo, l'Occidente.

Io ho parlato di "tappeto rosso" per Putin e mi sono anche segnato alcuni passaggi che, a mio avviso, lo dimostrano. Il Muro di Berlino cade nel 1989; nel 1991 emergono quattordici nuovi Stati ex satelliti. In quegli anni si viveva ancora sullo slancio della visione di Gorbacëv della "casa comune europea". Il cosiddetto tappeto rosso per Putin, inteso come apertura e inclusione della Russia, si articola anche attraverso tappe precise: nel 1994 la firma della *Partnership for Peace*[13]; nel 1996 l'ingresso della Russia nel Consiglio d'Europa a Strasburgo (un contesto che conosco anche personalmente); nel 1998 l'ingresso nel G7, che diventa G8; nel 2002 il Consiglio NATO-Russia e l'accordo di Pratica di Mare con Berlusconi: non mi pare proprio un atteggiamento di contrasto; nel 1999 entrò nella NATO la Polonia, senza che ci fossero – allora – reazioni russe davvero esplosive, pur in un contesto segnato dalle crisi balcaniche e dal Kosovo, che ovviamente non facevano piacere al Cremlino.

Nel 2001, dopo le Torri Gemelle, andavamo in giro dicendo "siamo tutti americani": poi ce ne siamo dimenticati, ma fu così. Per la prima volta viene invocato l'articolo 5: gli Stati Uniti, che non erano mai stati aggrediti, ottengono la solidarietà dell'Alleanza. In quel contesto Putin, a differenza delle perplessità di alcuni Paesi NATO sull'intervento in Afghanistan, offrì appoggio logistico agli Stati Uniti per la guerra in Afghanistan. Lo fece perché aveva alle spalle la Cecenia: "voi andate in Afghanistan a combattere il terrorismo che io ho combattuto in Cecenia". Già lì si vedevano tratti di forza tipici della tradizione zarista e

[13] Programma NATO avviato nel 1994 mirato a stabilire una cooperazione tra gli Stati membri della NATO e i Paesi dell'Europa centro-orientale appartenenti all'ex blocco sovietico, inclusa la cooperazione militare in materia di addestramento ed esercitazioni. Al partenariato fu invitata anche la Russia, che vi aderì nel giugno 1994.

stalinista, ma ancora dentro un quadro di compartecipazione, non di ostilità. Tant'è che nel 2004 l'ingresso nella NATO delle tre repubbliche baltiche non fu considerato, allora, un punto di rottura assoluto. E Putin, in quella fase, non negava ancora il carattere esclusivamente difensivo della NATO.

Cosa è cambiato?

Oggi gran parte delle persone non percepisce la NATO come uno strumento di difesa: non lo sa, non ha letto i trattati. E neanche ha vissuto le vicende storiche che hanno coinvolto la NATO, con o senza l'autorizzazione dell'ONU, un'organizzazione massimamente screditata, la cui credibilità è pressoché nulla. Serve solo quando occorre ratificare qualcosa con il consenso di tutti e cinque i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, cioè quando non c'è veto. Al di fuori di questo, lasciamo perdere: quel poco di credibilità che restava, la perde ogni giorno.

Si considera spesso come momento di cesura nei rapporti tra NATO e Russia il biennio 2007-2008. È d'accordo?

Nel 2007 ci fu il discorso di Putin alla Conferenza sulla sicurezza di Monaco, che annunciò un cambio di postura. Poi nel 2008, al Vertice NATO di Bucarest, per la prima volta arrivò formalmente la richiesta ucraina di adesione alla NATO, insieme a quella della Georgia. Il suicidio dell'Occidente, per me, comincia lì. Non fu una decisione piena, non si prese davvero in considerazione la richiesta, e Putin registrò il segnale. C'erano disaccordi interni, certo: Francia e Germania erano piuttosto contrarie, ma il punto è che quella prospettiva venne evocata senza gestirne le conseguenze. Nel frattempo, Putin aveva già sottratto alla Georgia l'Ossezia del Sud e l'Abcasia[14].

Arriviamo al 2014: la richiesta ucraina di adesione viene, di fatto, rinviata *sine die*, cioè non presa in considerazione. Ma se anche nel 2014 l'adesione dell'Ucraina alla NATO non era realisticamente "sul tavolo" in senso operativo, la questione era aperta da tempo: nel 1997 si firma la partnership NATO-Ucraina, e nello stesso periodo si definisce anche

[14] Il riferimento è al conflitto militare russo-georgiano dell'agosto 2008, conclusosi con il riconoscimento da parte della Russia della proclamata indipendenza delle due repubbliche separatiste di Ossezia del sud e Abcasia.

l'accordo NATO-Russia[15]. Posso assicurare – e non perché io sia "l'uomo della NATO", ma per esperienza diretta – che se nel 2014 l'Alleanza avesse consentito l'adesione dell'Ucraina, oggi Putin non avrebbe aggredito l'Ucraina, perché allora il *coupling* con gli Stati Uniti funzionava ancora. In quello stesso anno, invece, Putin si prende la Crimea, rapidamente, senza che nessuno alzi un dito. Si dice che l'Ucraina fosse polarizzata e divisa sull'orientamento, ma questo non c'entra: era un Paese sovrano. E la Russia era membro dell'OSCE, quindi avrebbe dovuto rispettare principi fondamentali che invece sono stati ignorati come se non esistessero.

A suo giudizio cosa ha determinato la crisi del 2014, poi degenerata nell'invasione su larga scala del 2022? Quali sono le possibili vie di uscita?

Gli scontri di Maidan[16] cominciano con il rifiuto dell'accordo di associazione con l'Unione Europea: sì. Ma la svolta, per Putin, arriva già prima. Lui comincia a sentire che la terra gli scappa sotto i piedi già nel 2004, con le proteste a Mosca: l'idea che i russi manifestino contro il governo è, storicamente, quasi inconcepibile. Putin capisce che il fascino dell'Occidente – la vita comoda, i vantaggi – può diventare una minaccia interna. Da lì, una serie di conferme: il fallimento delle riforme gorbacioviane, l'impoverimento, le rivolte arancioni, le proteste, l'atteggiamento passivo della NATO sulle richieste ucraine, e il fatto che in Ucraina l'uomo "fantoccio" di Putin, Janukovyč[17], venga messo in crisi da Maidan. Questo è un elemento fondamentale, ma la determinazione di Putin nasce quando si rende conto che, per mantenere potere e controllo, deve tornare alle vecchie tradizioni: uso della forza e autocrazia. E oggi noi constatiamo che, della NATO, è meglio non parlare più.

---

15 Il *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation* fu firmato a Parigi il 27 maggio 1997, istituendo il Consiglio NATO-Russia come foro di consultazione e cooperazione permanente. In seguito, il 9 luglio, fu firmata la *NATO-Ukraine Charter on a Distinctive Partnership*, che rafforzava la cooperazione tra NATO e Ucraina.

16 Proteste scoppiate in Ucraina tra il novembre 2013 e febbraio 2014 a causa del rinvio da parte del presidente Janukovyč della firma dell'accordo di associazione tra l'Ucraina e l'Unione Europea. Le proteste portarono alla deposizione di Janukovyč e allo svolgimento di elezioni anticipate.

17 Viktor Janukovyč, leader del Partito delle regioni, primo ministro per tre mandati dal 2002 al 2007 e presidente dell'Ucraina dal 2010 al 2014.

Il richiamo storico all'isolazionismo negli Stati Uniti non è nuovo, è accaduto più volte. Ma oggi assume una forma particolarmente grave. Se mettete insieme alcune dichiarazioni recenti di Trump, di questo personaggio che considero fuori controllo, di incompetenza mostruosa, vedete un livello di imprevedibilità allarmante: un giorno dice che l'Ucraina può riprendersi i territori, e non sa ciò che dice. Eppure, c'è un Paese intero che lo segue. Io ho un'età per cui non vedrò come finirà. Sono molto pessimista, perché l'Occidente, paradossalmente (*mutatis mutandis*), sta vivendo un suicidio simile a quello dell'Unione Sovietica. Non vedo vie d'uscita. Certo, la pace, in teoria, è facilissima: basta arrendersi e la pace è immediata. È la cosa più semplice del mondo. Ma io preferirei che qualcuno avesse il coraggio di dirlo apertamente, invece di trascinare tutto con morti e con ciò che sta succedendo oggi.

La Finlandia è un Paese che lei ha conosciuto durante la sua permanenza in qualità di ambasciatore dal 2004 al 2007. I rapporti della Finlandia con l'Unione Sovietica sono stati sempre delicati e, dall'aggressione sovietica del 1939, la cosiddetta guerra d'inverno, caratterizzati da comprensibili timori. La Finlandia, tuttavia, aveva trovato dopo la seconda guerra mondiale un modello di convivenza prima con l'Unione Sovietica e poi con la Federazione Russa, senza aderire ad alleanze militari, benché attrezzando notevolmente la propria struttura militare. Dopo l'invasione dell'Ucraina del 2022 è arrivata la scelta dell'adesione alla NATO. È stata una decisione repentina o la scelta era già maturata in tempi più remoti? In questo caso, cosa l'ha rinviata fino al 2022?

Non c'era nulla di nascosto: il tema era all'ordine del giorno. Non si parlava di adesione alla NATO, ma di mantenimento formale della neutralità. Tuttavia, la Finlandia partecipava già pienamente ad attività militari nel quadro atlantico: aveva un rapporto operativo sul piano militare. Tant'è che, quando poi è arrivata la decisione – per le ragioni che lei ha evocato – la Finlandia era già il Paese più pronto all'integrazione: non aveva nulla da cambiare nelle proprie strutture. Sul piano del coordinamento era tutto maturo; mancava solo la decisione politica formale, che non si voleva prendere per conservare i vantaggi del neutralismo, che fino ad allora sembrava reggere. Nel libretto di memorie sulla mia esperienza finlandese (*Sisu… e la Finlandia di Berlusconi. Cronaca di un… malinteso,* Roma, 2024) ho esordito richiamando le vicende del 1939 e della guerra d'inverno. L'aggressione sovietica fu giustificata, come spesso accade, con una scusa totalmente falsa. E quando, dopo Gorbacëv, si sono aperti gli archivi, ne è venuta fuori tutta la falsità: fu una

pura aggressione. E quel modo di procedere si è ripresentato in modo impressionante nel caso ucraino. Due più due fa quattro.

Dal punto di vista tecnico, l'adesione formale non comportava grandi cambiamenti: la Finlandia era già pronta, nei suoi limiti. E anche la Svezia – tradizionalmente neutrale – ha dovuto rivedere tutto, anche se la sua storia con la Russia è lunga e complessa. Detto questo, guardate la capacità di un popolo cresciuto per secoli nel rispetto, e direi nell'ammirazione, per l'autocrate. Sono 140 milioni. E dopo quattro anni di guerra di aggressione, le perdite russe sono enormi. Gli ucraini non scherzano: la guerra la sanno fare, e vengono accusati di nazismo, ignorando la storia. Nessuno parla, per esempio, di ciò che Stalin fece agli ucraini negli anni tra la crisi del '29 e gli anni '30: milioni di morti di fame, episodi di cannibalismo. Stalin uccise milioni di ucraini con la fame. Se ne parla pochissimo. E molti di quelli che, durante la seconda guerra mondiale, combatterono con i nazisti contro i sovietici lo fecero anche alla luce di quella memoria. È un tema storico complesso, ma quasi rimosso.

Ne parlo anche per un motivo personale: nel secondo dopoguerra si pose il problema dei prigionieri provenienti dalle repubbliche sovietiche che avevano combattuto con i nazisti, alcuni dei quali avevano commesso anche atrocità nel Nord-Est italiano. Molti non volevano essere rimpatriati perché sapevano che li avrebbero fucilati.

Questo entrò, tra l'altro, in una vicenda negoziale che coinvolse il collega Manlio Brosio[18], che trattò anche in relazione al caso di sei o sette diplomatici italiani sequestrati dall'Armata Rossa durante l'avanzata in Bulgaria e Romania: erano diplomatici della Repubblica Sociale Italiana presso i governi di Sofia e Bucarest, e furono tenuti per sei anni in una prigione moscovita, in condizioni durissime. Ne ho scritto perché uno di quei sei era mio padre. Queste cose vengono trattate raramente dagli storici: la storia non può essere scritta a tesi, altrimenti non è storia. Io distinguo tre cose: la Storia, con la S maiuscola; il romanzo storico, che è un altro genere e può essere bellissimo; e poi l'orrore della "storia romanzata", che è tutt'altra cosa. Successivamente a De

[18] Manlio Brosio, vicepresidente del Consiglio dal giugno al dicembre del 1945 e ministro della Guerra dal dicembre 1945 al luglio 1946. Ambasciatore in Unione Sovietica dal 1946 al 1951, nel Regno Unito dal 1951 al 1954 e negli Stati Uniti dal 1955 al 1961. Dal 1964 al 1971 segretario generale della NATO.

Felice[19], l'80% della storiografia italiana del dopoguerra, secondo me, è "romanzata" ed è scritta da persone che non sono veri storici.

[19] Renzo De Felice, storico italiano.

Paolo Foresti

Paolo Foresti ha svolto i primi incarichi all'estero presso l'ambasciata d'Italia a Belgrado (1969-1970) e alla rappresentanza permanente presso la Comunità Economica Europea a Bruxelles (1973-1978). È stato, tra gli altri incarichi, primo consigliere all'ambasciata d'Italia a Washington (1983), prestando in seguito servizio come distaccato presso il ministero della Difesa (1989-1993). Ambasciatore a Tirana dal 1993 al 1997, ha successivamente guidato la rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea Occidentale (1997-2001) ed è stato consigliere diplomatico del ministro per gli Affari Europei fino al termine della carriera, nel 2004[1].

1. *La lunga transizione albanese*

Lei giunge a Tirana in qualità di ambasciatore nel 1993. Nel suo libro di memorie I pranzi dell'Ambasciatore *(Milano, 2019) racconta tuttavia un aneddoto secondo il quale inizialmente non sarebbe dovuto andare in Albania, ma a Strasburgo; sarebbe stato l'allora ministro degli Esteri, Emilio Colombo[2], che lei conosceva bene, a convincerla ad andare in Albania.*

Colombo lo conoscevo da quando avevo quattordici o quindici anni. Si era instaurato un rapporto da quando da ragazzo distribuivo i volantini del Movimento Federalista Europeo, del Movimento per l'Europa unita. Lo facevo soprattutto nella zona che frequentavo di più

---

[1] L'intervista è stata realizzata il 20 ottobre 2025.

[2] Emilio Colombo, presidente del Consiglio dal 1970 al 1972 e ministro degli Esteri dal 1980 al 1983 e dal 1992 al 1993.

intorno alla Camera e al Senato. Colombo, ogni volta che mi vedeva con quei volantini, mi diceva: "Basta, me li dai sempre". E io rispondevo: "No, onorevole, non li do a lei: li do a tutti". Da lì mi chiese come mi chiamassi e nacque questa conoscenza.

Lei prende servizio a Tirana in un momento particolare della storia del Paese: l'Albania dalla caduta del regime comunista nel 1990-1991 viveva una fase di forte instabilità politica e di grave crisi economica, che aveva provocato un esodo della popolazione in direzione dell'Italia. Al momento della sua nomina, qual era il clima alla Farnesina? Quale immagine aveva del Paese in cui sarebbe andato?

Premetto che io conoscevo pochissimo l'Albania, perché era un Paese chiuso; e, da multilateralista, mi interessava relativamente poco. Quando ero in servizio a Belgrado, alla fine degli anni Sessanta, ero stato in Albania una volta. All'epoca ero addetto commerciale e avevo un rapporto molto stretto con l'ambasciatore di Francia, al quale era stato consentito di essere accreditato sia a Belgrado sia a Tirana – cosa che all'Italia non sarebbe mai stata consentita. Fu lui a propormi: "Perché non vieni con me la prossima volta che vado a Tirana?". Lui si fermava due o tre giorni; l'ambasciata esisteva, ma il capo missione risiedeva a Belgrado. Io gli risposi: "Non mi faranno entrare": noi italiani, dalla Jugoslavia, non potevamo entrare; dovevamo entrare dall'Italia o da un altro Paese. Lui mi disse che, grazie a un accordo nel quadro della Comunità Europea, i servizi diplomatici dei Paesi membri collaboravano quando si trovavano in servizio all'estero, e che quindi potevo andare con lui come parte della missione francese, pur essendo diplomatico italiano. Avrebbe parlato con il suo ambasciatore e con Roma. Andai così a Tirana.

La mia conoscenza dell'Albania era dunque quella di una città vuota, senza persone, dove circolavano solo alcuni autocarri e qualche autobus; c'erano molte biciclette ma soprattutto tanti pedoni che, se avessero incrociato un occidentale, avrebbero cercato di scansarlo per timore di essere accusati di aver parlato con lui o di avergli fatto un segnale. Quando fui destinato a Tirana, ci andai contro la mia inclinazione personale: per disciplina. Idealmente avevo scelto quella carriera e, in quel momento, mi pareva che non vi fossero alternative: o accettavo o me ne andavo. Colombo insistette e mi disse: "Tu hai diritto ad andare a Strasburgo, perché hai già il decreto firmato. Quello che ti

chiediamo è un favore: non te lo imponiamo". Quindi, formalmente, avevo la facoltà di scelta. Io avevo detto: o l'uno o l'altro. E alla fine scelsi di andare in Albania nel rispetto del giuramento che avevo fatto di servire il mio Paese.

Che Paese ha trovato al suo arrivo? E qual era l'approccio italiano verso l'Albania?

Fu una sorpresa: il regime era caduto e l'obiettivo era dare una mano all'Albania, ma anche all'Italia. Erano iniziati i primi grandi sbarchi albanesi. La mafia italiana aveva già attirato vecchi poliziotti e uomini del regime, che in precedenza gestivano un contrabbando "di Stato", tollerato e regolare dal punto di vista albanese ma non da quello italiano; e queste persone avevano così sviluppato contatti con le mafie, in particolare con quella pugliese. I problemi che si ponevano per l'Italia cominciavano a essere molto sentiti. C'era poi la condizione di un popolo che era stato completamente abbandonato. Paradossalmente, si era verificata anche una forma di autodistruzione: tutto ciò che era percepito come segno del regime veniva abbattuto. Una popolazione che aveva sofferto molto distruggeva ospedali, scuole, istituzioni, perché li considerava simboli del potere prepotente.

In quel contesto l'Albania era un Paese di importanza cruciale per l'Italia: sia per le conseguenze che poteva avere, sia per i legami storici, una tradizione di circa tremila anni – nel bene e nel male, anche nei momenti di dissapore. Penso anche a quando l'Italia, in modo avventato, invase l'Albania per dare un segnale di grandezza ai nazisti e a Hitler. In quel periodo l'Albania divenne, di fatto, una nostra provincia: batteva moneta sotto l'egida della Banca d'Italia; e molte delle costruzioni importanti di Tirana risalgono a quell'epoca, non necessariamente solo fascista, ma anche precedente, già dalla fase dell'indipendenza effettiva dell'Albania. L'Albania fa risalire simbolicamente la propria indipendenza al 1912-1913; di fatto, la sua autonomia reale si consolida dopo la prima guerra mondiale e con gli accordi che portarono, grosso modo, al 1922. In sintesi: vi era una situazione drammatica che doveva essere, in qualche modo, tenuta sotto controllo. E vi era anche un atteggiamento che, a mio avviso, appartiene alla tradizione italiana – e in parte alla tradizione cristiana – ma che precede il cristianesimo stesso, e risale a una lezione dell'impero romano. Roma si formò con le armi e conquistò, ma poi seppe "lasciarsi conquistare" culturalmente. I suoi imperatori provenivano da tutte le province: l'impero si arricchì

di tradizioni e civiltà che inizialmente non conosceva, ed è anche per questo che fu grande.

Credo che questa tradizione sia rimasta nel nostro Paese, come elemento culturale profondo. Se io guardo la genealogia della mia famiglia, trovo origini varie – Svizzera tedesca, Russia "bianca", inglesi, spagnoli – e questo, simbolicamente, mostra come in Italia si beva "di tutto" fin dall'infanzia. Questa era l'Albania che trovai: un'Albania distrutta, dove la gente moriva letteralmente di fame.

Parallelamente al rigetto del passato dittatoriale, non vi era anche, nella popolazione albanese, un sentimento di speranza e di aspettativa verso il futuro, qualcosa di positivo?

Non solo c'era: c'era soprattutto questo. Era, forse, il popolo più giovane del mondo. Quando arrivai, l'età media era attorno ai 25-26 anni. Era un Paese che aveva "riaperto gli occhi" e aveva ricominciato a respirare. Le emigrazioni albanesi di allora non erano paragonabili a quelle che vediamo negli ultimi decenni: erano l'emigrazione di un popolo che aveva guardato la televisione italiana di nascosto e che, attraverso quella finestra, aveva visto ricchezza, benessere, una gioia di vivere che loro avevano dovuto comprimere. Bisogna comprendere che l'Albania di Enver Hoxha[3], scomparso nel 1985, era un Paese assimilabile, per certi aspetti, alla Cambogia. Non era una dittatura "europea", né paragonabile all'Unione Sovietica o agli altri Paesi dell'Europa orientale. Era un regime in cui il dittatore, con il sorriso sulle labbra, faceva sparire persone, e nessuno lo sapeva; scomparivano anche collaboratori diretti, ministri, persino il primo ministro. Nella fase iniziale vi furono circa cinquemila morti causati dal regime – non da eventi bellici – fucilati o eliminati, e questa pratica continuò.

Eppure, in quel contesto, si formarono generazioni di giovani pieni di speranza, perché improvvisamente scoprirono che il mondo era diverso. Certo, in seguito, entrando in contatto con la realtà occidentale, compresero che non era "tutto oro": ma, rispetto a una vita in cui erano stati tenuti in una condizione di compressione continua, l'apertura fu un fatto enorme. Nel rispetto di regole severe, a volte non totalmente opprimenti, il regime aveva anche prodotto alcuni effetti "positivi": aveva consentito la scolarizzazione generalizzata; la sanità era accessi-

[3] Enver Hoxha, primo segretario del Partito del Lavoro d'Albania dal 1941 al 1985.

bile a tutti, pur essendo elementare. Non esiste un regime che sia solo male e una realtà che sia solo bene: vi sono sempre elementi misti. Ma era un regime profondamente malato, che produceva molto male, accanto ad alcuni aspetti positivi di organizzazione sociale. Io, appena arrivato, ricevevo continuamente richieste di aiuto: ho migliaia di lettere di genitori, fratelli, mariti, mogli che mi chiedevano sostegno per essere curati in Italia. Avevo un rapporto di grande amicizia con il responsabile dell'ospedale di Tirana, una persona straordinaria, molto competente, che aveva studiato anche all'estero. Gli portavo i casi: mi facevo spiegare la diagnosi, e gli chiedevo se fossero curabili in Albania. Era molto onesto e diretto: spesso mi diceva "questo potremmo curarlo, ma non abbiamo mezzi, strutture, tecnologia; se resta qui un mese muore, se va in Italia lo curano e torna". E così è avvenuto molte volte. Ho fascicoli di lettere di ringraziamento; non posso ricordare i singoli casi, erano centinaia e centinaia.

Dunque, sì: era un Paese giovane, pieno di aspettative. Certo, vi erano anche ex protetti del regime ed ex poliziotti che si inserirono nei traffici e nei rapporti con la mafia italiana; ma la massa era composta da giovani pieni di speranza. In Italia oggi vivono centinaia di migliaia di albanesi – ufficialmente 700-800 mila, probabilmente di più – e, se avete occasione di conoscerli, vedrete che nella grande maggioranza sono persone ben integrate, con percorsi di studio e di lavoro solidi.

All'inizio degli anni Novanta scoppia la crisi in Jugoslavia e, in particolare, si apre la questione kosovara. Quanto questi eventi hanno influenzato la politica italiana verso l'Albania?

Non credo che l'abbiano influenzata. Questa è la mia opinione. L'Italia ha sempre avuto ottimi rapporti con la Serbia – e più in generale con l'ex Jugoslavia – ma ha anche un rapporto trimillenario con l'Albania. Sono piani diversi. E questo è un punto importante: l'Albania non è, a mio avviso, un Paese "balcanico" in senso stretto. L'Albania è un Paese adriatico e mediterraneo. Ha conosciuto quasi 500 anni di dominazione ottomana e, nonostante questo, è rimasta una realtà cristiana (cattolica e ortodossa), sebbene minoritaria: oggi circa il 25% complessivo, con circa un 10% cattolico e un 15% ortodosso. I musulmani albanesi, salvo una piccola parte, non sono praticanti; e la componente più caratteristica è quella bektashi, una fede di radice paleocristiana, pacifista e aperta, che rende la realtà albanese diversa anche rispetto

ad altre popolazioni musulmane dei Balcani, a cominciare dai kosovari. I kosovari sono rimasti, per certi aspetti, "uomini di montagna". Se guardate queste pitture – sono opere di pittori albanesi, ne ho una collezione – vedete raffigurato l'incontro del 1878 (fine maggio-inizio giugno)[4], in preparazione del Congresso di Berlino, in cui gli albanesi chiesero al sultano non l'indipendenza, ma l'autonomia. E quell'incontro avvenne in Kosovo, nel 1878: il Kosovo era albanese, così come gran parte di quella zona e anche la Macedonia. Nel 1968 in Jugoslavia iniziò una fase di apertura sotto Tito: più che sugli individui, l'apertura riguardò le istituzioni. Nel 1974, con una modifica costituzionale, il Kosovo divenne autonomo. L'evoluzione dei kosovari tra il 1968 e il 1974 è un tema che meriterebbe approfondimento.

Ora, rispondendo alla vostra domanda: l'Albania non ha mai rivendicato in modo pesante e autoritario la riunificazione nazionale. Perché? Primo, perché la dirigenza albanese, dopo tanta sofferenza, è consapevole delle difficoltà oggettive: gli eventi della guerra in Kosovo, e soprattutto della Bosnia, lo dimostrano. Secondo, perché vi è coscienza del fatto che si tratta di "albanesi diversi": è come se l'Italia oggi rivendicasse il Canton Ticino; sono italiani, ma italiani svizzeri. Allo stesso modo, vi sono albanesi kosovari, albanesi macedoni, e così via. In Macedonia, per esempio, la situazione è composita e più complessa. L'Albania ha scoperto l'Europa anche attraverso l'Italia, e ha colto un'idea di Europa come spazio che tende a unire, non a dividere. La politica italiana è stata proprio quella di favorire un percorso di integrazione: la possibile adesione all'Unione Europea come strumento per superare rivalità e rivendicazioni, collaborando al di là di frontiere che nel lungo periodo dovrebbero contare meno.

Certo, Berisha[5] – ex capo dello Stato e leader di un partito oggi indebolito – ha talvolta espresso opinioni sull'appartenenza di alcuni territori; ma non ne è derivata un'azione concreta. Non vi sono accordi o iniziative tali da destare preoccupazione, anche perché i Paesi europei sono intervenuti e vigilano, così come hanno fatto nei confronti della Serbia, e in generale nell'area.

---

[4] Il riferimento è alla Lega di Prizren, che si costituì nel giugno 1878, reclamando, tra l'altro, l'unità dei vilayet albanesi in un quadro di autonomia all'interno dell'impero ottomano.

[5] Sali Ram Berisha, presidente dell'Albania dal 1992 al 1997 e primo ministro dal 2005 al 2013.

In sintesi: non credo che la crisi jugoslava abbia rappresentato un fattore determinante per la politica italiana verso l'Albania. Nella mia esperienza – avendo vissuto in Jugoslavia e a Belgrado – l'Albania è stata più disponibile di quanto non fosse, in alcuni passaggi, la Serbia. Vorrei aggiungere un breve elemento su un punto già toccato: l'Albania esce dalla dittatura e si pone subito l'urgenza di un'azione italiana. Tuttavia, passano un paio d'anni: il Paese "esce ma non esce", vi sono elezioni controverse, contestazioni, e dunque una transizione che richiede tempo.

2. *La politica estera italiana in Albania dopo la fine del regime*

Nella fase di transizione dell'Albania, su quali piani e su quali livelli si è articolata l'azione della diplomazia italiana? Nel 1991 il governo italiano lanciò l'Operazione Pellicano*, un'imponente operazione umanitaria durata due anni per dare sostegno alla popolazione albanese.*

Qui emerge, ancora una volta, la specificità del caso albanese. Premetto che quando si pose il problema albanese, ero presso il ministero della Difesa come consigliere diplomatico del ministro: il regime era entrato in crisi e bisognava fare qualcosa. Ricordo una notte d'agosto – non saprei indicare il giorno esatto – in cui Cossiga[6] telefonò a Rognoni[7], allora ministro della Difesa. Rognoni mi aveva appena riaccompagnato a casa: era circa mezzanotte, mi stavo preparando ad andare a letto, quando ricevetti una telefonata. Mi disse: "Mi ha chiamato Francesco Cossiga: siamo tutti convocati al Quirinale per le due o le tre".

Si trattava di un'urgenza: Cossiga era in vacanza, ma partì di corsa e convocò il ministro degli Esteri, il ministro della Difesa, il ministro dell'Economia, non ricordo se altri, e naturalmente i capi di Stato Maggiore, i servizi e altre strutture competenti. Rognoni mi disse che voleva che fossi presente anche io: "Tu conosci Cossiga, quindi non ti preoccupare, ma voglio che ci sia anche tu". E dunque andai.

In un certo senso mi considero quasi "all'origine" dell'operazione *Pellicano*. In quella riunione, a un certo punto, si pensava di invia-

---

[6] Francesco Cossiga, presidente del Consiglio dal 1979 al 1980 e presidente della Repubblica dal 1985 al 1992.

[7] Virginio Rognoni, ministro della Difesa dal 1990 al 1992.

re forze armate italiane. Ricordo che Corcione[8], allora capo di Stato Maggiore della Difesa, disse: "Non si può fare una cosa del genere. Come? Siamo stati quasi cacciati dall'Albania, sono rimasti chiusi per cinquant'anni, e adesso che si liberano gli mandiamo le nostre forze armate? È assurdo". Si iniziò a discutere, perché Corcione aveva effettivamente ragione.

Mi venne allora un'idea: "Se ci mettessimo d'accordo con gli albanesi e mandassimo un gruppo di militari italiani per distribuire medicine e alimenti, per aiutare la popolazione, ma sotto controllo e protezione delle forze armate albanesi, e disarmati?". L'idea era che gli albanesi ci assegnassero una zona, recintata e chiusa, dentro la quale vi fossero carabinieri italiani armati a difesa dell'area — come una sorta di zona extraterritoriale — mentre il personale italiano avrebbe operato, sotto l'indirizzo del governo e delle autorità albanesi, a beneficio degli albanesi.

Più o meno, si fece in questo modo: la mia era solo una proposta iniziale, poi elaborata e perfezionata dagli esperti. Così nacque l'operazione *Pellicano*. Che cosa accadde sul piano diplomatico? In realtà, non si trattò di "diplomazia italiana" in senso tradizionale: non vi fu, per così dire, un coinvolgimento ordinario della diplomazia italiana, nel formato usuale.

Quando Colombo insistette perché io andassi in Albania rimasi stupito per la convocazione al Quirinale dal presidente della Repubblica, Scalfaro[9], che era succeduto a Cossiga. Scalfaro lo conoscevo di nome dai tempi dell'università, quando ero giovane studente. Allora mi era antipatico: lo percepivo come tradizionalista, su certe questioni mi "faceva venire la pelle d'oca". Tuttavia, quando ti chiama il presidente della Repubblica, ti senti onorato, anche se non ti è simpatico. Da quel momento iniziai anche a rivedere il mio giudizio su Scalfaro: compresi come, dall'esterno, spesso si giudichi e si giudichi male. Certo, lui aveva dato occasione di essere giudicato così, ma non era esattamente come lo avevo immaginato.

La prima cosa che mi disse fu: "Mi dispiace di averla fatta venire". Io risposi che ero onorato di essere ricevuto dal presidente della Repubblica. E lui aggiunse: "La chiamo per una sola ragione: non la conosco, non l'ho mai vista, non l'ho mai incontrata. Ma voglio dirle che lei gode di una grande stima. In vita mia non ho mai incontrato una persona ap-

---

[8] Domenico Corcione, capo di Stato maggiore dell'Esercito italiano dal 1989 al 1990 e della Difesa dal 1990 al 1993, in seguito ministro della Difesa dal 1995 al 1996.

[9] Oscar Luigi Scalfaro, presidente della Repubblica dal 1992 al 1999.

poggiata da tutti i gruppi politici italiani, compresi i comunisti". Io non ero comunista, né democristiano: mi definisco liberale, nel senso di 'libero'. Scalfaro proseguì dicendo che tutti facevano pressioni affinché io accettassi l'incarico in Albania: "Abbiamo bisogno di una persona come lei; io non so, ma mi fido. Noi non abbiamo bisogno di un ambasciatore: abbiamo bisogno di una persona umana che vada lì conoscendo i problemi dell'Italia e comprendendo ciò che vive l'Albania, per aiutare l'Albania ma anche l'Italia". In sostanza, mi disse che era come se avessi l'incarico di un commissario straordinario per gestire una situazione difficilissima: "Se accetta, accetta un incarico molto pesante, ma secondo me ha ragione Colombo quando dice che un giorno gliene sarà grato".

Io in effetti gli sono stato grato, anche se non gliel'ho mai detto, e questo è un mio rammarico. Quella situazione andava gestita sì attraverso la diplomazia, ma in un quadro complessivo, a 360 gradi. Non a caso, tra i primi ministri cui chiesi di venire – alcuni erano già buoni conoscenti, altri lo divennero – vi furono ministri della Sanità, dei Trasporti, delle Finanze. All'epoca la diplomazia si occupava anche di questi aspetti e li coordinava dall'alto. In Albania, io dovevo fare tutto questo: ecco perché mi occupavo dei malati e di ogni questione. Mi era stato chiesto di fare in modo che l'Albania potesse, in qualche maniera, risorgere, e che l'Italia potesse aiutarla senza pagare un prezzo eccessivo.

Nelle sue memorie sottolinea spesso come lei abbia percorso sentieri talvolta non tradizionali rispetto alla diplomazia. Inoltre, sul piano politico, richiama l'importanza del ruolo dell'Italia (e naturalmente anche il suo) non solo nella ricostruzione materiale e nell'assistenza medica, ma anche nella ricostruzione dell'apparato statuale albanese e nel favorire la nascita di un sistema politico dopo decenni di dittatura. Lei ricorda se, al di là delle indicazioni istituzionali e governative, abbia ricevuto richieste dirette o indicazioni specifiche da parte dei leader politici italiani – ad esempio Occhetto[10] e D'Alema per il PDS, o Fini[11] per il MSI/Alleanza Nazionale – su orientamenti da sostenere nei rapporti con la dirigenza albanese?

È difficile rispondere in modo puntuale, perché lei ha citato alcuni partiti, ma tutti avevano lo stesso obiettivo. I mezzi per raggiungerlo

---

[10] Achille Occhetto, segretario generale del Partito Comunista dal 1988 al 1991 e segretario del Partito Democratico della Sinistra dal 1991 al 1994.

[11] Gianfranco Fini, segretario del Movimento Sociale Italiano – Destra Nazionale dal 1987 al 1990; presidente di Alleanza Nazionale dal 1995 al 2008; ministro degli Esteri dal 2004 al 2006 e presidente della Camera dei deputati dal 2008 al 2013.

potevano essere diversi, ma il fine era comune. E questo è ciò che oggi mi dispiace constatare: l'Italia non è più così. Proprio sulle questioni che richiederebbero una visione condivisa, sebbene da prospettive differenti, oggi non accade più. Prevale lo scontro.

All'epoca, certo, ebbi disaccordi e scontri con l'estrema sinistra, in parte anche con Rifondazione Comunista: mi attaccarono in tutti i modi. Se prendete gli atti parlamentari, sono stato accusato di tutto e di più. Vi fu anche un tentativo di portarmi in giudizio, ma i giudizi non partirono mai, furono annullati prima di trasformarsi in un processo. Se però andate davvero a leggere gli atti parlamentari, troverete che una delle difese più forti e più appassionate – e ancora oggi mi colpiscono sia la passione sia la conoscenza dei problemi, soprattutto considerando che io non appartenevo al suo schieramento e che anzi venivo attaccato da chi gli stava poco più a sinistra – venne da Fassino[12]. Ci sono pagine e pagine. Ma non fu solo Fassino: anche Fini, dall'altra parte, intervenne più volte e tanti altri. Prodi, che conobbi da presidente del Consiglio, è una persona con cui ancora oggi mi scambio messaggi e auguri: lui mi chiama "Paolo", io lo chiamo "Professore".

Dunque: non è che vi fossero "richieste di parte" nel senso stretto. Ebbi una copertura complessiva. E non facevo tutto da solo, sarebbe stato assurdo e persino impossibile: davo indicazioni, riferivo. Nei miei anni in Albania, soprattutto nel periodo in cui vi fu una presenza militare italiana, viaggiavo spesso: partivo la sera per Roma e tornavo la mattina seguente, magari dopo tre ore di sonno, per incontrare Prodi, Fassino, D'Alema, Fini e altri. A volte li vedevo a Tirana, e mi muovevo spesso anche sfruttando i voli militari che facevano la spola. Ricordo che con Andreatta[13] facevamo riunioni a casa mia, a notte fonda, da mezzanotte fino alle due o alle tre. Ricordo anche il giovane collaboratore di Andreatta – che poi sarebbe diventato presidente del Consiglio, Letta[14] – seduto sul divano. In sintesi: fui mandato lì per capire, seguire, indicare e suggerire. Le autorità italiane prendevano in considerazione ciò che riferivo e anche le richieste che avanzavo. Poi la responsabilità della decisione era loro: non dovevano fare automa-

---

12 Piero Fassino, segretario dei Democratici di Sinistra dal 2001 al 2007.

13 Beniamino Andreatta, ministro degli Esteri italiano dal 1993 al 1994 e ministro della Difesa dal 1996 al 1998.

14 Enrico Letta, presidente del Consiglio dal 2013 al 2014.

ticamente ciò che dicevo io, ma ricevevano un quadro informativo che consentiva scelte consapevoli.

E in effetti, poco dopo, evitammo la guerra civile: nella prima metà del 1997, all'inizio del 1997. Riuscimmo – e sottolineo soprattutto l'Italia; poi l'Italia si portò dietro le istituzioni europee e tutto ciò che ne conseguì – ma l'Italia fece questo. La forza militare inviata nel 1997 comprendeva anche i francesi, perché lo chiedemmo: non volevamo che l'operazione fosse percepita come solo italiana. Ma i francesi restarono chiusi nel loro perimetro e non uscirono mai; facemmo tutto noi.

Sul piano bilaterale, il 13 ottobre 1995 l'Italia e l'Albania stipularono il trattato di amicizia e collaborazione. Dalla sua prospettiva, può raccontarci la genesi di questo accordo?

L'accordo fu sviluppato in funzione della situazione interna albanese: serviva a dire, da una parte e dall'altra, che vi erano garanzie; che noi eravamo presenti non come potenza occupante o coloniale, ma come europei che volevano l'Albania in Europa. E che garantivamo sostegno anche in quanto membri della NATO, membri delle Comunità europee, Paese fondatore, e così via. Bisogna ricordare anche che l'operazione *Pellicano* terminò prima di quanto noi saremmo stati pronti ad accettare – cioè noi avremmo potuto prolungarla – per iniziativa del ministro della Difesa albanese dell'epoca, che poi si rivelò un lestofante e dovette scappare dall'Albania dopo la fine della fase berishiana.

3. *La missione* Alba *e il governo di unità nazionale albanese*

Nel 1997, proprio per scongiurare la guerra civile, l'Italia diede vita alla missione Alba[15]*: quale fu l'origine di questo rinnovato impegno dell'Italia in favore dell'Albania?*

La missione *Alba* nacque perché, quando Prodi venne in Albania, nell'aprile 1997, e io lo accompagnai – lo dico così perché, certo, i nostri servizi avevano organizzato la sicurezza, ma io dovetti organizzare anche quella albanese – andammo in una zona che era separata dal governo

[15] Missione militare multinazionale di *peacekeeping* svoltasi da aprile ad agosto del 1997. Fu promossa dall'Italia con la partecipazione di altri Paesi europei per ripristinare l'ordine nell'Albania meridionale, nel quadro delle violenze sociali e politiche scoppiate nel Paese a gennaio.

albanese ed era ostile al governo, a Valona. Andando a Valona, Prodi capì esattamente ciò che io dicevo da tempo: che era necessario uno sforzo per garantire a tutti che non vi sarebbero stati colpi di mano, follie, azioni avventate, che purtroppo già si stavano verificando.

Avevo riunito tutti i capi dei partiti politici albanesi nella mia residenza a Tirana, compresi quelli non rappresentati in parlamento, perché per me erano importanti tutti. Su quella base, convincemmo Berisha a fare un governo di unità nazionale. Con il governo di unità nazionale, la guerra civile finì. Chi lo fece? L'Italia.

Ma la forza militare fu necessaria. Prodi disse: "Serve una missione multinazionale; l'ideale sarebbe europea, ma l'Europa non lo farà. Bisogna convincere qualche altro Paese a venire".

La missione fu un successo e fu decisiva. *Alba* fu importante, ma ancora più importante fu il governo di unità nazionale albanese. Una volta formato, vennero meno molte ragioni del conflitto interno, soprattutto armato. Con la presenza delle nostre forze, si garantirono elezioni e altri passaggi cruciali. Il primo anno fu difficile. Io avevo già il decreto per andare all'UEO (Unione Europea Occidentale) firmato nel dicembre 1996, ma fui trattenuto fino alle elezioni di giugno: altri sei mesi, perché era indispensabile che ci fosse qualcuno che tenesse insieme tutto. Dopo, con le forze europee e con il nuovo ambasciatore, il passaggio istituzionale fu assicurato. Dini era ministro degli Esteri. Nel mio giudizio non è un grande politico: è una persona prudente, molto prudente. Al mio successore disse: "Lei non deve fare niente. Deve stare tranquillo, deve fare da paciere, non susciti reazioni". Era un'indicazione comprensibile, perché il successore era nuovo. Rimase due anni, ma il primo anno fu un anno di prudenza: doveva entrare e "bussare" con cautela.

Quali sono stati i partner europei e occidentali che maggiormente hanno condiviso le linee d'azione italiane in Albania?

In Albania certamente la Germania, sempre molto attenta; l'Austria, per ragioni storiche non soltanto recenti; e, dopo l'Italia, la Grecia, per ragioni evidenti, anche legate a rivendicazioni reciproche, alla storia di Bisanzio e così via. E poi, naturalmente, gli Stati Uniti. Non li ho nominati all'inizio, ma è chiaro che gli Stati Uniti, in origine, non sapevano neppure che cosa fosse l'Albania. Tuttavia, prestano grande attenzione, anche perché attribuiscono grande importanza alla politica estera.

Quando, a fine 1996, maturarono le difficoltà che portarono al 1997 – difficoltà legate anche a una tendenza di Berisha a comportarsi come un uomo cresciuto sotto Enver Hoxha: voleva la democrazia, ma non sapeva cosa fosse; oggi lo sa, con riserve – gli Stati Uniti erano quasi da un anno senza ambasciatore a Tirana, con solo un incaricato d'affari.

E tuttavia mandarono, guarda caso, un'ambasciatrice molto capace e intelligente, che poi fece una carriera ai massimi livelli. Era di origine italiana (mi pare con madre croata e padre italiano) e parlava italiano perfettamente[16]. Appena arrivata, prima ancora di presentare le credenziali, venne a trovarmi. Lavorammo insieme per un anno in modo eccezionale: per me fu una forza straordinaria. E quando alcuni mi attaccavano, il primo a difendermi era spesso il Dipartimento di Stato: arrivò persino a due dichiarazioni formali e pubbliche in cui mi definivano un grande ambasciatore, proprio perché ero sotto attacco.

Negli anni della sua permanenza in Albania nacque l'Esercito di liberazione del Kosovo (UÇK), visto dai serbi e inizialmente anche dagli americani come organizzazione terroristica. Come l'Italia e l'Albania hanno guardato alla nascita di questo esercito?

Parlo come Paolo Foresti, non posso parlare a nome dell'Italia. Tuttavia, non credo vi fosse grande simpatia. Non mi permetterei di definirla un'organizzazione terroristica: non lo è. È un'organizzazione nazionalista. Sarebbe come definire "terroristi" gli uomini del Risorgimento: erano nazionalisti che volevano l'unificazione. Qui, in realtà, non si tratta neppure di riunificazione: si combatteva per l'indipendenza del Kosovo, che prima o poi, a mio avviso, sarebbe arrivata. La Serbia non poteva mantenere il controllo sul Kosovo, anche se oggi esiste una minoranza serba che non c'era in passato – attenzione a questo elemento – ed è stata favorita anche dal regime titino.

Non credo che l'Italia abbia guardato all'UÇK con particolare simpatia; semmai ha guardato con simpatia al Kosovo e con simpatia all'Albania, invitandoli alla prudenza. Si ipotizzava una divisione del Kosovo tra serbi e kosovari? Io non credo. Sarebbe come ipotizzare oggi la divisione dell'Ucraina: il fatto che esistano aree russofone non implica che debbano diventare "zone russe". Non siamo più nell'Ottocento, quando le nazioni si costruivano anche in quel modo, soprattutto in Europa. Altrimenti noi dovremmo rivendicare l'Istria: vi sono italiani, e vi

[16] Marisa Lino, ambasciatrice degli Stati Uniti in Albania dal 1996 al 1999.

erano anche durante la Jugoslavia; erano italiani comunisti, ma rivendicavano la loro italianità. Oggi, grazie a Dio, non c'è bisogno di rivendicazioni, salvo derive estremiste. Per il Kosovo, la posizione italiana è stata, a mio avviso, la stessa che verso Serbia e Albania: nel giorno in cui saremo parte di un'unione più ampia, questi problemi tenderanno a scemare e a diventare meno rilevanti.

4. *L'Albania e il rapporto con gli Stati Uniti, l'Unione Europea e la NATO*

L'Albania è tuttora un Paese candidato all'ingresso nell'Unione Europea e il negoziato è ancora in corso. Qual è, secondo lei, il contributo dell'Italia, allora e oggi, al percorso di adesione? In che modalità si è articolato?

È enorme. L'Italia ha fatto moltissimo: nelle politiche comunitarie, in molti casi vi è stato personale italiano, accordi e collaborazioni con i nostri soggetti, e un sostegno costante. Tuttavia, quando lasciai l'Albania e scrissi il rapporto di fine missione, dissi che – parliamo del 1997 – avrei previsto circa trent'anni perché l'Albania metabolizzasse la democrazia in senso europeo. Di conseguenza, ritenevo che l'ingresso non sarebbe stato così vicino.

Quindi vi erano perplessità da parte dell'Italia sulla velocità del processo di integrazione dell'Albania?

No: politicamente l'Italia la farebbe entrare "ieri". Ma non è una questione di volontà politica: un Paese deve essere preparato a entrare. La Grecia, ancora oggi, ha problemi; ed è entrata nel 1976, in una fase le cui conseguenze, a mio avviso, paghiamo a caro prezzo, anche in relazione alla questione turca. Forse non tutti ricordano che i primi accordi stipulati dalle Comunità europee nel 1960 con Paesi terzi furono con Grecia e Turchia: due accordi identici, volutamente, e che, a differenza di altri accordi di associazione, prevedevano l'adesione come sbocco.

Nel 1976 l'adesione greca fu decisa contro il parere del vicepresidente della Commissione europea Ortoli[17], che aveva detto: "Aspettate: facciamo un accordo di pre-adesione senza farla entrare, perché non

[17] François-Xavier Ortoli, presidente della Commissione europea dal 1973 al 1977. L'adesione della Grecia venne formalizzata nel 1981.

è pronta". Ma, poiché era caduto il regime dei colonnelli, i governi – e questo mostra che la politica non sempre fa ciò che sarebbe opportuno – decisero di farla entrare. E soprattutto decisero di non fare nulla per la Turchia. Nel 1976 la Turchia aveva una classe dirigente e una borghesia significativa, circa un terzo del Paese, con caratteristiche europee: dalla parte europea fino a Smirne e lungo la costa; mentre l'Anatolia interna restava un'altra realtà. Vi era anche una presenza cristiana importante (ortodossa e piccole realtà cattoliche). Se allora avessimo aiutato la Turchia a inserirsi e, al tempo stesso, avessimo "tenuto un po' a bagnomaria" la Grecia, preparandola meglio, io penso che la Turchia avrebbe avuto un'evoluzione diversa: un leader come l'attuale non sarebbe mai emerso e il Paese non sarebbe diventato così marcatamente islamico come lo è oggi.

L'opposizione più forte, naturalmente, venne dalla Germania: all'epoca ospitava circa due milioni o due milioni e mezzo di immigrati turchi che non si integravano; forse per responsabilità loro, ma anche perché i tedeschi non li aiutavano a integrarsi, e ciò pesò molto. La Turchia potrebbe entrare a pieno titolo – pur essendo un Paese con una storia, una popolazione e una traiettoria economica differenti – e i suoi rapporti con l'Europa e con l'Italia sono evidenti. Lo vediamo anche oggi: in Palestina, nei rapporti con la Russia, nei rapporti con il cosiddetto Terzo Mondo. È un Paese nato e strutturato, con legami con l'Europa. Ma non è più la Turchia del 1976.

Qual è il suo pensiero in merito all'adesione dell'Albania alla NATO, avvenuta nel 2009?

È un tema diverso, perché forse sarebbe necessario chiarire prima un passaggio: l'Unione Europea e la NATO non sono la stessa cosa. Sulla NATO è evidente: è un'alleanza militare, non un'alleanza politica. È un'alleanza militare e quindi, se si includono nuovi membri, bisogna proteggerli, ma bisogna proteggere anche noi.

È la stessa ragione per cui i Paesi baltici sono entrati rapidamente. Perché sono stati fatti entrare? Per una logica di protezione. Su questo, senza aprire una discussione generale, dico solo che, quando Putin sostiene che "noi siamo guerrafondai", si potrebbe replicare che non è la NATO a sembrare tale; ma non è questa la sede. Il punto è che ci si protegge. È come quando alcuni politici accusano chi governa di spendere soldi per il riarmo invece che per la sanità. In realtà, la spesa per la difesa è una spesa

per la reale difesa del Paese: non hai bisogno di sparare se sei armato; se sei disarmato, invece, è più facile che tu finisca per dover sparare.

Come federalista europeo, come ha giudicato l'allargamento della NATO e dell'Unione Europea negli ultimi trent'anni? E il rapporto tra Europa e Stati Uniti?

La NATO aveva un obiettivo che in parte è venuto meno con la caduta dell'Unione Sovietica, ma non del tutto. Inoltre, ha creato questo forte legame con gli Stati Uniti: se non ci fosse, l'Europa forse avrebbe un rapporto diverso con Washington, come forse un presidente come Trump tende a creare; ma l'esistenza della NATO, in qualche misura, lo blocca. Infine, la NATO non è solo difesa nel senso originario (contro l'URSS), ma rimane un'entità di stabilità, una forma di difesa pacifica che può riguardare anche il resto del mondo. Per l'Europa, può risultare anche problematica: tuttavia, è pur sempre una forma di stabilità. Torno dunque al punto: un Paese disarmato è più esposto alla guerra; un Paese armato ha meno rischi di guerra.

Alla fine della guerra fredda abbiamo avuto un consenso trasversale, se non una quasi unanimità, sulla permanenza e la sopravvivenza della NATO, ma con una natura e un profilo che oggi sono diversi rispetto al contesto originario. La natura rimane ancora quella difensiva, però se dovesse cambiare realmente allora bisognerebbe porre il problema se sia il caso di estendere ulteriormente l'obiettivo iniziale o se invece si debba pensare persino a decretare la fine dell'alleanza.

Aggiungo un elemento: a differenza dell'allargamento della NATO, io ero fortemente contrario a quello dell'Unione Europea ai Paesi ex satelliti dell'Unione Sovietica. Avremmo dovuto fare ciò che avremmo dovuto fare con la Grecia: prepararli. Uno prima, uno dopo; qualcuno più organizzato – come la Polonia – va bene; ma non puoi, per una ragione politica che per me è incomprensibile, mettere tanti Paesi dentro un'unione che già fatica ad andare avanti. E non crescere, per un'unione, significa tornare indietro.

La NATO è un'organizzazione militare: un'alleanza con obiettivi di pace, di difesa e di difesa della libertà. Se dei Paesi diventano liberi e si europeizzano, ed essi lo vogliono e lo chiedono, è naturale che possano essere inseriti nell'alleanza: non vedo motivazioni contrarie. Diverso è l'inserimento nell'Unione Europea. L'Unione Europea è un'unione di Paesi che mira a diventare o una federazione o una confederazione. Io

sono per la federazione, ma mi sta bene anche la confederazione. Sono Paesi che si integrano e vogliono costruire una dimensione comune, soprattutto per la politica estera.

Quanto alla difesa: una politica di difesa comune è necessaria. L'UEO era la politica di difesa dell'Unione. Quando io sono stato capo della rappresentanza, con l'appoggio dei francesi eravamo riusciti a creare le condizioni per farne una struttura comunitaria; cosa che è avvenuta più tardi, ma in condizioni un po' diverse. Non è passata per colpa dei francesi: i francesi erano all'origine, nel 1954, della Comunità Europea di Difesa, e poi – siccome spesso giocano su due piani – si è creato un problema. C'è un'ambiguità fra una dirigenza più illuminata e una base più nazionalista: se fai un referendum, prevale la base. Fu così per il trattato che istituiva una Costituzione europea, e la stessa logica si ripresentò sull'UEO.

Dalla sua prospettiva, quali Paesi hanno premuto maggiormente per l'allargamento dell'Unione Europea e per l'allargamento della NATO?

All'esterno, secondo me, hanno premuto tutti: finalmente liberi dal giogo sovietico, si "buttano dentro", anche perché temono che quel giogo possa riprodursi. All'interno dell'Unione, certamente il Regno Unito. Il Regno Unito non ha mai visto l'Unione come un'Unione politica, ma come entità economico-commerciale; aveva interesse ad annacquare la componente politica dell'UE. Questa è stata, a mio avviso, la forza maggiore.

I tedeschi erano favorevoli perché quei Paesi erano intorno a loro: metterli dentro faceva sentire anche la Germania più a suo agio. Gli altri, credo, hanno valutato soprattutto l'aspetto politico trascurando l'altro e, in più, hanno ragionato sul breve-medio periodo trascurando il lungo periodo. Oggi ne paghiamo le conseguenze.

L'Italia, pur europeista a parole, sulla Grecia fece da traino: "sì, facciamola entrare". Ma, come detto, François-Xavier Ortoli – francese – aveva visto quali potevano essere le conseguenze e aveva detto: facciamo un accordo di preadesione. Sarebbe andato a vantaggio anche della Grecia, non solo dell'Unione, perché l'Unione l'avrebbe aiutata; invece, è entrata e così non è stata aiutata adeguatamente.

Lei ha affermato di aver visto con scetticismo la velocità con cui è avvenuto l'allargamento dell'UE. Tuttavia, ci furono tentativi di rallentare o graduare questo

processo, ad esempio il progetto di confederazione europea di Mitterrand[18] *del 1991, che avrebbe dovuto coinvolgere i paesi della Comunità europea e quelli dell'Europa centro-orientale. Furono tentativi velleitari?*

Una visione che non corrisponde a una realtà, purtroppo: parlo della realtà nazionale francese. E aggiungo un punto che spesso non consideriamo: la determinazione degli attori che vogliono entrare. Io penso che fossero determinati tutti, e certamente lo erano i Paesi dell'ex blocco socialista e dell'Unione Sovietica. Voi forse non li avete conosciuti in quel contesto; io sì. Ho trattato con loro, con i polacchi; sono stato ricevuto dal presidente; mi sono trovato durante l'invasione della Cecoslovacchia nel 1968: stavo al confine e non mi facevano entrare. Scoprii che al confine non c'era un cecoslovacco: c'era un russo. Con le poche parole di russo che conosco – l'ho studiato, ma non lo parlo – capii che era russo; gli domandai qualcosa, ma lui non sapeva neppure di essere in Cecoslovacchia: pensava di essere al confine russo. Dopo nove ore, mi fecero entrare: fui l'ultimo occidentale a entrare e vidi Praga.

Quando hai persone che sono vissute in quelle condizioni, e non erano russi – non parlo di San Pietroburgo e di quell'area particolare – ma parlo di polacchi invasi, cecoslovacchi invasi più volte e repressi, ungheresi, e poi una Germania divisa in due che vuole ricomporsi: davvero pensate che non volessero entrare nell'Unione Europea? Pregavano per entrare, e ciò ebbe un peso determinante.

[18] François Mitterrand, presidente della Repubblica francese dal 1981 al 1995.

Fernando Gentilini

Fernando Gentilini, dopo una prima esperienza in Etiopia (1992-1996), ha servito come consigliere presso la rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea (1996-1999). In seguito, ha assunto la direzione dell'Unità per i Balcani occidentali (2002-2004) della Farnesina ed è stato distaccato in Kosovo come rappresentante personale dell'Alto Rappresentante dell'Unione Europea. Consigliere diplomatico aggiunto presso la presidenza del Consiglio dei Ministri (2006-2008), è stato Senior Civilian Representative della NATO in Afghanistan (2008-2010), Rappresentante speciale dell'Unione Europea in Kosovo (2011), Rappresentante speciale dell'Unione Europea per il processo di pace mediorientale (2015-2018) e, presso il Servizio Europeo per l'Azione Esterna a Bruxelles, Direttore per l'Europa occidentale, i Balcani occidentali e la Turchia dal 2012 al 2015 e Direttore Generale per il Medio Oriente e Nord Africa dal 2018 al 2022[1].

1. *Diplomazia multilaterale*

La sua carriera si è svolta prevalentemente nell'ambito delle organizzazioni internazionali, come la NATO e, soprattutto, l'Unione Europea, dove ha lavorato all'interno del Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Un osservatorio particolare anche sulla politica estera italiana.

Nella diplomazia italiana ho lavorato molto poco. Lo sottolineo non per prendere le distanze, ma perché credo sia importante per contestualizzare

[1] L'intervista è stata realizzata il 19 novembre 2025.

ciò che dirò. Al di là del periodo iniziale, come volontario diplomatico nei primi due anni, sono poi partito: ho svolto un primo incarico bilaterale in Etiopia, successivamente sono andato a Bruxelles e, dopo quell'esperienza, al ministero degli Affari Esteri non sono più tornato, fatta eccezione per un periodo di circa quindici mesi tra il 2003 e il 2004, in occasione della presidenza italiana. All'epoca fui richiamato a Roma poiché avevo maturato una competenza specifica sui Balcani – avendoli seguiti per circa dieci anni. Dopodiché ripartii nuovamente. Vorrei chiarire che non si è trattato di una scelta imposta. Ho deciso consapevolmente di andare fuori ruolo e di compiere una scelta professionale diversa. Nel mio caso, il ministero degli Affari Esteri – al quale resto, comunque, formalmente appartenente – mi ha fatto un regalo enorme, permettendomi di lavorare per l'Unione Europea, per la NATO e anche per le Nazioni Unite. Ho compiuto una scelta chiaramente multilaterale e, se vogliamo, oggi persino "fuori moda".

Per questo motivo, quando si tratta di parlare della politica italiana verso l'Europa orientale, verso i Balcani o, più in generale, del rapporto dell'Italia con l'Unione Europea, posso farlo con cognizione di causa: l'ho osservata da Bruxelles, quindi da fuori del ministero. L'altro unico periodo che ho trascorso a Roma è stato infatti presso la presidenza del Consiglio dei ministri, durante il secondo governo dell'Ulivo, con Romano Prodi, quando ho ricoperto l'incarico di consigliere diplomatico aggiunto tra il 2006 e il 2008. Anche in quel caso, pur lavorando a stretto contatto con il vertice politico si trattava comunque di uno sguardo non del tutto "interno" all'apparato, ma di qualcuno che osservava da una posizione che consentiva di vedere con chiarezza ciò che veniva fatto e ciò che, eventualmente, non veniva fatto.

Come dicevano i Greci, bisogna seguire il proprio demone: occorre fare ciò che davvero piace. La carriera può anche arrivare, ma se si vuole lavorare divertendosi è necessario prima capire qual è la propria indole, quali sono le attività che rendono più felici e che, proprio per questo, permettono di lavorare meglio. Nel mio caso, quando mi capitò in maniera piuttosto fortuita di andare a lavorare con Javier Solana[2] (ex Alto rappresentante per la politica estera dell'UE), dopo circa sei mesi avevo ormai capito che volevo rimanere lì e che desideravo lavorare

[2] Javier Solana, ministro degli Esteri spagnolo dal 1992 al 1995; segretario generale della NATO dal 1995 al 1999; segretario generale del Consiglio dell'Unione Europea e Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione dal 1999 al 2009.

in quel mondo. Si trattava di un ambiente multinazionale, nel quale si parlavano molte lingue, caratterizzato certamente da una struttura gerarchica, ma declinata in modo diverso rispetto ai modelli tradizionali: più moderna, meno formale, meno rigida.

2. *L'Unione Europea, l'Italia e i Balcani*

Ha ricordato di essersi occupato a lungo dei Balcani. È stato direttore per i Balcani occidentali del Servizio diplomatico europeo e rappresentante speciale dell'Unione Europea per il Kosovo. Nell'estate del 2000 si trovava a Pristina. Qual era, in quel momento, la strategia di Bruxelles, ma anche di Roma, rispetto alla questione del Kosovo?

Su questo tema ho discusso con moltissime persone in Italia e, naturalmente, le percezioni cambiano a seconda del punto di osservazione. Per quanto mi riguarda, io credo che il destino del Kosovo si sia deciso una volta per tutte nel 1999, dopo Rambouillet[3]. Nel momento in cui si prende la decisione di bombardare Belgrado, mi pare evidente che non si possa più realisticamente pensare di ricomporre i pezzi. Quella, a mio avviso, è stata una scelta irreversibile. Questo è il fatto. Poi, naturalmente, il modo in cui la questione è stata raccontata e discussa è stato diverso. In Italia, come in molte altre questioni di politica estera, esistono filoni distinti: è innegabile che all'interno del ministero degli Affari Esteri la componente filoserba sia sempre stata molto forte, direi onestamente più forte di quella filokosovara. Su questo non vi è alcun dubbio.

E qui comincio a rispondere più direttamente alla domanda. Parlo con molta libertà, perché quando lavoravo per Solana sui Balcani ho avuto non pochi problemi con Roma. A Bruxelles, invece, questa dinamica era stata compresa molto chiaramente: una volta accaduto ciò che era accaduto dopo Rambouillet, non era più possibile "rimettere insieme i pezzi". Ciononostante, vi erano numerosi tentativi in quella direzione: piani, proposte, idee che forse ricorderete, come federazioni, confederazioni

[3] Gli Accordi di Rambouillet prevedevano uno statuto di autonomia per il Kosovo in vista di un referendum sul suo futuro status entro tre anni e il contestuale dispiegamento di una forza militare della NATO nell'allora provincia autonoma della Serbia. Furono negoziati tra serbi e albanesi del Kosovo sotto l'egida del Gruppo di Contatto, composto da Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania, Italia e dalla Russia, la quale tuttavia non si associò agli accordi, che vennero respinti dalle autorità serbe.

e altre soluzioni di questo tipo, che, a mio giudizio, avevano ben poco senso. La linea di Bruxelles, tuttavia, è sempre stata corretta dal punto di vista della legittimità politica e giuridica. Parliamo infatti di questioni di politica estera, ambiti in cui vige il principio dell'unanimità. All'epoca non eravamo ancora ventisette Stati membri – prima del 2004 eravamo quindici – ma la regola era la stessa. Vi erano Paesi che non erano affatto favorevoli a uno sviluppo in senso indipendentistico del Kosovo e di questo si doveva necessariamente tenere conto. Del resto, ancora oggi cinque Stati membri dell'Unione Europea non riconoscono il Kosovo.

Lo strumento, il "grimaldello", che consentì comunque di lavorare e di indirizzare l'azione nella direzione ritenuta giusta, fu quello di mettere da parte la questione dello status del Kosovo e concentrare tutte le attività sulla normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina. Questo è stato il vero mantra di Bruxelles per vent'anni. Il punto culminante di questo approccio è stato il negoziato tra Belgrado e Pristina del 2013, sotto l'egida di Catherine Ashton[4] (Alto rappresentante UE dal 2009 al 2014). Quel negoziato l'ho seguito direttamente: per circa un anno e mezzo sono stato la persona incaricata di seguire il dossier, non tanto come "direttore Balcani" – che era il mio titolo formale – quanto come inviato personale di Ashton per il negoziato tra Serbia e Kosovo. Ero io la persona seduta al tavolo di quella trattativa tra il 2012 e il 2013.

In quell'occasione uno dei principi fondamentali fu questo: lo status non era oggetto del negoziato. Ci si occupava esclusivamente della normalizzazione dei rapporti, attraverso misure rigorosamente "*status neutral*". È facile dirlo, molto più difficile applicarlo nella pratica. Tuttavia, va detto che la Germania – come del resto altri grandi Paesi europei – aveva comunque un'idea piuttosto chiara: la questione, più che essere semplicemente congelata, avrebbe dovuto trovare una soluzione.

C'è però un aspetto poco noto e poco studiato, che a mio avviso meriterebbe maggiore attenzione, anche se le fonti disponibili sono scarse. A un certo punto, la prospettiva europea per i Balcani occidentali è venuta meno. Non saprei indicare una data precisa, ma direi che dopo i referendum francese e olandese sulla Costituzione europea del 2005 si è compreso chiaramente che quella prospettiva stava diventando sempre più debole, fino quasi a scomparire[5].

---

[4] Catherine Ashton, Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal 2009 al 2014.

[5] I referendum, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005 in Francia e

Diversi leader europei avevano detto ai serbi: "Entrerete nell'Unione Europea, ma per farlo dovete regolarizzare la questione del Kosovo. Non vogliamo un'altra Cipro". Questa è stata a lungo la linea. Ma quando la prospettiva dell'allargamento è venuta meno, è venuto meno anche quel messaggio. Non si è più detto con la stessa chiarezza: "Se volete entrare, dovete risolvere il problema".

E qui arrivo a una considerazione forse scomoda. Penso che, da parte di alcuni grandi Paesi europei, a un certo punto non si sia più lavorato seriamente per risolvere il problema del Kosovo. Il permanere di quel problema è diventato, se vogliamo, una giustificazione per non mantenere la promessa dell'allargamento. In altre parole: lasciamo la questione irrisolta, perché così possiamo giustificare il fatto di non allargare l'Unione.

Negli anni del negoziato, soprattutto nel 2013, sono stato testimone diretto di numerose possibili soluzioni. Una, in particolare, era molto vicina: la partizione, con Mitrovica Nord, Leposavić, Zubin Potok e Zvečan da un lato e uno scambio territoriale con la valle di Preševo dall'altro. Questa soluzione, che sulla carta può sembrare impraticabile, nella realtà era a un passo dall'essere realizzata. Sono convinto che sia Aleksandar Vučić[6] sia Hashim Thaçi[7] fossero pronti. A un certo punto, però, alcuni grandi Paesi europei dissero un no netto: la partizione non si poteva fare. Dal punto di vista della legalità europea, questa posizione era comprensibile: non si voleva ricordare il ritorno a confini tracciati su base etnica. Tuttavia – e qui parlo con grande franchezza – ho il forte sospetto che quel rifiuto sia servito anche a giustificare l'impossibilità di procedere con l'allargamento ai Balcani. Quando parliamo di Balcani, infatti, dobbiamo partire dalla Serbia. Ma oggi, francamente, non so bene dove stiamo andando. Alcuni Paesi dei Balcani stanno procedendo più velocemente, e già lo facevano allora, mentre la Serbia resta in una posizione di stallo. È una situazione che lascia aperti molti interrogativi e che, a mio avviso, non è stata ancora affrontata fino in fondo.

---

nei Paesi Bassi, respinsero il trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

[6] Aleksandar Vučić, primo ministro serbo dal 2014 al 2017 e presidente della Serbia dal 2017 al 2026.

[7] Hashim Thaçi, leader dell'UÇK e del Partito Democratico del Kosovo; primo ministro del Kosovo dal 1999 al 2000 e dal 2008 al 2014, ministro degli Esteri dal 2014 al 2016 e presidente della Repubblica del Kosovo dal 2016 al 2020.

3. *Gli allargamenti dell'Unione Europea*

Lei ha parlato di un declino dell'interesse nei confronti dell'allargamento dell'UE: lo colloca dopo il 2005–2006 o più avanti?

Questa è una domanda che mi sono posto anch'io molte volte. Credo che in quegli anni si siano verificate almeno due cesure fondamentali. La prima è stata il 2003, con la guerra in Iraq e la spaccatura profonda all'interno dell'Europa: da una parte certi Paesi, dall'altra altri. È stata una frattura devastante. E, per certi versi, lo stiamo rifacendo anche oggi. Due anni dopo è arrivato il fallimento della Costituzione europea, con i referendum. Successivamente si è cercato di rimettere insieme i cocci con il trattato di Lisbona del 2007, ma in modo piuttosto maldestro. Penso che Lisbona fosse stato concepito inizialmente in un altro contesto, quello del discorso di Fischer[8] a Humboldt: è lì che nasce anche l'idea del Servizio diplomatico europeo. Tuttavia, nel 2008–2009 quella riforma era già, per molti versi, una cosa "nata morta", perché non c'erano più le prospettive del 2001: il contesto era completamente cambiato. Poi è arrivata la crisi finanziaria, che è stata anch'essa devastante. Ma il vero *de profundis* l'ho vissuto nel biennio 2015–2016. In quel periodo si sono accumulate una serie di crisi: la crisi dei migranti, la crisi finanziaria, la Brexit e, infine, la prima vittoria di Trump. Me lo ricordo benissimo perché all'epoca lavoravo con Federica Mogherini[9], che era Alto rappresentante. All'inizio tutto era partito molto bene, ma dalla primavera del 2015 queste quattro crisi hanno fatto deragliare un po' tutto. E, secondo me, da lì è iniziato il deragliamento anche del Servizio diplomatico europeo.

Ha parlato di alcuni "grandi Paesi" europei che in qualche modo hanno frenato l'allargamento. Quali sono e per quali ragioni?

Quando parlo di grandi Paesi, per me sono essenzialmente tre: Germania, Regno Unito e Francia. Sui fondamentali, credo che alla fine concordino abbastanza, anche se poi esistono differenze significative.

---

[8] Joschka Fischer, ministro degli Esteri della Repubblica federale di Germania dal 1998 al 2005. Il 12 maggio 2000, Fischer, pronunciò un importante discorso sul futuro dell'Europa all'Università Humboldt, rilanciando l'obiettivo della federazione europea.

[9] Federica Mogherini, ministro degli Esteri dell'Italia nel 2014 e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal 2014 al 2019.

Partiamo dal Regno Unito. A mio avviso, il disegno britannico nei confronti dell'Unione Europea non è mai cambiato, almeno dai tempi di Winston Churchill[10]: "Federatevi pure voi, noi restiamo fuori; magari partecipiamo a qualcosa, ma rimaniamo il ponte con l'altra sponda dell'Atlantico". Negli anni 2000-2002 – e questo è molto importante – gli inglesi giuravano e spergiuravano che, dopo l'allargamento del 2004, si sarebbe passati alla fase successiva: la riforma costituzionale, l'approfondimento, il *deepening*. Le due cose, nel dibattito, erano sempre presentate come inseparabili.

Col senno di poi dobbiamo ammettere che noi, che spingevamo per l'allargamento, in parte ci siamo fatti fregare. Andavamo quasi ideologicamente verso l'allargamento, perché strategicamente era – ed è – la scelta giusta. Ma nel breve e medio periodo, come abbiamo visto, senza approfondimento l'allargamento è stato paralizzante. Gli inglesi, che nella mia esperienza di 35–40 anni di diplomazia considero i colleghi più bravi in assoluto, avevano un piano molto chiaro: allargare per rendere l'Unione una palude e impedire la riforma. Io l'ho sempre detto: se dobbiamo affidarci agli inglesi per costruire l'Europa, siamo messi davvero male. È talmente evidente.

La Germania è un caso più complesso. Non conosco a fondo la politica interna tedesca e non ho mai lavorato direttamente in Germania, ma ho visto molto chiaramente che fino a dieci o quindici anni fa Berlino aveva un atteggiamento profondamente diverso da quello attuale. Ogni volta che avevo bisogno di aiuto per districarmi tra francesi e inglesi in Medio Oriente, Afghanistan o Balcani, andavo a Berlino. E la Germania prendeva posizioni sinceramente favorevoli all'Unione Europea e alle istituzioni di Bruxelles. Penso che anche sull'allargamento, fino a un certo punto, i tedeschi ragionassero in modo diverso da oggi. Lo si è visto anche con Merkel e i profughi siriani: io ero a Gerusalemme quando ci fu quell'annuncio sulla disponibilità della Germania ad accoglierli. Fu una decisione impressionante. Ricordo che Tony Blair[11], che conoscevo bene, disse che quella scelta rischiava di essere un suicidio politico. La Germania, però, a un certo punto è stata costretta a cambiare molte posizioni per ragioni congiunturali e, nei fatti, ad allinearsi sempre di più con gli altri due grandi, cioè Regno Unito e Francia. La Francia, da parte sua, ha sempre detto: "Sì all'allargamento,

---

10 Winston Churchill, primo ministro del Regno Unito dal 1940 al 1945 e dal 1951 al 1955.

11 Tony Blair, primo ministro del Regno Unito dal 1997 al 2007.

ma con il referendum", cioè di fatto no. Io sostengo da almeno quindici anni che a Bruxelles bisogna essere pazzi per andare in giro a parlare di allargamento. A ventisette siamo già in una situazione di paralisi. E quindi di che allargamento parliamo oggi? Quello che avanza, secondo me, è più procedurale che sostanziale.

È interessante notare che già nel 2009 il partito più forte in Germania, la CDU, inserisce nel suo programma per le elezioni europee l'idea di una grande pausa sull'allargamento. Era già un segnale?

Sì, ma non era ancora così lineare. Nel 2005, quando il referendum fu bocciato in Francia e nei Paesi Bassi, dalla Germania arrivarono reazioni molto dure: "Avete perso tempo, non siete stati capaci di vendere il progetto". Ma il ministro degli Esteri Fischer viveva ancora nel mondo del 2001, un mondo che stava finendo proprio allora. Alcuni se ne erano accorti, altri no.

La riforma dei trattati e la Costituzione europea appartenevano a un altro mondo: forse nel 1997–1999 sarebbero passate, ma non più dopo. L'ho visto quotidianamente con i miei occhi. Sono molto amico di un diplomatico tedesco che è stato consigliere diplomatico di Angela Merkel per molti anni; avevamo lavorato insieme con Solana. La Germania ha sempre avuto una grande attenzione per le istituzioni europee e per il rafforzamento di Bruxelles. Quando abbiamo avviato il dialogo con Catherine Ashton nel 2013, i tedeschi furono tra i più disponibili a concedere margini di manovra alle istituzioni europee. Vučić, per esempio, lo conobbi proprio grazie a questo diplomatico tedesco, perché a Bruxelles non trattavamo direttamente con lui, ma con Dačić[12], che formalmente era il primo ministro, anche se il potere reale era già altrove.

Oggi, però, questo non è più vero. Oggi vedo Germania, Regno Unito e Francia molto più allineati sulle cose europee. Prima non era così. Prima i tedeschi erano decisamente più avanti.

Lei crede che nelle difficoltà del processo di approfondimento abbia contato, a un certo punto, anche l'effetto del grande allargamento del 2004? Cioè l'idea che, in realtà, i nuovi entrati non volessero portare avanti l'approfondimento,

[12] Ivica Dačić, primo ministro della Serbia dal 2012 al 2014 e ministro degli Esteri dal 2014 al 2024.

in aggiunta poi a quello che è stato il risultato dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi.

Non c'è dubbio. Perché poi, vedendo proprio materialmente come funziona il tavolo, con l'arrivo degli altri dieci si è moltiplicata immediatamente la difficoltà. Però, diciamo, i più accorti lo sapevano già prima. Anzi, in un certo senso era proprio quello a cui tendevano. E se per alcuni l'allargamento doveva essere la molla che faceva scattare l'approfondimento, per altri è stato esattamente la goccia che ha fatto traboccare il vaso. E questo vale anche per i Balcani: quando le persone hanno cominciato a vedere come lavoravano i nuovi entrati sulle questioni balcaniche, da dentro, la gente ha cominciato a dire: "Fermiamo tutto". La Slovenia è un po' diversa, però indubbiamente sì: la risposta è sì. Anche perché poi si è capito che di questi Paesi, all'inizio, sapevamo tutti pochissimo. Chi lo sapeva davvero, in Italia, in Europa, quali fossero le visioni, i progetti, i desideri dei polacchi, degli sloveni, degli ungheresi? Forse lo sapevano gli studiosi. Ma la politica, secondo me, procedeva a braccio.

Alla luce di ciò rimane un interrogativo: perché si è fatto l'allargamento pur consci che questo sarebbe avvenuto a discapito dell'approfondimento?

Questa è una domanda molto giusta. E questa domanda l'ho fatta recentemente a Romano Prodi. Lui, del resto, è stato un grande motore: è stato l'ultimo uomo italiano che a Bruxelles, davvero, ha detto la sua. Ha scritto le memorie, ha scritto tanti libri, e quei libri li conosco benissimo, anche perché i primi sono del periodo in cui lavoravo pure io a Palazzo Chigi. Io l'ho conosciuto bene e ci ho lavorato molto bene. Ecco, proprio due anni fa, in occasione della sua partecipazione a un evento a Bruxelles, gli chiesi: "Ma allora, questo allargamento…?". Ora, non ripeto la sua risposta, ma vi dico la mia.

Secondo me c'era, da parte di una certa classe politica europea – quella che aveva vissuto gli anni Settanta e gli anni Ottanta – una vera e sincera idea di obbligazione morale. C'era proprio questa convinzione: cade il Muro di Berlino, quella è Europa, quelli devono entrare. Punto. Questa è una prima motivazione. Poi, secondo me, c'è stata una sottovalutazione enorme della domanda: con quali regole lavoriamo se diventiamo di più? Oltre a questa sottovalutazione, che in alcuni casi è stata anche molto cinica, ce n'è stata un'altra: non chiedersi fino

in fondo che cosa sarebbe successo alla fine dell'Unione Sovietica, e poi con la Russia. Perché siamo già nel 1991, quella è già Russia. È stata sottovalutata quella dinamica. E ci sono gli strascichi più recenti: il modo in cui l'Ucraina si lega, in fondo, a questa ambizione occidentale di andare sempre più a ridosso della Russia.

Però metterei al primo posto proprio l'obbligo morale. Perché lì c'era gente come Havel[13] o come il grande poeta, poi Nobel polacco, Miłosz[14], che aveva scritto un libro che circolava molto a Bruxelles e si intitola *L'altra Europa*. Quel libro era molto letto a Bruxelles quando arrivai io nel 1996. Proprio per dire: "Ma hai visto l'Europa che c'è dall'altra parte? Ma questi sono più europei di noi". Erano considerati "fratelli". Conobbi allora molti di loro. E poi, secondo me, c'era anche questa consapevolezza – lo dico da appassionato, non da studioso – che tantissimi esperimenti europei, nei secoli precedenti, erano avvenuti a Est. Mi ricordo che una volta, tanti anni fa, andai a sentire un simposio a Bruxelles, e si parlava del Commonwealth polacco-lituano. Cioè, c'erano tutte queste esperienze orientali di costruzione continentale che erano state troncate dopo la Rivoluzione d'Ottobre, con l'URSS e poi il Patto di Varsavia.

Nella sua esperienza ha avuto la sensazione che dagli Stati Uniti venisse un incoraggiamento all'allargamento, oppure no?

L'America non è mai univoca. Ci sono sempre livelli diversi di comunicazione. A seconda che uno sia alla Casa Bianca, al Dipartimento di Stato, al Pentagono, senti tre cose diverse. Ma è fatto apposta, ed è fatto bene: si fa così. Detto questo, in America tutto quello che favoriva una maggiore presa di coscienza in Europa dei problemi dell'Europa – e quindi l'idea che, in futuro, certe cose ce le saremmo dovute trattare da soli – veniva incoraggiato. Però sempre fino a un certo punto. E questo lo si vide chiaramente dopo l'allargamento del 2004. La sveglia fu – e questo lo so bene – negli anni 2005–2006, quando ci furono le prime vere chiacchierate tra una serie di leader europei o di vertici istituzionali brussellesi e le leadership polacche e ungheresi. E lì cominciarono a venir fuori le cose come stavano: cioè che questi venivano a Bruxelles per parlare con la NATO. Di venire a Bruxelles a parlare con le istituzioni europee quasi non gli

---

[13] Václav Havel, drammaturgo, poeta e saggista ceco, presidente della Cecoslovacchia dal 1989 al 1992 e della Repubblica Ceca dal 1993 al 2003.

[14] Czesław Miłosz, poeta e saggista polacco, premio Nobel per la letteratura nel 1980.

interessava. C'è stato insomma questo cortocircuito: mentre a Bruxelles, in buona fede, c'era l'idea dell'obbligo morale, dall'altra parte era chiaro che c'era prima di tutto un interesse di sicurezza: fare in modo che quello che era successo con l'Unione Sovietica non riaccadesse con la Russia. A loro, dunque, di Bruxelles interessava molto l'Alleanza Atlantica. Se uno rivede gli allargamenti, quello della NATO precede sempre quello dell'Unione Europea. E non è un caso, perché è la cosa che gli interessa. Se apri due capitoli negoziali, uno con la NATO e uno con l'Unione Europea, io scommetto quello che volete su quale chiudono prima e su quale interessa loro di più. È ovvio.

Però credo molto nella spiegazione dell'obbligazione morale. Se ne parlava anche in quegli anni a Palazzo Chigi: era evidente che ci sarebbero state difficoltà nel breve periodo, e anche nel medio, ad assorbire tutti questi nuovi Stati, esisteva ancora quel mondo – perché la politica è sempre in ritardo rispetto a quello che succede davvero – il mondo della "fine della storia" di Fukuyama[15]. Era un'idea che aveva dieci anni, ma era ancora dominante. Quindi si diceva: "Facciamo fatica nel breve e nel medio, ma nel lungo periodo, strategicamente, per crescere come continente, non c'è dubbio: l'allargamento è sacrosanto, serve come il pane, è fondamentale". Non si pensava che il mondo sarebbe andato nella direzione in cui è andato. Non si pensava alle crisi che abbiamo detto prima. Sul lungo periodo, la valenza strategica dell'allargamento veniva percepita come premiante.

> *L'impressione è che, in nome di questa obbligazione morale all'allargamento, si superino le non poche resistenze e preoccupazioni che pure si manifestano all'interno dei singoli Paesi dell'Unione. In Italia, per esempio, c'era una importante fascia di opinione pubblica e politica che criticava la prospettiva dell'allargamento, anche in relazione alle risorse europee che sarebbero state dirottate dalla Penisola verso i nuovi membri.*

Giustissimo. Non solo in Italia: anche tutti i mediterranei avevano questa percezione della fuga delle risorse verso i Baltici e verso Est. Ma la spinta all'allargamento era potente. In Europa, quando si formano alleanze tra i grandi Paesi, macinano tutto. E l'allargamento era il mantra: si doveva fare. Non c'era quasi la dignità del dubbio. Ricordo i gruppi "Allargamento", il Consiglio… tutti processi che andavano e

---

[15] Francis Fukuyama, politologo statunitense, autore del saggio *The End of History and the Last Man*, pubblicato nel 1992.

dovevano andare velocemente. La Commissione aveva questa come grande priorità. Era un po' la conclusione di un'epoca e il modo "giusto" per prepararsi alla nuova epoca, che si pensava sarebbe stata diversa da quella che poi è stata. Oggi, secondo me, le cose andrebbero in maniera molto diversa.

Lei ha detto che gli Stati Uniti hanno sempre facce diverse – Casa Bianca, Dipartimento di Stato, Pentagono. Quale "faccia" era quella a favore dell'espansione, se vogliamo, della NATO e dell'Unione Europea? Qual era, se c'era, e se si faceva sentire a Bruxelles – e in caso se è stata ignorata da chi più o da chi meno – la voce russa?

Mi sono fatto qualche idea, però devo dire per onestà intellettuale che io su questo filone non ho mai lavorato direttamente. Sull'idea che occorresse allargare la NATO, però, questa diversità di voci americane tendeva ad affievolirsi. Cioè, sull'allargamento della NATO io vedo una linea molto precisa. E questa linea, probabilmente, derivava anche da una sottovalutazione di quello che sarebbe successo in Russia. In Russia ci sono stati almeno dieci anni in cui non è che si capisse bene dove si sarebbe andati. Putin arriva nel dicembre 1999, ma dal 1991 al 1999 in Russia la parola "democrazia" era di moda, nonostante stesse già creando sconquassi: i redditi calarono del 40–50%, una montagna di famiglie finì sul lastrico. Però i russi ci misero una decina d'anni a ribellarsi davvero a quell'idea e Putin ha incarnato benissimo questa spinta revanscista del "ritorniamo a quello che eravamo prima". Ma non accadde tutto subito. Ricordo benissimo che a Bruxelles, negli anni Novanta, si leggevano questi due libri: Huntington[16], *The Clash of Civilizations*, e Fukuyama. E non ricordo una persona che pensasse che avesse ragione Huntington. Negli anni 1996–1997–1998 era tutta "fine della storia". Anzi, poi cominciò anche tutta l'idea – Berlusconi, Pratica di Mare – che Putin fosse una persona con cui si poteva negoziare, portare al tavolo. C'era il Consiglio NATO–Russia.

Non bisogna mai sottovalutare il fatto che le cose non sono immediatamente chiare: ci vogliono anni per capire in che direzione vanno gli eventi. Alcune decisioni, come l'allargamento, in quel decennio

[16] Samuel Huntington, politologo statunitense, consigliere nel National Security Council dell'amministrazione Carter e autore del saggio *The clash of civilization and the remaking of world order*, pubblicato nel 1996.

sono state prese con l'idea che le cose sarebbero andate in un altro modo. In America, poi, negli ultimi anni ho letto sui giornali – in relazione all'Ucraina – che ci sarebbe stato chi diceva che bisognava andare cauti sull'allargamento a Est. Però, sicuramente, c'era una spinta forte in senso contrario. E c'è un altro punto da considerare: il dubbio che c'era di mandare avanti prima l'integrazione europea e poi la NATO, perché l'integrazione europea non dava fastidio necessariamente ai russi. In realtà, i russi non hanno mai capito bene che cosa fosse l'Unione Europea come progetto politico: che cos'è, cosa dovrebbe diventare. E questo secondo me vale anche per l'America. Non bisogna mai sottovalutare che dell'Unione Europea ne sappiamo pochissimo anche noi. Figuriamoci in America o in Russia. Per molti, è "un'organizzazione regionale", una specie di grande ONG. Noi pensiamo alla politica estera comune, ma queste sono cose che solo noi sentiamo. In America no. E poi gli americani in Europa hanno sempre fatto i loro interessi, continuano a fare i loro interessi. E "*America First*" non è una roba nata con Trump: è sempre stata una linea di fondo.

Rispetto alla questione dell'allargamento – anche della NATO – lei ha riscontrato in Italia, al di là delle posizioni pubbliche, spinte sincere, freni, ostacoli, oppure un orientamento sostanzialmente unanime a livello di governo e di partiti?

Unanime non è mai stato. Al di là delle esternazioni pubbliche e così via, l'europeismo non è una caratteristica strutturale della classe politica italiana, per tantissimi motivi storici. Metterei tra i primissimi un fatto semplicissimo: sono in pochissimi, in Italia, quelli che sanno davvero di cosa si sta parlando quando si parla di Unione Europea. E non parlo di dettagli: per un politico medio, oggi, sapere la differenza tra Consiglio, Parlamento e Commissione è già una cosa abbastanza rara. Figuriamoci la conoscenza dei veri meccanismi. Molto spesso l'europeismo italiano è stato di facciata. E questo vale un po' per tutti, poi. Ci sono state eccezioni, ci sono state grandi personalità anche dopo De Gasperi. Prima citavo Prodi.

Ed è talmente vera questa cosa che ricordo bene, appena entrato in diplomazia nel 1990, che la parola d'ordine era "pentagonale", ancora più che "Europa". Era un'iniziativa di Gianni De Michelis[17], nata come

[17] Gianni De Michelis, ministro degli Esteri dal 1989 al 1992 e vicepresidente del

"quadrangolare" e poi evolutasi come Iniziativa Centro-europea. L'Italia ha brigato moltissimo per tenere in vita iniziative regionali. Quando ero capo dell'ufficio balcanico avrei voluto chiuderle, perché avevo un'impostazione brussellese: l'allargamento si fa con Bruxelles, lavorando a Bruxelles, mentre queste iniziative lasciano il tempo che trovano. Anche perché, per funzionare, come hanno detto gli stessi ideatori, ci volevano soldi. La politica estera costa. Se non ci sono soldi, non la fai. È un'equazione perfetta. Per questo, secondo me, il filone doveva essere quello brussellese.

C'è stato un centrosinistra in alcuni momenti più orientato… ricordo che ero a Bruxelles col primo Ulivo, e c'era anche, da parte delle istituzioni europee, questa reazione: "Finalmente vengono alle riunioni". Cioè: finalmente c'è qualcuno, finalmente il livello si alza. Ma non faccio un discorso di parte politica: il difetto, per me, è proprio italiano. E anche della diplomazia italiana. A Bruxelles girava questa storiella: quando le istituzioni dovevano parlare con un politico italiano, i primi venti minuti della riunione se ne andavano a chiarire di cosa si stava parlando. Perché non c'era cognizione di causa o c'era cognizione di causa in un'ottica puramente italiana. Ora, non bisogna generalizzare: abbiamo avuto commissari bravissimi, Monti[18] e Bonino[19] ai miei tempi; Tajani[20] e Gentiloni[21] in tempi più recenti. Quindi ci sono le persone capaci. Però, in generale, noi spesso ci siamo accontentati di sbandierarlo l'europeismo, senza praticarlo. E praticarlo vuol dire lavorare, studiare, farsi venire idee. Vuol dire metterle in pratica. Vuol dire investire molto su Bruxelles.

Consiglio dal 1988 al 1989.

18 Mario Monti, commissario europeo per il mercato interno dal 1995 al 1999 e per la concorrenza dal 1999 al 2004, poi presidente del Consiglio dal 2011 al 2013.

19 Emma Bonino, commissario europeo per la politica dei consumatori, la pesca e gli aiuti umanitari dal 1995 al 1999 e ministro degli Esteri dal 2013 al 2014.

20 Antonio Tajani, vicepresidente della Commissione europea dal 2008 al 2014; commissario europeo per i trasporti dal 2008 al 2010 e per l'industria e l'imprenditoria dal 2010 al 2014; presidente del Parlamento europeo dal 2017 al 2019 e ministro degli Esteri dal 2022 a oggi.

21 Paolo Gentiloni, ministro degli Esteri dal 2014 al 2016; presidente del Consiglio dal 2016 al 2018 e commissario europeo per gli affari economici e monetari dal 2019 al 2024.

4. *I valori come confini dell'Unione*

Nel tempo, Paesi diversi sono divenuti candidati all'adesione, ad esempio la Turchia o la Georgia. Secondo lei quali sono i confini dell'Europa? In base a cosa mutano?

A Bruxelles, nei tempi d'oro, prima della crisi che attraversiamo ormai da una ventina d'anni, sui confini si partiva dal concetto di cittadinanza. E si diceva: "Guardate, l'Europa è una cosa veramente unica. Per cui si diventa cittadini europei in un modo diverso da tutte le altre cittadinanze nazionali. Non vale il luogo dove sei nato, non vale di chi sei figlio, non vale il sangue che hai nelle vene. Per diventare cittadini europei, in realtà, non vale niente di tutto questo: valgono le cose in cui credi". C'era l'idea che i valori europei fossero l'elemento che qualificava la cittadinanza. Sui confini il dibattito era conseguente: in realtà tutti possono essere cittadini europei se entrano in quel perimetro di valori. Era una visione estrema, ma da essa discendeva che non si escludeva nessuno di coloro i quali credevano nelle cose in cui credevamo noi in questa piccola appendice del continente asiatico che è l'Europa.

Ci fu la campagna – la fecero in Italia i radicali – per Israele, per esempio. Perché si diceva: "Ma qui non conta lo spazio, qui conta il cuore. Il cuore dell'Europa batte a Gerusalemme". Questo diceva Marco Pannella[22], ma tanta gente lo diceva. Secondo me alla fine è questo che bisogna vedere: quali sono i principi in cui si crede. Su questo oggi c'è una crisi tremenda: io sono molto contento dei valori dell'Europa, ma non ho mai insistito troppo perché secondo me i valori sono cose che si praticano, si fanno, non si dicono. Lo stato di diritto, la democrazia, il rispetto dei diritti umani, il rispetto delle minoranze: tutte queste cose sono giuste, ma bisogna farle, non bisogna dirle. Perché a forza di dirle, poi uno ottiene l'effetto opposto: sanno di falso. In ogni caso, europeo è chi vuole essere parte di quel progetto. La geografia ha importanza, ma penso che non debba essere la discriminante per decidere chi è europeo e chi non lo è. Penso che l'Europa non sia un concetto geografico, ma un concetto storico. E poi la geografia si adegua alla storia, si aggiusta. Quindi penso che, effettivamente, definire i confini dell'Europa non ci convenga. Non ci è mai convenuto e non ci conviene neanche adesso. Bisogna lasciare che possano evolversi. D'altra parte, l'Europa –

[22] Marco Pannella, segretario e presidente del Partito Radicale dal 1963 al 1989.

diversamente da quasi tutti gli altri continenti – è un continente senza confini naturali. E infatti noi siamo stati maestri – anche perché siamo un continente, tutto sommato, povero di risorse naturali, e lo eravamo già nell'antichità – a usare le cose che ci arrivavano dagli altri. Proprio grazie al fatto che mancavano confini fisici: sì, c'erano catene montuose, ma non c'erano oceani. Era uno spazio aperto. Quindi è molto difficile fissare i confini, perché variano nel tempo e dipendono da come ci si conforma a questo comune denominatore, a questo "credo".

Come vede in prospettiva ulteriori allargamenti dell'Unione Europea, di cui pure si continua a parlare come necessari?

Direi che, se ci saranno, saranno degli allargamenti diversi, adesioni *sui generis*, in linea con i tempi che stiamo vivendo. Infatti, già si parla di metodi di voto che tengono conto di tante cose: non su tutte le materie, non su tutte le questioni, con formule diverse, maggioranze diverse, perché è evidente che non può essere semplicemente un allargamento "come prima". Poi c'è un altro fattore da considerare: l'idea dell'approfondimento non è morta. Anzi, è un orizzonte che deve restare, perché se muore quell'idea, finisce tutto.

Mi chiedo se certi equilibrismi cui assistiamo oggi non siano un modo per evitare sconquassi irreversibili: tenere un po' le cose in piedi, senza far crollare tutto, aspettando momenti migliori. Le cose vanno più velocemente che in passato. Le dinamiche tecnologiche, migratorie ed economiche sono velocissime. Quindi magari uno "tiene botta" sperando in tempi migliori.

E in merito all'ingresso dell'Ucraina?

Penso che ci sia l'esigenza di tenere vivo il progetto. E poi, anche in questo caso, come per l'allargamento del 2004, c'è l'obbligo morale. La lettura della guerra, fatta in Europa, è che in Ucraina si combatte anche per noi, si combatte anche per il futuro dell'Europa. Sono sempre stato convinto che, per la Russia, il fatto che gli Stati ex sovietici come i Baltici, ma vale anche per l'Ucraina, facessero parte dell'Unione Europea – non della NATO, dell'Unione Europea -, fosse una cosa che non dava fastidio. Era una cosa compatibile, o perlomeno lo è stata fino a un certo punto e almeno fino a qualche anno fa. Se l'Ucraina fosse entrata nell'Unione Europea, per la Russia non sarebbe stato un problema. La

NATO è ovviamente diversa. Non credo che questo sia più vero adesso, ma lo è stato in passato.

L'allargamento all'Ucraina è anche un modo per avere un ruolo nella partita. Perché poi le cose di cui l'Europa dispone per fare politica estera sono poche. Diceva una volta Giuliano Amato che l'allargamento è l'unica politica estera dell'Unione Europea. E tolta quella, ci rimane poco. E questo non è falso: penso sia abbastanza vero. Quella è una leva che Bruxelles può usare, e Bruxelles non ha tante leve. A me è piaciuto lavorare nei Balcani più che in Medio Oriente o in Afghanistan, perché nei Balcani c'è stato un tempo in cui uno poteva davvero cambiare le cose facendo leva sulla prospettiva europea. Cosa ha da mettere oggi l'Unione Europea sul tavolo internazionale, senza una politica estera e di difesa degna di questo nome? Può mettere la ricostruzione e l'allargamento. Queste, al momento, sono le cose che ha. Non c'è nient'altro.

Qui, poi, si aprirebbe tutto un altro capitolo. Finora abbiamo grosso modo parlato dell'Unione Europea che conosciamo. Questa Unione Europea, secondo me, già non esiste più. È falso il mantra secondo il quale le istituzioni non muoiono: muoiono pure le istituzioni. Ne sono convintissimo. E allora, se noi dobbiamo costruire qualcosa in Europa, dobbiamo partire da fondamenta un po' diverse. Dobbiamo ripartire dallo spirito dell'Europa, ma dobbiamo ripartire da dove volevamo partire. Non dimentichiamoci che la prima cosa era la difesa. La CED[23], negli anni Cinquanta, doveva essere l'inizio. Poi non è andata e si è partiti con quest'altra cosa, quella che abbiamo adesso. Ecco perché credo che, per fare davvero la politica estera comune – quindi la politica di difesa comune – l'Europa che c'è adesso non va bene. Perché questa Europa è fatta per un'altra cosa: è fatta per il metodo funzionalista. E con il metodo funzionalista non ci fai la politica di difesa comune. Se la vogliamo fare, bisogna rifondare l'Europa. È un lavoro enorme, ma penso che l'Europa debba evolvere. Arriverà – spero – la forza per ripartire. Non la vedrò io, certo. Ma deve arrivare. Dopotutto questa "città d'Europa" ha qualche migliaio d'anni: non è finita qua. Rinascerà sotto altre forme.

---

[23] Comunità europea di difesa, fu un progetto promosso nel 1950 da Francia, Italia, Benelux e Germania Ovest, volto a creare un esercito europeo sovranazionale sotto un comando comune, includendo il riarmo controllato della Germania Ovest. Il trattato istitutivo, firmato nel 1952 da sei paesi europei, non entrò in vigore a causa della mancata ratifica da parte della Francia nel 1954, determinandone il fallimento.

Se vogliamo fare politica estera e politica di difesa, ci vogliono trattati diversi. Con l'attuale configurazione giuridica dei trattati, non possiamo fare certe cose: mancano proprio le basi, anche giuridiche, per farle.

Il ragionamento che si fece negli anni '50 con la nascita della CECA[24], con il funzionalismo, poteva essere giusto all'epoca, ma oggi si è rivelato erroneo: non è successo. Anzi, stiamo tornando indietro. L'Europa così com'è, credo che abbia esaurito la sua funzione. Bisogna ripartire, bisogna rifarla, bisogna rifondarla. Quelli che vanno in giro a manifestare e dicono che la politica della difesa, l'idea militare, sia una cosa antieuropea, non conoscono la storia. Perché l'Europa moderna è nata nel Seicento proprio con l'idea di mettere insieme anche le armi e difendersi insieme. Pure Kant, che auspicava la pace perpetua, non negava che bisognasse combattere Napoleone tutti insieme. Penso che si debba ripartire da qui, dalle fondamenta.

Sempre a proposito dell'Ucraina, pensa che nel 2013 l'accordo di associazione con l'UE sia stato percepito e presentato come un aut-aut tra Unione Europea e Russia, contribuendo a polarizzare il Paese e ad alimentare la crisi di Maidan? Col senno di poi, c'era spazio per un'impostazione diversa, che lasciasse all'Ucraina un margine di coesistenza tra integrazione europea e rapporti economico-politici con Mosca? Inoltre, dopo lo scoppio del conflitto, l'UE ha rilanciato la prospettiva di una rapida adesione ucraina. Non rischia di essere un messaggio contraddittorio rispetto ad altri casi – ad esempio i Balcani – in cui si è sempre detto che per avanzare verso l'adesione bisogna prima risolvere i conflitti e pacificare le controversie?

Certo. Non è la prima volta che lo facciamo. Io mi ricordo un'altra mia esperienza: una piccola cosa, però all'epoca era molto rilevante. La guerra in Macedonia nel 2001: quando la Macedonia stava combattendo, cioè quando Tetovo si era separata, quando c'era la guerra in Macedonia, noi mettemmo sul tavolo a Bruxelles l'accordo di stabilizzazione e associazione. E passò. Ma farlo passare fu molto difficoltoso, perché la gente giustamente diceva: "Ma che, siamo impazziti? Qui c'è la guerra e noi firmiamo un accordo di associazione e stabilizzazione con chi? Con un Paese in guerra? Ma non si può fare". Poi fu fatto, c'era

[24] La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), istituita con il trattato di Parigi del 1951, ebbe l'obiettivo di integrare le industrie del carbone e dell'acciaio di sei paesi europei per mantenere la pace e favorire la cooperazione economica. Coinvolse Francia, Germania Ovest, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, rappresentando il primo nucleo del processo di integrazione europea.

la presidenza svedese. Per dire che, secondo me, c'è sempre un tempo della politica. Sicuramente questa possibilità oggi non c'è più, perché siamo in un'altra fase. Noi stiamo da una parte, la Russia sta dall'altra parte. Quindi Bruxelles non è che abbia più tutto questo margine. In altre parole: io penso che adesso questo equilibrio, questo compromesso, questo modo di presentare qualcosa come un sistema per bilanciare tutte le esigenze, se pure c'era in passato, penso che non ci sia più.

Ma sono perfettamente d'accordo che fino a un certo momento c'era. So per certo che fino a un certo momento alla Russia, se l'Ucraina avesse aderito all'Unione Europea, poteva andare bene. Tant'è che ciò, fino a qualche tempo fa, era uno degli elementi negoziali che si potevano mettere sul tavolo di compromesso.

C'è stato un momento, parlo ancora dei primissimi anni 2000, in cui questi spiragli, queste finestre di negoziato che si erano aperte negli anni '90 – in cui in Russia non si capiva bene dove si stesse andando – esistevano ancora. Guardando all'oggi e alle prospettive di adesione dell'Ucraina penso che se sei il presidente della Commissione europea devi giocare con quello che hai. Non ti puoi chiamare fuori dai tavoli e l'unica speranza che Bruxelles ha di essere interpellata sull'Ucraina è sulla questione della ricostruzione e su quella dell'allargamento.

Guido Lenzi

Guido Lenzi ha prestato servizio presso la Direzione Generale Affari Politici della Farnesina durante i lavori della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (1972-1975), come consigliere politico a Londra (1976) e primo consigliere dell'ambasciata d'Italia a Mosca (1980). A capo dell'Ufficio IV (NATO) della Direzione Generale Affari Politici dal 1983, è stato ministro consigliere presso la rappresentanza permanente d'Italia all'ONU (1989) e vicecapo di Gabinetto del ministro degli Esteri (1993-1994). Dal 2000 al 2004 ha servito come ambasciatore alla rappresentanza permanente d'Italia presso l'OSCE a Vienna e come consigliere diplomatico del ministro dell'Interno (2005-2008)[1].

1. *A Mosca durante la recrudescenza della guerra fredda*

Tra il 1980 e il 1983 ha servito all'ambasciata italiana a Mosca, in un periodo contrassegnato dalla crisi del processo di distensione. Nel dicembre 1979 l'Alleanza Atlantica aveva assunto la "doppia decisione", avviando un negoziato con Mosca per ottenere il ritiro dei missili a medio raggio installati in Unione Sovietica e, al contempo, decidendo lo schieramento dei missili a medio raggio americani in diversi Paesi dell'Europa occidentale, tra cui l'Italia. Quale immagine del Paese ebbe modo di formarsi in quegli anni? Quale contesto politico trovò al suo arrivo, come visse quell'esperienza e come la valuterebbe oggi alla luce dei suoi successivi incarichi, in particolare presso l'OSCE?

[1] L'intervista è stata realizzata il 20 novembre 2025.

Quando giunsi a Mosca si era da poco conclusa l'esperienza delle Olimpiadi del 1980. Durante le Olimpiadi, l'attività ordinaria delle ambasciate era stata ridotta al minimo, essendo l'apparato diplomatico prevalentemente impegnato nell'assistenza alle delegazioni nazionali. Il contesto era già complesso, anche sul piano interno sovietico, e i rapporti con gli occidentali avevano iniziato a presentare elementi di tensione. Il mio arrivo avvenne nel solco dell'esperienza dell'Atto finale di Helsinki del 1975, che avevo seguito da Roma come capo della segreteria del direttore generale per gli Affari Politici, l'ambasciatore Ducci[2]. Quell'esperienza aveva segnato profondamente la mia formazione: avevo vissuto direttamente, seppure da una posizione di supporto, il lungo e paziente negoziato che aveva condotto alla CSCE. Ne seguivo l'evoluzione con convinzione e con una certa partecipazione emotiva, consapevole che si trattava di un processo fondato non su risultati immediati, ma su una lenta accumulazione di piccoli avanzamenti, spesso apparentemente marginali.

Giunsi dunque a Mosca animato da un atteggiamento di apertura e di curiosità. Ero fortemente interessato alla Russia, alla sua storia, alla sua cultura, alla sua produzione artistica e musicale. Personalmente, mi sforzai di conoscere il Paese in profondità: viaggiai ampiamente in tutta l'Unione Sovietica, dall'Europa orientale fino all'Asia centrale, raggiungendo anche regioni come il Tagikistan, al confine con l'Afghanistan. Percorsi la Transiberiana con la mia famiglia fino a Pechino e ritorno, visitai la Georgia, l'Armenia, l'Ucraina, e numerose altre repubbliche sovietiche, spesso durante le ferie, chiedendo i necessari permessi e accettando di essere seguito e controllato.

Questo atteggiamento non passò inosservato. Al momento della mia partenza, il viceministro degli Esteri sovietico Petrovskij[3] – che sarebbe poi diventato segretario generale aggiunto delle Nazioni Unite e autore del celebre discorso di Gorbacëv del 1988 all'Assemblea Generale – mi convocò e, in un incontro ufficiale, volle riconoscere pubblicamente il mio sforzo di comprendere il Paese "fino nei minimi dettagli". Per me, quello fu il riconoscimento più significativo che potessi ricevere.

---

[2] Roberto Ducci, ambasciatore in Finlandia dal 1958 al 1962; in Jugoslavia dal 1964 al 1967; in Austria dal 1967 al 1970; direttore generale per gli Affari politici dal 1970 al 1975 e ambasciatore nel Regno Unito dal 1970 al 1975.

[3] Vladimir Petrovskij, viceministro degli Esteri dell'URSS dal 1986 al 1991 e vicesegretario generale delle Nazioni Unite dal 1993 al 2002.

Tuttavia, l'impatto con la realtà politica sovietica fu anche fonte di frustrazione. Nonostante l'Atto finale di Helsinki del 1975, l'Unione Sovietica non aveva modificato in modo sostanziale il proprio atteggiamento diplomatico. Le prescrizioni politiche erano formalmente accettate, ma non interiorizzate. L'epoca finale di Brežnev era caratterizzata da un evidente immobilismo: il leader appariva profondamente invecchiato, incapace di esprimersi con chiarezza, e l'intero sistema mostrava segni di irrigidimento. Assistetti personalmente ai funerali di Brežnev, un evento che rese plastica la distanza tra la monumentalità del rituale e l'esaurimento politico del regime.

Con l'avvento di Andropov[4] nel novembre 1982, già figura centrale del KGB, si percepì un tentativo di maggiore attenzione verso le aspettative internazionali. Andropov parlò della necessità di introdurre "incentivi" per stimolare un maggiore impegno della popolazione. Ricordo di aver chiesto a un giornalista russo, mio interlocutore abituale, quale fosse il significato reale di quel concetto; la sua risposta, ironica e amara, fu che nel sistema sovietico l'unico vero incentivo erano "i calci nel sedere". Questo episodio rimase per me emblematico dei limiti strutturali del sistema. Intrattenevo rapporti regolari sia con funzionari del ministero degli Esteri sovietico – fra cui Anatolij Adamišin[5], futuro ambasciatore a Roma e poi a Londra, nonché viceministro degli Esteri – sia con giornalisti e intellettuali. Questi contatti mi permisero di cogliere una Russia più articolata e complessa di quella rappresentata dalle sole strutture ufficiali. Il mio stile di lavoro, poco burocratico e molto diretto, mi portava a muovermi frequentemente sul territorio, anche a costo di mettere in difficoltà gli apparati di controllo che mi seguivano.

Questa esperienza, vissuta con intenso coinvolgimento personale, mi consentì di maturare una conoscenza diretta e profonda della Russia sovietica, conoscenza che sarebbe poi risultata essenziale negli incarichi successivi, in particolare a Vienna, nell'ambito dell'OSCE. Lì ebbi modo di confrontare la promessa originaria di Helsinki con le sue difficoltà applicative, e di osservare come le relazioni tra Europa e Russia oscillassero costantemente tra apertura e chiusura, cooperazione formale e diffidenza sostanziale. In sintesi, l'esperienza moscovita mi

---

[4] Jurij Andropov, segretario generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica dal 1982 al 1984.

[5] Anatolij Adamišin, ambasciatore in Italia dal 1990 al 1992.

restituì l'immagine di un sistema politicamente rigido ma socialmente ricco di fermenti latenti; un sistema che accettò formalmente il dialogo europeo senza mai davvero interiorizzarne la logica. È su questo sfondo che vanno letti anche gli sviluppi successivi, fino agli anni Duemila: non come una rottura improvvisa, ma come l'esito di una tensione mai risolta tra apertura internazionale e autopercezione imperiale.

Nei rapporti dell'Occidente con la Federazione Russa, la guerra del Kosovo del 1999 è stata, secondo una lettura diffusa, un punto di discontinuità. In quel periodo ha servito presso l'UEO e poi alla Direzione Generale Affari Politici della Farnesina. Quali valutazioni si fecero al ministero sulla crisi e sui rapporti con Milošević[6] e con l'opposizione serba?

Per quanto riguarda il Kosovo, in quel frangente ero in servizio presso il ministero degli Affari Esteri: dopo la fine della guerra, nell'ottobre 1999, lavoravo con la direzione generale per gli Affari Politici; dal gennaio 2000 seguivo più specificamente le tematiche di sicurezza e difesa. Preciso questo aspetto perché, nella ricostruzione degli eventi, non opero una distinzione netta fra ciò che ho osservato "dall'interno" e ciò che ho seguito successivamente: la mia attenzione era costantemente rivolta a comprendere le dinamiche e le ragioni della crisi. La vicenda kosovara presentò tratti peculiari. In quel periodo il presidente del Consiglio era Massimo D'Alema, il che rese politicamente e simbolicamente più onerosa l'assunzione di responsabilità connesse a un intervento militare, considerata la storia e l'identità politica della sinistra italiana. Proprio per questo, la decisione assunse un valore ulteriore: essa fu letta come una scelta non ideologica, ma fondata su una valutazione di responsabilità istituzionale e di coerenza con gli impegni assunti in sede euro-atlantica. Nel merito, la questione riguardava la natura dell'assetto costituzionale e politico della Jugoslavia in disgregazione e, in particolare, il grado di autonomia del Kosovo. Mentre altre unità territoriali dell'assetto jugoslavo avevano beneficiato, in forme diverse, di strumenti di autogoverno – organi rappresentativi, competenze amministrative e istituzionali – il Kosovo non disponeva di un quadro paragonabile.

L'inasprimento del conflitto maturò nel contesto più ampio della crisi e del collasso della Federazione jugoslava, che va letto anche alla luce delle trasformazioni storiche di lungo periodo: dopo la prima

[6] Slobodan Milošević, presidente della Serbia dal 1991 al 1997 e della Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1997 al 2000.

guerra mondiale, la dissoluzione degli imperi e i processi di autodeterminazione produssero una pluralità di soluzioni istituzionali, non sempre riconducibili a schemi lineari; la Jugoslavia stessa rappresentò, in una certa misura, un tentativo di ricomposizione federale nello spazio post-imperiale. In questo quadro, per l'Italia il Kosovo costituì un "momento della verità", nel senso che emerse con particolare nettezza la tensione tra l'orientamento tradizionale – incline a privilegiare soluzioni di composizione pacifica dei conflitti – e la necessità di non sottrarsi a decisioni assunte collettivamente in ambito NATO ed europeo.

La posizione italiana, per tradizione e per cultura diplomatica, tende a fondarsi su principi di moderazione e su una preferenza per la pace; tuttavia, vi sono circostanze in cui, per solidarietà alle decisioni comuni e per coerenza con gli impegni assunti, non è possibile dissociarsi. Conseguentemente, l'Italia mise a disposizione le proprie basi, che restano giuridicamente basi italiane rese disponibili all'Alleanza Atlantica (e non "basi NATO" in senso proprietario, come talvolta viene impropriamente affermato). In quella fase, la disponibilità delle infrastrutture italiane – anche per ragioni geografiche e operative – fu un elemento determinante per l'esecuzione delle decisioni adottate congiuntamente. In sintesi, la scelta del governo italiano si collocò in un quadro di responsabilità alleata e di adesione a una decisione comune, assunta nelle sedi euro-atlantiche, alla quale l'Italia non poteva sottrarsi senza costi politici e strategici rilevanti.

2. *Il multilateralismo come necessità: l'esperienza all'OSCE*

La sua attività diplomatica si è spesso svolta presso le organizzazioni internazionali. In particolare, tra il 2000 e il 2004, ha ricoperto l'incarico di rappresentante permanente d'Italia presso l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, istituita nel 1995 come erede della CSCE. Quale è il bilancio della sua esperienza nella diplomazia multilaterale?

È importante tenere presente che l'OSCE era stata concepita come uno strumento di prevenzione e gestione dei conflitti nello spazio europeo. Il fatto che non sia riuscita a svolgere efficacemente questo ruolo, come dimostra in modo drammatico la guerra in Ucraina, rappresenta un fallimento evidente dal punto di vista diplomatico. La diplomazia, infatti, presuppone sempre l'esistenza di un interlocutore disposto al

dialogo; quando questo manca, come oggi accade all'interno dell'OSCE, lo strumento perde gran parte della sua efficacia. Ritengo tuttavia fondamentale interrogarsi su ciò che l'OSCE avrebbe dovuto essere e su ciò che potrebbe ancora rappresentare, in particolare come canale di mantenimento del dialogo con la Russia, dialogo che oggi appare gravemente compromesso.

La mia esperienza presso le Nazioni Unite e nelle principali organizzazioni internazionali mi ha consentito di acquisire una visione complessiva del multilateralismo e degli strumenti di cui la comunità internazionale dispone, strumenti che a mio avviso dovrebbero essere utilizzati in modo più coerente e sistematico. Desidero precisare fin dall'inizio che mi considero uno dei pochi diplomatici del ministero degli Affari Esteri che hanno sviluppato una solida competenza multilaterale. Nel corso della mia carriera ho alternato incarichi bilaterali a una lunga esperienza nel campo delle organizzazioni internazionali, occupandomi in particolare della NATO e delle Nazioni Unite, soprattutto nel periodo cruciale della caduta del Muro di Berlino, quando le Nazioni Unite sembravano riacquistare un ruolo centrale nella gestione dei rapporti internazionali.

Sono profondamente convinto che la diplomazia non possa più limitarsi a una dimensione bilaterale e transattiva. Pensare, ad esempio, che Russia e Ucraina possano risolvere il loro conflitto esclusivamente attraverso un negoziato diretto, senza il coinvolgimento dell'intera comunità internazionale, è irrealistico. Lo stesso vale per altri conflitti strutturali, come quello israelo-palestinese. Le grandi crisi internazionali non sono più risolvibili attraverso scambi bilaterali di concessioni, ma richiedono un approccio multilaterale. La diplomazia contemporanea deve recuperare una funzione normativa: non soltanto negoziare, ma contribuire alla definizione di regole comuni e condivise, capaci di orientare il comportamento degli Stati. Questo approccio è stato più volte richiamato anche da autorevoli figure istituzionali e religiose ed è, a mio avviso, indispensabile per affrontare le sfide globali attuali.

L'OSCE rappresenta il tentativo più avanzato di costruzione di una diplomazia europea fondata su norme di comportamento condivise. Essa nasce dall'iniziativa degli europei, in particolare dalla *Ostpolitik* di Willy Brandt[7], che mirava a normalizzare i rapporti tra la Germania fe-

[7] Willy Brandt, ministro degli Esteri dal 1966 al 1969 e cancelliere della Repubblica federale di Germania dal 1969 al 1974.

derale e i suoi vicini orientali, in primo luogo l'Unione Sovietica. L'Atto finale di Helsinki, firmato dall'Italia anche in qualità di presidenza di turno della Comunità Europea, segnò un momento fondamentale di affermazione dell'Europa come attore politico autonomo. L'Atto finale non fu concepito come un trattato giuridicamente vincolante, bensì come una dichiarazione di impegni politici, accompagnata da un innovativo meccanismo di verifica periodica della loro attuazione. In questo quadro, particolare rilievo assunse il cosiddetto "cesto umanitario", fortemente sostenuto dalle delegazioni di Italia, Svizzera e Santa Sede, che introdusse il tema dei diritti umani come questione legittima di interesse internazionale. Questo elemento contribuì in modo decisivo all'erosione del sistema sovietico, aprendo spazi di contatto e di scambio che finirono per indebolire la rigidità del blocco comunista.

Dopo la fine della guerra fredda che cosa ha funzionato e che cosa non ha funzionato rispetto al ruolo dell'OSCE nel tentativo di costruire un nuovo sistema di norme di comportamento condivise?

Dopo la caduta del Muro di Berlino, l'OSCE sembrò offrire una base promettente per la costruzione di un nuovo ordine europeo, come testimoniato dalla Carta di Parigi del 1990 e dalla Dichiarazione di Mosca del 1991, che affermava esplicitamente che il rispetto dei diritti umani non poteva più essere considerato un affare interno degli Stati. Tuttavia, eventi successivi, come la crisi del Kosovo, segnarono una profonda frattura nei rapporti con la Russia. Nel periodo seguente, la Russia, sotto la leadership di Vladimir Putin, ha progressivamente rifiutato un approccio paneuropeo alla sicurezza, privilegiando invece una logica bilaterale e di grandi potenze, come dimostrano le proposte di nuova architettura di sicurezza avanzate nel dicembre 2021 direttamente a Stati Uniti e NATO, escludendo l'Unione Europea. Questo orientamento riflette una visione strategica che mira a ridimensionare il ruolo dell'Europa come attore autonomo. A mio avviso, l'unica via d'uscita da questa *impasse* consiste nel reinserire la Russia in un quadro multilaterale più ampio, coinvolgendola responsabilmente nella gestione delle principali crisi internazionali, secondo lo spirito originario che aveva guidato la creazione delle Nazioni Unite e dell'OSCE. Solo attraverso il recupero di un multilateralismo autentico sarà possibile affrontare in modo efficace le sfide poste dall'attuale crisi dell'ordine internazionale.

Accanto alla dimensione diplomatica, vi era poi un elemento istituzionale decisivo: l'OSCE, tramite le sue missioni sul terreno e le sue strutture locali, disponeva di una capacità di interlocuzione diretta con i ministeri nazionali (Giustizia, Interni, Amministrazione) che un'ambasciata bilaterale difficilmente possiede. Un rappresentante OSCE poteva essere ricevuto immediatamente da un ministro nazionale, proprio perché non veniva percepito come emissario di un singolo Stato, ma come portatore di standard condivisi e di un mandato "leggero" ma legittimante. Questo rendeva l'OSCE, sotto certi profili, più incisiva di molte azioni bilaterali: non per coercizione, bensì per autorevolezza istituzionale e per "neutralità relativa".

Lei prese servizio a Vienna, presso l'OSCE, il primo ottobre del 2000, cinque giorni prima della caduta del governo Milošević a Belgrado e ha vissuto momenti successivi significativi, quale il mutamento della forma statuale del Paese – l'Unione Serbia-Montenegro – la cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia dell'Aja, istituito nel 1993 per perseguire i crimini commessi durante le guerre jugoslave, le questioni aperte sul Kosovo, le riforme interne.

Per quanto riguarda la Serbia, è significativo che, a circa un mese dalla caduta del governo Milošević, Belgrado rientri nell'OSCE, attraverso un processo di reintegrazione nella comunità internazionale che, nel contesto di allora, ebbe anche un valore simbolico rilevante. Quando arrivai a Vienna, impostai subito una serie di incontri con i rappresentanti dei Paesi partecipanti, con l'intento di comprendere rapidamente, oltre le ritualità istituzionali, le rispettive sensibilità politiche. Per ragioni anche di metodo, decisi di dedicare una particolare attenzione agli interlocutori non membri dell'Unione Europea o comunque meno integrati nelle dinamiche settimanali del coordinamento UE, che di fatto garantiva un contatto continuo con i partner dell'Unione.

In quel periodo avevo una convinzione molto netta: l'Italia avrebbe dovuto utilizzare l'OSCE come strumento di politica estera non soltanto per proiettare influenza a livello internazionale, ma anche per rafforzare la propria capacità di incidere all'interno dell'Unione Europea. Non siamo, infatti, un Paese dotato della stessa forza strutturale e del medesimo capitale geopolitico di attori come Francia e Regno Unito, per non parlare degli Stati Uniti. I miei interlocutori di quei Paesi, talvolta con una franchezza disarmante, osservavano che l'OSCE non costituiva per loro un foro decisivo: disponevano di sedi ritenute più

rilevanti, anzitutto il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, entro cui impostare la propria azione politica. Di conseguenza tendevano a considerare l'OSCE non come sede di confronto strategico, ma come spazio prevalentemente associativo, spesso attraversato da scambi di recriminazioni reciproche e da posizionamenti ripetitivi.

Questo dato, a mio avviso, era indicativo di un limite più generale: sul piano europeo mancava una politica realmente comune in ambito OSCE, sia sul versante orientale sia sui Balcani. Ricordo, per esempio, un episodio significativo: Javier Solana, allora Alto rappresentante dell'Unione, richiamò l'attenzione sulla Moldova, dove era evidente una crescente attività russa volta a consolidare un'influenza strategica. Solana sollecitò i suoi collaboratori a sviluppare un rapporto più continuativo con i piccoli Paesi, segnalando implicitamente che, in aree considerate periferiche dalle grandi potenze, attori come l'Unione Europea – e, nel suo ambito, anche un Paese come l'Italia – avrebbero potuto svolgere un ruolo di interlocuzione e di presidio politico.

Sui Balcani occidentali, mi impegnai con continuità nel mantenere relazioni con le delegazioni serba, croata, montenegrina e con gli altri attori regionali, promuovendo incontri e momenti di confronto informale. L'intento era duplice: da un lato, manifestare la vicinanza di un Paese "adiacente" – l'Italia, affacciata sull'Adriatico – e dunque direttamente interessato alla stabilità regionale; dall'altro, sostenere la ricerca di un terreno comune tra attori che faticavano a ricomporre fratture profonde. In questo senso richiamavo anche il lascito di iniziative italiane come l'Iniziativa Centro-Europea e l'Iniziativa Adriatico-Ionica[8], strumenti nati con l'ambizione di fare dell'Italia un perno di cooperazione regionale, ma rimasti spesso privi di un seguito politico coerente. Proprio perché Francia e Regno Unito non hanno, per storia e priorità, un'analoga propensione a impegnarsi in micro-processi di "rammendo" regionale, l'Italia avrebbe potuto trovare in questi strumenti una vocazione e un vantaggio comparativo.

3. *La Russia, l'OSCE e l'allargamento della NATO e*

[8] Organizzazione istituita come foro di cooperazione regionale nel 2000, sotto la presidenza Prodi della Commissione europea, nel quadro della politica dell'Unione Europea verso i Balcani occidentali. Ai paesi fondatori – Italia, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Croazia, Grecia e Slovenia – si sono poi aggiunti Serbia, Montenegro e Macedonia del Nord.

dell'Unione Europea

Che valutazione si sente di dare, in base alla sua esperienza, dell'attività della Russia all'OSCE?

Una delle mie priorità a Vienna fu di stabilire con il collega russo un rapporto di lavoro realmente collaborativo. Ritenevo – e ritengo – che, nel multilaterale, i canali non ufficiali siano essenziali: la decisione politica non nasce dalla formula finale, ma dalla preparazione di un contesto nel quale quella formula diventa possibile. E cercai, dunque, di comprendere se vi fossero elementi e argomentazioni che l'Italia potesse effettivamente far circolare nei circuiti euro-atlantici, anche in funzione di mediazione: non per assumere posizioni di parte, ma per evitare che le istanze russe venissero semplicemente neutralizzate per inerzia burocratica o per riflesso politico. Mi fu detto più volte – e da più di un interlocutore russo – che molte comunicazioni ufficiali erano destinate a perdersi lungo i passaggi intermedi, senza incidere su processi decisionali che, altrove, erano già orientati. Questo produceva un effetto immediato: la sensazione di parlare nel vuoto e, dunque, l'incentivo a irrigidirsi.

Rispetto all'atteggiamento della Russia nell'OSCE spesso si indica come punto di svolta il discorso di Putin alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco del 2007. A Vienna, lei ha colto segnali di chiusura o atteggiamenti più assertivi già prima di questo episodio?

Sì: mi fu riferito chiaramente – da interlocutori russi diversi, in momenti diversi – che l'orientamento politico del Cremlino era già allora quello di non accettare l'OSCE come sede appropriata di discussione dell'ordine europeo. Ed è importante notare che il discorso di Monaco è del 2007, quindi successivo di alcuni anni al mio incarico. A Vienna era già evidente una tendenza: la Russia faticava ad accettare un contesto paneuropeo in cui tutti gli Stati partecipanti – inclusi Paesi medi come l'Italia – godessero formalmente della stessa dignità e della stessa facoltà di richiedere chiarimenti, sollevare obiezioni, formulare aspettative. La cultura politica russa tendeva piuttosto a privilegiare un formato da grande potenza a grande potenza: un rapporto bilaterale e gerarchico, più che una sede paneuropea fondata su regole condivise e su una responsabilità simmetrica.

Questo, naturalmente, non mi sorprendeva: è coerente con una certa autopercezione russa. Tuttavia, è proprio qui che emerge il nodo: l'Europa, per tornare a essere un attore politico influente, ha bisogno della Russia, e la Russia – in forme diverse – ha bisogno dell'Europa. La scelta russa di spostare il proprio baricentro e di "chiudere" la porta all'OSCE non elimina il problema: lo differisce e lo aggrava, perché non esiste, a mio giudizio, un'architettura di sicurezza europea alternativa che non sia paneuropea e inclusiva.

A Vienna ha vissuto gli anni dei primi consistenti allargamenti della NATO e dell'Unione Europea ai Paesi dell'Europa orientale. Che tipo di azione sviluppò l'OSCE in questo periodo, anche considerando la percezione russa e le dinamiche interne ai nuovi membri?

Era esattamente il momento in cui l'OSCE avrebbe potuto – e forse dovuto – incanalare le energie di quei nuovi Stati dentro un quadro comune. Ciò che constatai, invece, fu un problema ricorrente: molti nuovi Paesi tendevano a interpretare le questioni internazionali in modo strettamente nazionale e utilitaristico, domandandosi quale vantaggio immediato potessero trarre da un dossier, anche quando quel dossier (Kosovo, Balcani, rapporti con la Russia) aveva implicazioni sistemiche. Per un multilateralista, questo atteggiamento è paralizzante, perché il multilateralismo non consiste nell'abolire gli interessi nazionali, bensì nel metabolizzarli all'interno di un progetto comune.

Sul piano operativo, il multilaterale richiede un'altra postura: non sempre vi sono "istruzioni" precise, e spesso la responsabilità di leggere la dinamica del tavolo, intervenire, astenersi o proporre, ricade sul rappresentante sul posto. L'Italia, da questo punto di vista, disponeva di spazi di manovra nelle "fessure" del sistema: nei momenti in cui l'attenzione delle grandi potenze era intermittente o selettiva, un attore medio poteva suggerire soluzioni procedurali, sostenere candidature equilibranti (ricordo, ad esempio, il tema della presidenza OSCE di Paesi non allineati), e soprattutto svolgere un ruolo di attenuazione dei conflitti verbali e politici.

Lei riceveva indicazioni specifiche da Roma, per esempio nel senso di prestare maggiore attenzione alle posizioni di alcuni Paesi, oppure prevaleva una linea di equidistanza?

Non parlerei di una linea formalizzata in termini rigidi. Io riferivo e segnalavo, naturalmente; ma nel multilaterale accade spesso che

il rappresentante sia chiamato a calibrare autonomamente il proprio intervento in base alle dinamiche del momento. In alcuni casi, Roma apprezzò *ex post* certe prese di posizione – specialmente quando si trattava di difendere la credibilità di procedure e standard – ma non si trattava, in generale, di un accompagnamento continuo e prescrittivo. Anche perché, in un contesto come l'OSCE, l'efficacia dipende molto dalla tempestività, dal tono, dalla capacità di negoziare testi e sfumature in tempo reale.

Il processo di allargamento dell'Unione Europea si è accompagnato a un vivo dibattito all'interno dell'Unione e dei singoli Paesi – membri e candidati – circa la sua opportunità e le modalità con cui eventualmente perseguirlo. Come ha valutato l'allargamento dell'Unione Europea, sia allora sia negli anni successivi?

Sintetizzando: l'allargamento era un passaggio necessario. Un'integrazione europea limitata "tra amici" avrebbe tradito la propria missione storica nel momento in cui i Paesi liberatisi dall'ordine sovietico chiedevano di rientrare nella famiglia europea. Occorre però distinguere tra piani diversi: l'integrazione economica e monetaria richiede un grado di unificazione molto alto; la politica estera, invece, resta inevitabilmente intergovernativa, perché le percezioni di minaccia e le priorità strategiche di un Paese baltico non coincidono con quelle mediterranee. Pretendere un'unicità assoluta della politica estera equivale a ignorare questa pluralità strutturale.

Secondo lei, si è registrato un cambiamento nell'atteggiamento russo verso l'allargamento della NATO?

A mio avviso, la preoccupazione principale di Putin non è la NATO in quanto tale, quanto piuttosto la capacità "penetrante" dell'Unione Europea: la sua attrattività sociale, economica, culturale, e il suo potenziale di trasformazione interna degli Stati vicini. È la dimensione europea – più che quella strettamente militare – a essere percepita come minaccia sistemica, perché produce aspettative, modelli di vita, standard che possono risultare destabilizzanti per un regime che teme il contagio politico e sociale. Ciò non giustifica in alcun modo la violenza contro civili o la scelta della guerra, ma aiuta a comprendere la logica di fondo che orienta l'ostilità verso l'europeizzazione dell'Ucraina.

Sul piano della elaborazione di una politica di difesa comune per l'Unione Europea che giudizio ha maturato circa il piano "Rearm Europe"[9] *promosso dalla presidente della Commissione europea von der Leyen nel marzo 2025?*

Ritengo che vi sia, in primo luogo, un problema di impostazione anche semantica: il nome stesso rischia di suggerire una conversione dell'Unione Europea in potenza militare, mentre l'Unione nasce storicamente per scongiurare la guerra tra europei. Detto ciò, è evidente che la razionalizzazione degli strumenti di difesa – standard comuni, interoperabilità, compatibilità industriale – è un'esigenza concreta. Non si tratta di militarizzare la vocazione dell'Unione, ma di evitare duplicazioni inefficienti e dispersioni di risorse. La Russia, peraltro, prima ancora che aggressiva, è spesso intimidatoria: utilizza la minaccia e la disinformazione come strumenti di pressione, e su questo terreno molte opinioni pubbliche europee risultano vulnerabili.

Per concludere: quale futuro vede per il multilateralismo e, in particolare, per l'OSCE?

Ritengo che non vi siano alternative credibili: le grandi crisi contemporanee non sono risolvibili bilateralmente, perché producono effetti sistemici che travalicano le parti direttamente coinvolte. Il multilateralismo non garantisce automaticamente soluzioni, ma è l'unico quadro capace di rendere gli attori co-responsabili e di ricondurre la competizione entro regole condivise. Storicamente, i grandi conflitti europei si sono chiusi con architetture istituzionali nuove: dopo la prima guerra mondiale la Società delle Nazioni, dopo la seconda le Nazioni Unite; una "terza guerra" – oggi ibrida e diffusa – richiederà inevitabilmente un meccanismo paneuropeo di sicurezza. In Europa, l'OSCE resta il contenitore più vicino a questa funzione. Il problema è che la Russia ha scelto di delegittimarlo e di sottrarsi a quel quadro; eppure, proprio per la Russia, non esiste una vera alternativa stabile all'Europa. La storia non è finita, ma l'attuale fase non è l'inizio di una traiettoria rassicurante.

---

[9] "*ReArm Europe / Readiness 2030*", piano strategico presentato dalla Commissione europea nel marzo 2025, volto a rafforzare le capacità militari dell'Unione attraverso un massiccio incremento degli investimenti e il coordinamento nel settore dell'industria della difesa. Il piano prevede la mobilitazione di circa 800 miliardi di euro entro il 2030, mediante flessibilità fiscale, strumenti finanziari comuni e sostegno all'industria europea della difesa, con l'obiettivo di aumentare l'autonomia strategica e la prontezza operativa dell'Unione.

Cesare Maria Ragaglini

Cesare Maria Ragaglini, tra gli altri incarichi, ha prestato servizio al Gabinetto del ministro degli Esteri nell'Ufficio Rapporti con il Parlamento (1987-1989) e diretto l'Unità di Informazione e ricerca del Ministero (1989-1992). Vicecapo missione in India (1992-1993), è stato vicecapo del Servizio Stampa del Ministero (1995) e capo della Sezione di Interessi Italiani in Iraq (1996). Ha servito come consigliere diplomatico aggiunto di tre presidenti del Consiglio (1999-2002) e come rappresentante del presidente del Consiglio per la partecipazione ai vertici G8 (2004-2006). Nominato Direttore Generale per i Paesi del Mediterraneo e Medio Oriente (2006-2009), dal 2009 è stato rappresentante permanente d'Italia presso le Nazioni Unite a New York, per poi assumere la guida dell'ambasciata d'Italia a Mosca dal 2013 al 2017[1].

1. *Dopo il crollo del Muro: la ricerca di un nuovo ordine europeo*

Dal 1989 al 1992 lei fu chiamato dall'allora ministro degli Esteri, Gianni De Michelis, a costituire l'Unità di Informazione e Ricerca. Si trattò di un periodo cruciale, in cui la fine della guerra fredda e le prime tensioni nei Balcani richiedevano una lettura rapida e approfondita degli eventi, anche nel tentativo di scongiurare la guerra in Jugoslavia.

Credo che quello fosse un periodo estremamente confuso. Nel momento in cui l'Unione Sovietica iniziava a sgretolarsi – fino poi a implodere – si aprì contemporaneamente la strada a processi analoghi

[1] L'intervista è stata realizzata il 16 ottobre 2025.

in tutti gli altri Paesi dell'ex Patto di Varsavia, inclusa la Jugoslavia, che formalmente ne era rimasta fuori. Seguii in particolare la crisi jugoslava quasi quotidianamente ed emerse con grande chiarezza una fortissima volontà, da parte delle varie repubbliche, di raggiungere l'indipendenza. In tale contesto, apparve evidente che non vi fossero reali possibilità di ricondurre il processo a una ricomposizione o a un ritorno alla Federazione jugoslava.

Ciò che si tentò disperatamente in quegli anni fu individuare una modalità di separazione non conflittuale, obiettivo che tuttavia non riuscimmo a conseguire. I rapporti tra serbi e croati, storicamente segnati da profonde tensioni, degenerarono rapidamente, dando luogo a manifestazioni di estrema violenza. Ciò che accadde fu che la Slovenia – avendo la Croazia come cuscinetto geografico con la Serbia – decise di procedere verso l'indipendenza con il sostegno della Germania. Fu in quel momento che si aprì, per così dire, il vaso di Pandora.

Alla Farnesina, in che modo si pensava di fare fronte a questi eventi, che avvenivano peraltro in un Paese alle porte dell'Italia?

In quegli anni si rifletteva intensamente su possibili soluzioni alternative. Gianni De Michelis, che personalmente considero il più intelligente ministro degli Esteri che l'Italia abbia avuto, per visione strategica, capacità innovativa e ricchezza di idee, avanzò la proposta di una sorta di CSCE del Mediterraneo. Essa riprendeva, con le necessarie varianti dovute alla diversa composizione dei Paesi coinvolti, il modello della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Ricordo che partecipavamo a numerosi viaggi durante i quali De Michelis presentava una bozza di accordo finalizzata a promuovere la collaborazione tra tutti i Paesi del Mediterraneo. Talvolta, in modo scherzoso, dicevamo che stava distribuendo una sorta di "santino" diplomatico. Purtroppo, questa iniziativa non ebbe un esito pratico. Ciò è tanto più rammaricante se si considera che l'elaborazione concettuale era estremamente valida: storicamente, infatti, il dialogo continuo, il confronto istituzionalizzato e l'individuazione di ambiti di cooperazione riducono la propensione al conflitto armato.

Il progetto, dunque, non si concretizzò e la Jugoslavia attraversò un percorso estremamente complesso e soprattutto sanguinoso: prima il conflitto tra Croazia e Serbia, poi la guerra in Bosnia, quindi il Kosovo. Solo progressivamente si è giunti a una relativa stabilizzazione, favorita

anche dalla prospettiva di adesione all'Unione Europea e dai vantaggi economici connessi, che hanno incentivato una maggiore cooperazione e una più ampia tolleranza reciproca. In questo senso, l'Unione Europea ha svolto un ruolo di grande catalizzatore ed è stata uno degli attori più rilevanti del processo. È noto, d'altra parte, che Russia e Serbia intrattengono rapporti privilegiati. All'epoca non mancarono tensioni, in particolare in relazione al Kosovo, con il coinvolgimento di russi e americani.

Tuttavia, in quel periodo esistevano classi dirigenti probabilmente più consapevoli dell'esperienza della guerra fredda, capaci di individuare un *modus vivendi*. Questo resta l'elemento fondamentale: gli interessi degli Stati possono divergere anche profondamente, e le percezioni di sicurezza possono variare sensibilmente. Se si vuole un sistema internazionale meno conflittuale, è necessario comprendere anche le preoccupazioni degli altri e negoziare compromessi nei quali tutte le parti rinunciano a qualcosa, ma ottengono in cambio un risultato complessivo più vantaggioso. È esattamente ciò che non è avvenuto negli ultimi dieci-quindici anni, in particolare nei rapporti tra Stati Uniti e Russia.

Quanto era diffusa, all'epoca, al momento del crollo dell'Unione Sovietica, la consapevolezza della necessità di creare un nuovo sistema di sicurezza europeo? Vi erano Stati che manifestavano resistenze specifiche al riguardo?

Quella consapevolezza era molto forte, almeno per quanto riguarda Gianni De Michelis, che ne aveva una visione chiarissima e la espresse in più occasioni. Se si osserva la storia, dopo grandi eventi traumatici – come la prima e la seconda guerra mondiale – si sono sempre tenute conferenze internazionali che hanno riunito vincitori e vinti per definire una nuova architettura di sicurezza, di collaborazione e di convivenza.

Dopo l'implosione dell'Unione Sovietica, invece, ciò non avvenne. E questo è piuttosto sorprendente, poiché non si trattò di un evento marginale, ma di un passaggio storico destinato a essere sempre più studiato retrospettivamente. Intuitivamente è evidente che tale evento abbia profondamente trasformato il sistema internazionale, così come lo aveva trasformato, in senso opposto, la costituzione stessa dell'Unione Sovietica. Eppure, non si svolsero grandi conferenze internazionali volte a ristabilire un nuovo equilibrio globale. Devo dire che nessuno ne parlò apertamente. Dopo la seconda guerra mondiale vi

furono la Conferenza di San Francisco e la nascita delle Nazioni Unite, oltre agli accordi tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Successivamente, tutto sembrò essere dato per scontato.

In particolare, credo che gli Stati Uniti non abbiano avvertito la necessità di coinvolgere nuovamente la Russia in un sistema di sicurezza condiviso. Non dispongo di elementi certi, ma quando il presidente Obama[2] nel 2014 definì la Russia una "potenza regionale", si ebbe la sensazione che, dopo l'implosione dell'Unione Sovietica, gli Stati Uniti non riconoscessero più nella Russia un vero partner strategico. I rapporti con Gorbacëv, prima, e con El'cin, poi, si svolsero in un contesto di estrema debolezza russa. Senza parlare di sudditanza, è comunque evidente che la Russia non fosse in grado, a causa dello sconquasso interno, di confrontarsi alla pari con gli Stati Uniti sul piano politico. Forse, in Occidente, e in particolare negli Stati Uniti, si consolidò l'idea di aver vinto la guerra fredda. E la vittoria, in questa logica, autorizzava a dettare le condizioni. L'espansione della NATO è figlia di questa mentalità, indipendentemente dalla questione – tuttora dibattuta – delle promesse fatte o meno di non espandersi verso Est. In ogni caso, si ignorarono sistematicamente le preoccupazioni di sicurezza russe, che storicamente si fondano sulla necessità di ampie profondità strategiche tra Mosca e le frontiere.

Questa percezione non è soltanto psicologica, ma poggia su basi concrete. Anche oggi, nonostante il mutamento radicale delle forme della guerra rispetto alla seconda guerra mondiale, esistono differenze evidenti: spostare cinque divisioni corazzate dalla Germania implica percorrere oltre duemila chilometri; farlo da Vilnius significa coprire circa centottanta chilometri fino a San Pietroburgo. Missili e bombardieri esistono, certo, ma le forze terrestri mantengono un significato strategico rilevante ancora oggi. Questa sensibilità russa esiste da secoli, dai tempi di Pietro il Grande. Due settimane prima dell'invasione del febbraio 2022, Stati Uniti e Russia si confrontarono a tutti i livelli, a partire dai Presidenti. Di tali colloqui trapelò ben poco. L'unica dichiarazione pubblica fu quella del ministro Lavrov[3], che affermò che gli americani non erano disposti a tener conto delle preoccupazioni di sicurezza russe. Pochi giorni dopo ebbe inizio l'invasione.

---

[2] Barack Obama, presidente degli Stati Uniti dal 2009 al 2017.

[3] Sergej Lavrov, ministro degli Esteri della Federazione Russa dal 2004 a oggi.

Tornando agli anni immediatamente successivi alla fine della guerra fredda, il 1995 vide l'evoluzione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) nella Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), intorno alla quale si sarebbe dovuto definire la nuova architettura di sicurezza europea. Era l'organizzazione deputata – e al cui interno sedeva anche la Russia – a costruire, secondo De Michelis e Andreotti, il futuro dell'Europa. Tuttavia, l'OSCE non ha funzionato. Come spiega questo fallimento?

Per anni, soprattutto da parte dei leader occidentali, si è parlato dell'Europa come di uno spazio "da Lisbona a Vladivostok", espressione che è rimasta sostanzialmente uno slogan. Eppure, una nuova architettura di sicurezza era, a mio avviso, una necessità per l'Europa. Quando si ha come vicino prima l'Unione Sovietica e poi la Russia, è evidente che esista un interesse oggettivo a costruire un quadro di relazioni non conflittuali.

Spesso chiedevo ai colleghi dei Paesi baltici se si sentissero più sicuri in una situazione di conflittualità con la Russia o in una di cooperazione. Ricordo bene le riunioni degli ambasciatori dell'UE. Dopo la crisi del 2014 con la Russia, a seguito dell'annessione della Crimea, il clima che emergeva da quelle riunioni era estremamente teso. Dopo quasi quarant'anni di carriera diplomatica, mi colpì profondamente il livello di ostilità manifestato nei confronti della Russia da molti Paesi, e non solo Baltici: un atteggiamento che definirei quasi ossessivo. Vi era un risentimento di intensità difficilmente immaginabile. Comprendo pienamente che l'occupazione sovietica abbia lasciato ferite profonde nei Paesi baltici, ma una volta raggiunta l'indipendenza, l'ingresso nell'Unione Europea e un livello di sviluppo economico elevato, ci si sarebbe potuti attendere un superamento o almeno un'attenuazione di quel risentimento. Invece, esso permaneva in forma estremamente accentuata.

Ricordo, a titolo esemplificativo, il dibattito seguito all'annessione della Crimea nel 2014, in vista della parata del 9 maggio sulla Piazza Rossa per la commemorazione della vittoria sul nazifascismo. Molti sostenevano che non si dovesse partecipare, per "punire" la Russia. Francesi e altri Paesi parlavano apertamente della necessità di impartire lezioni a Mosca. In una riunione preparatoria, tutti gli ambasciatori – con la sola eccezione di quello tedesco – si dichiararono contrari alla partecipazione. L'ambasciatore tedesco affermò che, per ragioni

storiche, non poteva sottrarsi. Alcuni Paesi baltici tentarono una soluzione formale, annunciando che gli ambasciatori sarebbero rientrati in patria in quei giorni, così da evitare la partecipazione. Quando presi la parola, dissi che trovavo questo atteggiamento francamente patetico: se esiste una posizione politica, va assunta in modo esplicito, non elusa, nascondendosi dietro il dito dell'UE e della NATO. Ricordai, inoltre, che ciò che si celebrava era la vittoria sul nazifascismo, alla quale l'Unione Sovietica aveva contribuito in modo determinante, con ventisette milioni di morti. Sottolineai che, proprio nei momenti di crisi, il compito dei diplomatici dovrebbe essere quello di valorizzare ciò che unisce, non ciò che divide. Aggiunsi che l'Italia, come la Germania, avrebbe comunque partecipato.

A quel punto, anche altri ambasciatori iniziarono a rivedere le proprie posizioni; ricordo in particolare l'intervento dell'ambasciatore portoghese, che concordò sulla necessità di mantenere un canale di interlocuzione con la Russia, soprattutto in una commemorazione di quel tipo. Alla fine, molti decisero di partecipare. Questo episodio è indicativo del clima profondamente negativo che caratterizzava l'atteggiamento europeo nei confronti della Russia.

Scoprii in quegli anni fortissime idiosincrasie di alcuni Paesi verso i russi. Va anche detto che i russi non sono particolarmente abili nel farsi amare sulla scena internazionale. Mi chiedevano spesso: "Gli italiani ci vogliono bene?". All'inizio mi sembrava una domanda singolare, poi ho compreso che esprimeva un senso diffuso di rigetto che percepivano da molti Paesi. La Russia mantiene una postura molto ferma e decisa, tipica di una grande potenza, anzi di una potenza imperiale. Anche quando una potenza non lo è più pienamente, può conservarne la mentalità.

Per tornare alla CSCE/OSCE, si tratta di un organismo che potremmo definire inclusivo, non identificabile né con l'Unione Europea né con la NATO, e che comprende tutti i Paesi europei, oltre alla Russia, la cui collocazione identitaria tra Europa e Asia resta oggetto di dibattito. Tuttavia, negli ultimi anni si è assistito a una crescente sovrapposizione tra Unione Europea e NATO, fenomeno che considero particolarmente negativo, soprattutto per l'Unione Europea. Perché la CSCE/OSCE possa essere rivitalizzata e svolgere un ruolo effettivo, sarebbe necessario un nuovo equilibrio e, soprattutto, una volontà politica di trovare un *modus vivendi* tra la Russia e il resto dell'Europa. In una situazione di guerra ciò è ovviamente impossibile. Nessuno può pre-

vedere cosa accadrà quando il conflitto finirà, ma è indubbio che la CSCE/OSCE potrebbe tornare a svolgere un ruolo importante, proprio perché è un foro inclusivo, nel quale è possibile esprimere tensioni e frustrazioni senza che queste degenerino in conflitti aperti.

2. *The winner takes it all*

I rapporti con la Russia sono degenerati progressivamente nel corso di quasi un ventennio, nonostante i tentativi, fatti o annunciati nel corso del tempo, di migliorarli e rilanciarli.

Credo che ciò non sia avvenuto per mancanza di volontà politica. Gli Stati Uniti si sono lasciati prendere dall'illusione – o dalla convinzione – di aver vinto la guerra fredda. E, come recita una nota canzone, "*the winner takes it all*", hanno cercato di appropriarsi di tutto, senza considerare le conseguenze. Questo atteggiamento è in parte una caratteristica strutturale della politica americana e si riflette chiaramente nel rapporto con la Russia. Putin è visto in Occidente come fumo negli occhi e ben prima dell'invasione, ma al di là delle valutazioni politiche e morali, è innegabile che sia colui che ha risollevato la Russia. Quando ne assunse la guida, il Paese era sull'orlo del *default*, privo di un esercito efficiente, con una polizia profondamente corrotta e gravi preoccupazioni persino per la sicurezza delle installazioni nucleari. Stiamo parlando di un Paese vastissimo, ricco di risorse, con una popolazione enorme: un'ulteriore implosione avrebbe potuto avere conseguenze gravissime. La transizione interna, per alcuni aspetti, fu anche ingegnosa. La privatizzazione della proprietà statale attraverso il sistema dei *voucher* consentì ai cittadini di diventare proprietari delle abitazioni in cui vivevano. Fu un passaggio importante, sebbene la successiva formazione degli oligarchi abbia prodotto effetti distorsivi. Tuttavia, il Paese era effettivamente devastato, e Putin riuscì a restituirgli stabilità. Per questo una larga parte della popolazione gli è riconoscente, pur criticandone la repressione del dissenso.

I russi temono soprattutto l'instabilità e il ritorno al caos degli anni Novanta. Molti, soprattutto tra gli intellettuali, gli imprenditori e i giornalisti con cui parlai a Mosca, mi dicevano che la loro vera paura non era Putin, ma chi sarebbe venuto dopo di lui: il timore era l'ascesa di un nazionalista estremo che potesse trascinare il Paese in avventure sconsiderate sia sul piano interno sia in quello internazionale. Putin

ha insistito abilmente sul patriottismo piuttosto che sul nazionalismo, due concetti distinti, e questo ha trovato un forte riscontro nella società russa. Comunque, anche tra coloro che erano contrari alla guerra, oggi prevale l'idea che, una volta entrati nel conflitto, esso debba essere portato a termine con successo. Questo riflette una mentalità storica profonda. Putin è visto come colui che ha restituito alla Russia stabilità, prestigio internazionale e un miglioramento delle condizioni economiche della classe media. La libertà personale esiste, ma la libertà di dissenso è fortemente limitata: non si tratta di una democrazia nel senso occidentale del termine. Tuttavia, ogni Paese declina la democrazia secondo la propria storia e struttura.

Ricordo, ad esempio, il G8 del giugno 2006 a San Pietroburgo, durante la presidenza russa. Alla cena ufficiale, Angela Merkel chiese a Putin se la Russia fosse una democrazia liberale. Putin rispose che si trattava di un Paese che, se non mantenuto fortemente coeso, rischiava di disgregarsi, ricordando l'esistenza di 86 soggetti federali e di una forte frammentazione etnica. Questa esigenza di centralità affonda le sue radici in una storia plurisecolare, risalente all'epoca zarista. Naturalmente le nuove generazioni sono diverse, più esposte ai media digitali e ai *social network*, ma questa eredità storica e culturale continua a pesare profondamente sulla visione russa dello Stato e della sicurezza.

Detto questo, si avvertiva chiaramente la necessità di una cornice complessiva, quella che poi è stata definita "architettura di sicurezza": era finito un sistema che, pur nella sua complessità, aveva una logica riconoscibile, stabile e che aveva assicurato per decenni la pace, in cui tutti, più o meno, sapevano come muoversi e quali fossero i margini di manovra.

L'Italia, peraltro, aveva intrattenuto eccellenti rapporti non solo con la Russia, ma già con l'Unione Sovietica: basti pensare ai contratti sul gas, rispetto ai quali fummo tra i primi; alla fabbrica della FIAT nella città di Togliatti, che contribuì in modo decisivo alla motorizzazione sovietica; e anche agli scambi culturali, che sono parte integrante della diplomazia, come dimostra, ad esempio, il fatto che una delle prime grandi *tournée* operistiche fu quella del Teatro alla Scala.

Naturalmente, quando si trattava delle grandi questioni di sicurezza – come l'installazione dei missili – l'Italia agiva nel quadro dell'Alleanza: i sovietici prima e i russi poi non hanno mai contestato tale collocazione. Il problema si è posto soprattutto "dopo", quando non vi era più un intendimento comune, una prospettiva condivisa, una visione complessiva.

Ci si è adagiati – dico "ci si è" in senso occidentale, e in particolare da parte degli Stati Uniti – sull'idea che la Russia fosse a pezzi, che non sarebbe tornata ad avere un ruolo sulle grandi questioni internazionali come era stato quello dell'Unione Sovietica, e che difficilmente si sarebbe ripresa in tempi brevi. In situazioni del genere, subentra anche una forma di pigrizia mentale: si dà per scontato che l'assetto rimanga stabile e che tale condizione prosegua indefinitamente.

Quando poi, gradualmente, ci si è resi conto che la Russia si stava risollevando dal disastro del decennio successivo all'implosione sovietica e che stava recuperando un'attività internazionale significativa – non equivalente a quella dell'Unione Sovietica, ma certamente rilevante – il cambiamento non è stato colto con un'adeguata capacità di prospettiva. Va ricordato, inoltre, che la Russia conservava una parità strategica nucleare con gli Stati Uniti: un elemento tutt'altro che secondario. La mentalità russa, del resto, è quella di tornare a svolgere un ruolo importante e di essere considerata tale dagli Stati Uniti. Su questo, a mio avviso, sono stati commessi errori di valutazione. Citavo prima l'affermazione del presidente Obama secondo cui la Russia sarebbe stata una "potenza regionale": impostare il rapporto in questi termini rende evidente il rischio di conseguenze problematiche.

A partire dalla fine degli anni Novanta e dall'inizio dei Duemila, è stato consigliere diplomatico dei presidenti del Consiglio D'Alema, Amato e Berlusconi, poi capo di Gabinetto del ministro Frattini[4] nel 2002. In questa veste ha seguito la guerra del Kosovo nel 1999 e nel 2001 si è anche occupato di gestire il fondo di ricostruzione dei Balcani.

Ricordo che arrivai a Palazzo Chigi che il presidente del Consiglio era Massimo D'Alema: venivo dall'Iraq, dove ero stato ambasciatore. Credo che la guerra fosse già iniziata quando arrivai.

Il presidente D'Alema affrontò quella situazione, per così dire, "a malincuore". Per un ex comunista, partecipare a un'operazione del genere, per di più nel quadro della NATO, non era facilmente digeribile, né politicamente né personalmente. Ebbi l'impressione, fin dai primi incontri, che non ritenesse quella scelta particolarmente intelligente, ma dovette fare i conti con indicazioni, valutazioni e vincoli che lo spinsero in quella direzione.

---

[4] Franco Frattini, ministro degli Esteri dal 2002 al 2004 e dal 2008 al 2011.

Quanto alla ricostruzione nei Balcani, furono stanziati 150 miliardi di lire, cioè 50 miliardi l'anno: una cifra consistente, ma ovviamente insufficiente. Io parlai con gli ambasciatori dei Paesi interessati a Roma e chiesi loro indicazioni su progetti utili; ricevemmo anche proposte da ONG e da Regioni italiane, soprattutto del Nord-Est, più coinvolte per prossimità e interessi. Realizzammo molti progetti: non fu semplice, ma di quell'esperienza sono molto soddisfatto, soprattutto per la concreta realizzazione dei programmi.

La guerra del Kosovo del 1999 è stata, a suo avviso, una cesura importante nelle relazioni con la Russia?

Al vertice di San Pietroburgo del 2006, che ho richiamato, ricordo che il presidente Prodi era stato incaricato di introdurre nella discussione la questione dei Balcani e del Kosovo in particolare, che costituiva uno dei punti all'ordine del giorno della riunione. Prodi intervenne sottolineando, in modo del tutto coerente, l'esigenza di stabilizzare i Balcani e il ruolo particolarmente positivo svolto dall'Unione Europea, anche in prospettiva. Successivamente, gli altri leader si espressero più o meno sulla medesima linea. Prodi, senza fare riferimenti espliciti a specifiche regioni, espresse una posizione sostanzialmente ortodossa rispetto alla questione kosovara. Il punto centrale del suo intervento era il ruolo stabilizzatore dell'Unione Europea nei Balcani, in ragione della prospettiva di adesione all'Unione, degli accordi di associazione e, più in generale, dell'immissione di finanziamenti e di assistenza tecnica nei diversi settori. Si trattava di strumenti funzionali all'ammodernamento e alla ristrutturazione dei Paesi dell'area dal punto di vista economico, sociale e amministrativo: un percorso, del resto, analogo a quello attraversato da molti Stati poi entrati nell'Unione Europea.

Putin, invece, vedeva il Kosovo in modo diverso: lo percepiva come una frattura di un equilibrio che, a suo giudizio, non era giustificata. E, in effetti, molti degli attriti più significativi emersero proprio sul Kosovo, anche nel periodo in cui erano presenti le forze di pace. Quando prese la parola – intervenne come ultimo tra i capi di Stato e di governo presenti – pose la questione del Kosovo in termini molto netti. Disse, in sostanza, che non gli risultava che il Kosovo avesse storicamente conosciuto l'indipendenza e aggiunse che, se l'Occidente avesse voluto infliggere un ulteriore "schiaffo" alla Serbia, avrebbe potuto farlo, ma senza poi stupirsi se altrove si fossero verificati fenomeni analoghi. In

quel momento, pensai immediatamente ad Abkhazia e Ossezia, che erano già in una fase di forte instabilità, e in effetti, poi, anche l'Ossezia si separò dalla Georgia. Avrei dovuto pensare anche alla Crimea.

Dopo la fine della guerra fredda, l'Italia ha rafforzato con la Russia i tradizionali ottimi rapporti che già aveva con l'Unione Sovietica. Nel 1999, tuttavia, si è allineata agli altri Paesi europei e NATO sull'intervento militare in Kosovo, anche se poi è tornata su una linea più vicina a quella russa, ossia di non riconoscere l'indipendenza del Kosovo. Nel 2008, però, quasi improvvisamente, dopo la proclamazione di indipendenza kosovara l'Italia si è adeguata alla posizione presa dagli Stati Uniti.

Sì, questo accade. Talvolta si può anche non essere d'accordo nel compiere determinate scelte, ma occorre ricordare quale sia la posizione dell'Italia – e, in parte, di altri Paesi europei, inclusa la Germania – sul piano della politica estera. Nessuno vuole utilizzare il termine "satellite", ma è evidente che l'Italia si colloca nell'orbita di influenza americana, e vi è sempre stata, a partire dall'adesione alla NATO. In alcuni momenti, dunque, risulta difficile assumere posizioni in contrasto con gli Stati Uniti. Nel caso del Kosovo, la Spagna, ad esempio, si è potuta sottrarre anche per ragioni interne legate alla Catalogna; altri Stati avevano motivazioni specifiche. Per l'Italia, inoltre, vi erano elementi particolari, come i rapporti con l'Albania. In ogni caso, se l'Italia avesse scelto un percorso diverso, è plausibile che ne sarebbero derivati problemi nei rapporti con gli Stati Uniti.

3. *Un treno che corre a tutta velocità senza conducente*

L'allargamento dell'Unione Europea all'Europa orientale, a suo avviso, ha reso in qualche modo l'Unione meno coesa nelle sue relazioni con l'estero e meno in grado di affermarsi come attore importante nella politica internazionale?

C'è un'espressione che considero estremamente calzante, detta da un grande ambasciatore italiano, Silvio Fagiolo[5]: l'allargamento dell'Unione Europea a Est è "come un treno che corre a tutta velocità senza conducente". L'immagine coglie perfettamente la dinamica: una volta

[5] Silvio Fagiolo, capo di Gabinetto dei ministri degli Esteri Susanna Agnelli e Lamberto Dini tra il 1995 e il 2000; dal 2000 al 2001 rappresentante permanente presso l'Unione Europea e ambasciatore nella Repubblica federale di Germania dal 2001 al 2005.

affermato che bisognava allargare, che quei Paesi dovevano "tornare in Europa", si è proceduto spinti da slogan – la "famiglia europea", il "ritorno a casa" – utili a convincere le opinioni pubbliche. Quel treno, però, è arrivato in modo confusionario. Ricordo la prima riunione congiunta dei ministri degli Esteri e della Difesa: si dovette praticamente raddoppiare il tavolo e, a distanza, non si riusciva nemmeno a vedere il volto di chi parlava; infatti, furono installati monitor, proprio per rendere visibile il relatore.

È un esempio concreto di come l'ampliamento abbia reso più complessi i processi decisionali. Man mano che l'Unione si è allargata, essa ha di fatto visto ridursi la propria capacità decisionale. Il requisito dell'unanimità, in molte materie, conduce a un sistema che spesso paralizza l'azione. Non a caso, tra i maggiori fautori dell'allargamento vi furono gli inglesi. Non perché avessero una particolare simpatia per i Paesi dell'Est, ma perché sapevano che più l'Unione si sarebbe ampliata, più i meccanismi decisionali sarebbero diventati farraginosi e meno l'Unione Europea sarebbe stata in grado di incidere sulle grandi questioni geopolitiche. Per il Regno Unito, l'Unione doveva rimanere essenzialmente un grande mercato. Questo si rifletteva persino nel linguaggio: nelle formule britanniche ricorreva spesso l'espressione "*European Union and Member States*", cioè l'Unione Europea affiancata dagli Stati membri, non un soggetto politico unitario. Inoltre, il sistema istituzionale europeo presenta una doppia natura – intergovernativa e comunitaria – che rende ancora più complessa la definizione di una politica estera comune e, ancor più, di una politica di difesa. A ciò si aggiunge un dato pratico: quando le decisioni richiedono l'unanimità, basta che un Paese si opponga per bloccare tutto. Questo rende l'Unione un soggetto politicamente "zoppicante". Se non si pone rimedio a tali meccanismi, è evidente che la sua capacità di azione rimarrà limitata.

Va anche considerato che l'Unione Europea non gode, nel resto del mondo, di un prestigio pari alla sua integrazione interna. Rimasi molto sorpreso, ad esempio, quando a New York – credo tra il 2009 e il 2010, dopo il trattato di Lisbona – l'Unione tentò di ottenere alle Nazioni Unite uno status assimilabile a quello di osservatore, sul modello della Santa Sede o della Palestina. La reazione fu immediata: molti Paesi respinsero l'idea. Le Nazioni Unite sono un'organizzazione fondata sugli Stati, e anche lo Stato più piccolo, in Assemblea Generale, si percepisce formalmente pari ai Paesi più grandi. L'introduzione di soggetti "estranei" come le organizzazioni regionali – per di più un'organizza-

zione composta da Stati europei con un passato coloniale – suscitò forti resistenze, soprattutto in Africa, Asia e America Latina.

Nonostante alcuni di noi raccomandassero prudenza, l'Unione insistette. Ne seguì un negoziato che ridusse progressivamente il contenuto della proposta fino a renderla irrilevante. Il giorno del voto, nessuno voleva esporsi votando apertamente contro; fu quindi presentata una mozione di sospensione, che passò. Ma ciò che ci colpì fu l'applauso che seguì alla proclamazione del risultato: un segnale inequivocabile della scarsa disponibilità ad attribuire all'Unione uno status distinto. E questo accadde nonostante il fatto che l'Unione Europea eroghi miliardi di euro a numerosi Paesi: tale elemento non produsse alcun effetto.

Questo processo di allargamento dell'UE è stato guidato soprattutto dall'idea che non si potesse fare altrimenti, anche per la stabilità del continente, oppure vi sono stati interessi specifici di Paesi europei, al di là della politica di allargamento ai fini dell'indebolimento che ha descritto come tipica del Regno Unito?

Ogni Paese ha individuato proprie motivazioni. La Germania, ad esempio, rispetto alla Polonia, aveva interesse a risolvere definitivamente una delle sue grandi questioni storiche. La Polonia, a sua volta, ha avuto due problemi storici, Germania e Russia. L'integrazione europea ha contribuito a risolvere la prima dimensione, ma non la seconda; basta osservare ancora oggi la durezza reciproca delle narrazioni. La Germania, inoltre, ha intravisto opportunità economiche e commerciali importanti, anche perché quei Paesi hanno guardato spesso più a Berlino che ad altri Stati, per contiguità geografica e interessi economici. In ogni caso, la dinamica generale è rimasta quella di un treno senza conducente: una volta avviato, nessuno ha più avuto la capacità di governarlo.

Tra di noi, nel Consiglio, ci si interrogava spesso: cosa accadrà quando saremo 27, 28? Come funzionerà l'unanimità? L'unanimità conduce a compromessi al ribasso: o si decide in modo estremamente attenuato, oppure non si decide affatto. Un sistema del genere non può funzionare efficacemente.

Da parte dei Paesi dell'Europa orientale l'interesse per l'UE e per la NATO a suo giudizio era lo stesso?

La mia esperienza personale suggerisce che, per i Paesi dell'Est, l'obiettivo principale era entrare nella NATO. L'Unione Europea era

importante perché portava risorse e benefici, ma la priorità, in termini essenziali, era la NATO: si trattava di mettersi al riparo dalla Russia. Dopo l'indipendenza, guardavano più a Washington che a Bruxelles. Naturalmente, sapevano che l'adesione all'Unione Europea avrebbe portato enormi vantaggi, pur con un primo periodo di costi e adattamenti: nulla è senza pena. Ma è indubbio che oggi Polonia, Ungheria e Lituania, ad esempio, siano Paesi sviluppati e con livelli di benessere significativi.

Crede che l'allargamento a Est – sia dell'Unione Europea sia della NATO – abbia modificato gli equilibri interni, incidendo anche sulla possibilità di adottare una politica coerente verso la Russia? Quale è stata in questo ventennio, invece, la politica dell'Italia verso la Russia?

Come dicevo, più si amplia il numero dei Paesi, più è necessario convincere tutti a votare a favore; e basta che uno si alzi e dica "non sono d'accordo" perché la discussione si blocchi, dato che l'unanimità viene meno. Il sistema di voto ha quindi avuto certamente un peso. Naturalmente, gli Stati possono talvolta essere persuasi – "con le buone o con le cattive" – ma resta il fatto che la struttura istituzionale ha inciso in modo significativo. Può darsi che la Germania, che esercita un'influenza importante sui Paesi baltici, non l'abbia esercitata fino in fondo, o non sia stata in grado di modificare quelle posizioni. Eppure, la Germania aveva un interesse pari, se non superiore al nostro, nel mantenere rapporti solidi con la Russia.

Spesso mi sono chiesto – e ce lo siamo chiesti in molti – come fosse possibile lasciarsi trascinare in decisioni da Paesi piccoli, con tutto il rispetto per le loro ragioni morali, storiche e psicologiche. Comprendo i Baltici, ma torno alla domanda che ponevo prima: ci si sente più sicuri se si mantengono rapporti cooperativi con la Russia oppure se si alimenta una contrapposizione permanente? Vi sono anche considerazioni pratiche: alcuni Paesi sono più vicini geograficamente, altri – come l'Italia – sono più lontani.

Probabilmente esiste ancora una generazione politica che continua a vedere nella Russia il male assoluto, il nemico permanente, il pericolo costante. E non si è riusciti a contenere questa dinamica. Anche perché, in altri Stati, le posizioni non erano sempre coerenti: la Francia, ad esempio, ha oscillato spesso tra atteggiamenti di amicizia e atteggiamenti di durezza. In ogni caso, l'Italia da sola non aveva il peso sufficiente.

Soprattutto, nei confronti della Russia vi era una strategia americana. Per contrastarla – o quantomeno attenuarne le conseguenze sull'Europa – sarebbe stata necessaria un'Unione Europea coesa. Ma tale coesione non vi è stata.

Ciò nonostante, l'Italia ha continuato a mantenere eccellenti rapporti con la Russia fino a prima dell'invasione: vi sono state visite costanti di ministri italiani a Mosca e di ministri russi a Roma; numerosi accordi; l'interscambio ha raggiunto livelli massimi; vi erano circa un milione e duecentomila turisti russi in Italia ogni anno, con una capacità di spesa elevatissima, seconda – a mia memoria – solo a quella dei giapponesi. Le presenze russe erano visibili anche nei segni concreti del turismo, come le scritte in russo in molte località. Inoltre, il gas russo era fornito a prezzi ragionevoli, inferiori a quelli di altre fonti, come ad esempio il Qatar.

Le conseguenze energetiche delle scelte successive sono sotto gli occhi di tutti: la Germania, rinunciando a quel gas, è entrata in recessione. E viene da chiedersi se, e come, qualcuno chiederà conto ai responsabili politici di tali decisioni.

In sostanza, da quanto dice, la politica estera italiana verso la Russia ha mostrato un carattere di forte continuità indipendentemente dai governi. Anche con il governo Berlusconi e l'accordo di Pratica di Mare del 2002, l'Italia si spese per un rilancio dei rapporti con Mosca.

Berlusconi, nella fase in cui fu molto vicino alla Russia, aveva anche l'idea che la Russia dovesse far parte di un'architettura di sicurezza, al di là degli interessi economici, che naturalmente erano importanti per l'Italia come per l'Europa. Berlusconi comprendeva perfettamente questo punto; poi lo esprimeva con uno stile personale, legato al suo carattere. Va anche detto che, già allora, egli si trovava spesso in una posizione difficile nei rapporti con l'Europa, con un atteggiamento non necessariamente di rottura, ma certamente di contrasto e di scarsa apertura.

L'Italia ha tradizionalmente intrattenuto un'eccellente relazione con la Russia, anche sul piano politico. Spesso, i nostri presidenti del Consiglio o ministri degli Esteri, anche in sedi internazionali, offrivano contributi che ritengo importanti per una riflessione sui rapporti con la Russia. Tuttavia, tali contributi non producevano conseguenze operative.

In generale, tuttavia, spesso ci è mancata una visione *bipartisan* degli interessi nazionali. Per anni, persino l'espressione "interessi nazionali" veniva usata con cautela. Eppure, l'Unione Europea e la NATO

non eliminano gli interessi nazionali: li collocano entro un quadro multilaterale in cui ciascun Paese cerca di far valere le proprie priorità, nei limiti del possibile. Altri Paesi – storicamente più strutturati e abituati a ragionare come soggetti unitari – hanno elaborazioni più solide, frutto di decenni e secoli.

Dopo l'implosione dell'URSS, ci fu una fase di assestamento in cui ciascuno perseguì i propri interessi; alcuni erano più attrezzati perché sapevano cosa volevano, storicamente e contingentemente. Noi abbiamo faticato. Si è visto anche nel fatto che, al cambio di governo, vi erano talvolta accentuazioni diverse su determinate linee, e l'opposizione criticava duramente quelle scelte. Tuttavia, la politica estera ha componenti relativamente costanti: dipende dalla geografia, dalla storia, dalle capacità economiche, militari, produttive e commerciali del Paese.

In ogni caso, per l'Italia, i riferimenti essenziali sono sempre stati Unione Europea, NATO e Nazioni Unite: un'ancora che ci ha stabilizzato, ma che ha anche alimentato formule come "ce lo chiede l'Europa", usate per lo più ai fini interni per giustificare decisioni impopolari e alimentare l'idea di un'Europa "matrigna".

> *Sembra oggi che la Germania sia tornata a una postura di confronto con la Russia in quell'area centro-orientale d'Europa che storicamente è stata oggetto di competizione o di collaborazione tra Berlino e Mosca. In questa lettura rientrano anche le percezioni russe, che talvolta evocano la presenza degli Stati Uniti come attore trainante, ma anche – in seconda battuta – una dinamica legata a un rinnovato interesse nazionale tedesco.*

A mio avviso, la Germania – consapevolmente o inconsapevolmente – si è lasciata trascinare in questa dinamica. Spesso speravo che assumesse posizioni più nette, proprio per attenuare conseguenze che ritenevo assolutamente negative per l'Europa; invece, talvolta mi sorprendeva. Ricordo incontri tra la Confindustria tedesca e la cancelliera Merkel in cui l'industria tedesca aveva molto da dire sulla Russia: prima della crisi, vi erano oltre seimila aziende tedesche presenti in Russia, con investimenti, produzione e interessi considerevoli, con effetti non marginali anche sul PIL tedesco. Eppure, alla fine, la Merkel si orientava verso posizioni sempre più rigide, sostenendo che "bisognava farlo". Probabilmente vi furono momenti in cui la Germania attraversava serie difficoltà nei rapporti con gli Stati Uniti e non intendeva

aggiungere ulteriori tensioni; resta comunque il dato di una sostanziale adesione alla linea di scontro.

Va anche detto che la Merkel era una personalità che comprendeva molto bene cosa stava accadendo in Russia. Conosceva la lingua russa in modo eccellente, e questo non è irrilevante. Io stesso partecipai, nell'ottobre 2014, a un vertice a Milano – nel "formato Normandia", con l'Italia – al quale presero parte Putin, Merkel, ucraini, inglesi, francesi e altri. A un certo punto della discussione venne fatto riferimento al testo degli accordi di Minsk I[6], firmati a settembre da rappresentanti di Ucraina e Russia sotto la guida dell'OSCE con lo scopo di porre fine al conflitto in corso in Donbass tra autorità ucraine e repubbliche separatiste. La Merkel intervenne con grande precisione: "L'accordo di Minsk dice questo, all'articolo X". Putin prese il documento e le replicò: "Tu parli benissimo il russo, ma io lo parlo meglio di te: qui è scritto questo, questo e questo". I due alternavano tedesco e russo nel confronto.

La Merkel, peraltro, in alcune occasioni commentava che "con Putin non si può parlare" perché sarebbe "fuori dalla realtà"; non so cosa esattamente Putin le dicesse in privato, ma lei talvolta si lasciava andare a considerazioni di questo tipo. Tuttavia, nelle sue esternazioni successive alla fine del cancellierato, Merkel ha detto qualcosa di rilevante, che forse aiuta a interpretare quanto accaduto: nel dicembre 2022 ha sostenuto che gli accordi di Minsk furono concepiti per "prendere tempo"[7]. Vale a dire, la strategia di lungo periodo sarebbe stata già delineata, e l'accordo di Minsk avrebbe consentito di guadagnare anni durante i quali l'Ucraina, che allora non era in grado neppure di riprendere pienamente il controllo delle province di Luhansk e Donetsk, avrebbe potuto essere riorganizzata, addestrata e armata. Questo, a mio avviso, delinea non solo una strategia, ma una volontà di scontro con la Russia.

---

[6] Gli Accordi di Minsk I, firmati il 5 settembre 2014, furono un'intesa negoziata a Minsk tra Ucraina, Russia e rappresentanti delle regioni separatiste del Donbass, con la mediazione dell'OSCE, per porre fine al conflitto nell'Ucraina orientale scoppiato lo stesso anno. Essi prevedevano un cessate il fuoco immediato e misure di *de-escalation* ma furono rapidamente violati, rendendo necessario un nuovo accordo (Minsk II) nel 2015.

[7] Si riferisce all'intervista rilasciata da Merkel al quotidiano tedesco *Die Zeit*, pubblicata il 7 dicembre 2022.

Ritiene che questo ruolo attribuito da Merkel agli accordi di Minsk I-II del 2014-2015[8] fosse stato compreso già in contemporanea agli avvenimenti?

No, onestamente, all'inizio – soprattutto attorno all'accordo – si cercava di aiutare tutti ad attuare l'intesa nel modo più corretto possibile. È vero che emersero segnali che facevano intuire un certo trascinamento o un'applicazione selettiva dei punti, come se si stesse "menando il cane per l'aia". Gli accordi di Minsk erano strutturati in una sequenza di punti che non era casuale: l'ultimo – e non per caso – prevedeva che, al termine del percorso, l'Ucraina avrebbe ripreso il controllo del confine e dei valichi. Questo punto tornava continuamente nelle discussioni: ucraini, inglesi, francesi e tedeschi insistevano sul fatto che l'Ucraina "dovesse riprendere" il confine, spesso senza rispettare l'ordine logico previsto dal testo. Si percepiva, dunque, che qualcosa non funzionasse.

Tuttavia, se dicessi che in quel momento era chiaro, in modo esplicito, che Minsk fosse un dispositivo deliberatamente progettato per guadagnare tempo, direi una cosa non vera. Almeno al mio livello – io ero ambasciatore a Mosca – non era così evidente. Può darsi che ad altri livelli qualcuno avesse una visione più nitida, ma io non ho elementi per affermarlo con certezza. La lettura secondo cui Minsk servisse a "prendere tempo" per consentire il riarmo e la riorganizzazione ucraina è emersa con maggiore chiarezza dopo, anche grazie a dichiarazioni successive. Ricordiamo anche che l'Italia non faceva parte del gruppo che aveva negoziato l'accordo.

In effetti, anche l'allora presidente francese Hollande[9] ha confermato quanto detto dalla cancelliera Merkel. Tuttavia, a prima vista, sembra un atteggiamento incoerente: prepararsi al confronto futuro e, al tempo stesso, non prepararsi alle conseguenze. Mentre lei era a Mosca, ha notato qualche movimento da parte della diplomazia tedesca o francese volto a prepararsi al "contraccolpo", ossia – seguendo la logica di Merkel e Hollande – a ciò che sarebbe potuto accadere una volta esaurito il tempo guadagnato dagli accordi di Minsk?

---

[8] Gli accordi di Minsk II, firmati l'11 febbraio 2015, prevedevano, tra l'altro, una riforma costituzionale che attribuisse uno status speciale alle regioni separatiste.

[9] François Hollande, presidente della Repubblica francese dal 2012 al 2017, confermò la versione di Merkel circa gli accordi di Minsk in un'intervista pubblicata dal quotidiano *The Kyiv Indipendent* il 28 dicembre 2022.

Prepararsi al confronto, in parte, significa anche sperare che esso non avvenga. È possibile che vi siano state valutazioni – non ho certezze, parlo per ipotesi – secondo cui la Russia non sarebbe stata in grado di invadere un Paese pesantemente armato e sostenuto dalla NATO. L'Ucraina aveva circa 45 milioni di abitanti: è un terzo della Russia, ma 45 milioni sono comunque una massa demografica enorme; il Paese è grande, variegato, e se armato, rifornito e addestrato può porre notevoli difficoltà militari. La mia impressione è che, in quegli otto anni, la Russia abbia condotto valutazioni anche di carattere militare, oltre che politico. La Russia, a mio avviso, non aveva un interesse intrinseco a invadere l'Ucraina: il suo obiettivo principale era impedirne l'ingresso nella NATO e, finché permaneva un conflitto interno nel Donbass, tale ingresso risultava automaticamente impedito.

Tuttavia, può darsi che a un certo punto a Mosca si sia maturata la valutazione secondo cui "o lo facciamo adesso, oppure tra uno, due, tre anni l'Ucraina sarà ancora più forte e per noi sarà molto più difficile". In quegli otto anni, la Russia ha cercato in molti modi di sedersi a un tavolo per discutere non solo dell'applicazione di Minsk, che riguardava il fronte orientale, ma della questione ucraina nel suo complesso, e soprattutto del tema dell'allargamento della NATO. Per la Russia, l'eventualità di un ingresso ucraino nell'Alleanza era – e rimaneva – un punto non negoziabile. Se si fosse negoziato seriamente su questi termini otto anni prima, o durante quegli otto anni, oggi l'Ucraina avrebbe probabilmente condizioni molto migliori, al netto delle distruzioni, dei morti, dei feriti, dei mutilati, delle migrazioni e di tutto ciò che la guerra comporta.

A questo proposito, vorrei aggiungere un'osservazione più generale: le grandi potenze tendono a usare i Paesi più piccoli come strumenti – come "taxi", per così dire – per raggiungere i propri obiettivi; poi scendono e, se possibile, cercano anche di non pagare la corsa. Diversi senatori americani non hanno nascosto che la guerra in Ucraina rappresentasse, dal loro punto di vista, un'opportunità: primo, non moriva un soldato americano; secondo, una parte significativa delle forniture militari veniva di fatto finanziata dagli europei; terzo, si perseguiva l'obiettivo di indebolire la Russia; quarto, si apriva spazio alla vendita del gas americano.

Già nel 2014, con le sanzioni adottate dopo la Crimea, gli europei cercarono soprattutto di escludere l'extraterritorialità delle sanzioni, memori di precedenti esperienze negative (Iran). In un primo momento,

tale impostazione fu accettata. Ma nel 2016-2017 il Congresso americano approvò una legge che reintroduceva elementi di extraterritorialità e affermava, con una combinazione di ingenuità e arroganza tipicamente americana, che "i russi usano il gas come arma politica", una tesi che, a mio giudizio, richiederebbe dimostrazioni puntuali. Io ho cercato riscontri: non ho trovato un caso in cui, per motivi politici, la Russia abbia chiuso unilateralmente il rubinetto.

In quella stessa legge, si sosteneva la necessità di vendere gas americano anche per generare una ricaduta positiva sui lavoratori e sulle imprese statunitensi: un'impostazione sorprendente per un testo legislativo. In ogni caso, l'obiettivo era chiaro: vendere gas agli europei. E, alla fine, ci sono riusciti. Solo che noi europei abbiamo finito per pagarlo quattro volte di più. Va ricordato inoltre che, negli Stati Uniti, la produzione e la vendita di idrocarburi sono in larga misura private: se domani un operatore trova condizioni migliori in Asia, può spostare le forniture. Noi, invece, avevamo accordi strutturati con Gazprom e, in caso di problemi, potevamo chiamare in causa anche il governo russo.

4. *La crisi ucraina del 2013-2014 vista dall'ambasciata a Mosca*

Che ricordi ha degli avvenimenti che portarono alla crisi di Maidan, seguita alla mancata firma dell'accordo di associazione con l'Unione Europea da parte di Janukovyč?

Ricordo che arrivai come ambasciatore a Mosca a metà settembre 2013. Lavorai per quasi tre mesi alla preparazione del vertice bilaterale che si tenne a Trieste alla fine di novembre. Fu un vertice di grande rilevanza: firmammo accordi di valore miliardario. Putin venne accompagnato da 12-13 ministri, prima a Roma – dove incontrò il Papa e il presidente della Repubblica – e poi a Trieste.

Due giorni dopo vi fu il vertice di Vilnius, in cui l'Ucraina avrebbe dovuto firmare l'accordo di associazione e cooperazione con l'Unione Europea. Noi avevamo già detto – e anche il nostro ambasciatore in Ucraina lo riteneva – che Janukovyč non avrebbe firmato, per diversi motivi: certamente per le pressioni russe, ma anche perché la Russia aveva messo sul tavolo, concretamente, 15 miliardi di dollari a tasso quasi zero, mentre l'Unione Europea parlava di cifre incomparabil-

mente inferiori. Inoltre, Janukovyč sapeva che la firma dell'accordo avrebbe avviato un processo di riforme che, almeno nel breve periodo, avrebbe peggiorato le condizioni di vita prima di migliorarle. Con elezioni previste l'anno successivo, è raro che un leader politico accetti di sottoscrivere un accordo i cui effetti immediati siano un peggioramento del tenore di vita e poi presentarsi alle urne. Per questo chiese una moratoria di un anno.

L'Unione Europea, invece, adottò una linea rigidissima, del tipo: o firmi ora o non firmi. E nei primi giorni delle manifestazioni di Maidan si vedevano molte bandiere europee, come è noto. Quelle bandiere però scomparvero rapidamente, lasciando spazio a simboli più inquietanti nella storia europea. Inoltre, due rappresentanti dell'Unione Europea scesero in piazza a protestare contro un governo con il quale, una settimana prima, avrebbero dovuto firmare un accordo di importanza strategica. A me sembrò una scelta anomala. In quel contesto, si tentò di strappare l'Ucraina all'influenza russa. È legittimo, nelle relazioni internazionali, che vi siano strategie di questo tipo, ma occorre farle con cognizione di causa. Gli americani avevano in larga misura delegato agli europei l'uso della leva economica e dello sviluppo. Il risultato, però, fu un "pugno di mosche": l'Ucraina si sottrasse all'influenza russa, ma non entrò né nell'Unione Europea né nella NATO, e finì in guerra. Il bilancio, dunque, non appare particolarmente positivo per nessuna delle parti.

Dopo l'allargamento della NATO verso Est e con l'Alleanza Atlantica sui confini russi, Mosca ritenne che l'Ucraina fosse la linea rossa. Senza contare i legami storici, culturali, familiari ed economici tra russi e ucraini. Durante il negoziato dell'accordo di associazione, i russi chiesero persino di partecipare ad alcune riunioni, sottolineando l'intreccio di accordi e scambi esistenti visto che l'Ucraina commerciava in larga misura con la Russia, ma ricevette un secco no.

Quando, dopo la crisi, l'Unione Europea eliminò dazi e tariffe per l'importazione di prodotti ucraini, in un anno l'Ucraina esportò verso l'UE circa 25 milioni di euro: una cifra a dir poco modesta, che evidenziava come l'apparato produttivo fosse obsoleto e non conforme agli standard europei. Nessuno comprava quei prodotti. In sostanza, l'Ucraina viveva soprattutto della relazione economica con la Russia. Guardando a posteriori, da un punto di vista politico, geopolitico e militare, era allora più semplice "girare l'interruttore" che non lo sia oggi.

L'irrigidimento dell'Unione Europea per la firma dell'accordo di associazione, di cui ci ha detto, era anche il risultato di un coordinamento politico degli Stati membri?

Per quanto riguarda la moratoria richiesta da Janukovyč e il rifiuto europeo di concederla, a me sembra che fosse naturale che, se si negozia per uno, due o tre anni un accordo, e alla fine una parte dice "non sono ancora pronta, ho bisogno di altro tempo", si possa proseguire a negoziare e rimandare la firma. Se uno non è pronto, non è pronto: non si può costringerlo.

Invece, in quel caso si volle costringerlo a firmare, e proprio per questo non firmò. Chi prese quella decisione? Ritengo che facesse parte di una strategia americana, sostenuta da una serie di Paesi europei. Non è plausibile che questo strappo non fosse volontario: non fu un incidente della storia. Se io dico a qualcuno che devo firmare un contratto di affitto non il 15 ottobre ma il 1° novembre, non è la fine del mondo. Un anno, nei tempi delle relazioni internazionali, non è nulla.

E, guarda caso, dopo la fuga di Janukovyč e gli eventi che seguirono, l'Ucraina ebbe comunque una moratoria e firmò successivamente. Se vuole, questa è la prova più evidente: simbolicamente, la firma doveva per forza avvenire in quel momento; l'Ucraina doveva uscire dall'orbita russa. Ma l'Unione Europea non aveva né gli strumenti finanziari, né quelli politici, né quelli militari per sostenere una simile operazione.

L'Unione aveva costruito il Partenariato orientale, che includeva anche Paesi non conflittuali rispetto agli interessi russi; ma inserire l'Ucraina in quel quadro, e soprattutto rifiutare di proseguire i negoziati o di rinviare la firma a un momento migliore, indica una scelta deliberata. Il fatto che poi l'Ucraina abbia firmato dopo, con un'ulteriore moratoria, costituisce – per riprendere una formula efficace – più di un indizio: alla fine, appare parte di una strategia.

Nel marzo 2014 la Russia annetté la Crimea e si avviò la guerra tra il governo centrale e i separatisti nel Donbass. Si avviarono allo stesso tempo le prime misure sanzionatorie da parte dei Paesi europei.

Quando vi fu la crisi del 2014, che si concluse formalmente il 5 settembre con gli accordi di Minsk, vennero comunque introdotte sanzioni da parte dell'Unione Europea. Ricordo con chiarezza la mia reazione: dopo mesi e mesi in cui si era insistito affinché le parti firmassero

un accordo per la cessazione delle ostilità e per individuare un percorso di uscita dalla crisi, una volta che l'accordo venne firmato, alcuni giorni dopo, il 12 settembre, furono imposte nuove sanzioni.

In quell'occasione chiamai il presidente del Consiglio, Renzi[10], e gli rappresentai il mio parere: mi sembrava una follia. Di fronte ai russi, un comportamento simile rendeva difficilmente sostenibile qualsiasi argomentazione: quale credibilità poteva avere un'organizzazione che, dopo aver predicato per mesi la necessità di un accordo, reagiva alla firma dell'accordo con l'imposizione di sanzioni?

Ricordo anche che, per la prima volta almeno nella mia memoria, Renzi prese carta e penna e scrisse una lettera all'allora presidente del Consiglio Europeo. Me la inviò subito, in anteprima. Rimasi sinceramente colpito: il linguaggio era diplomaticamente rude – non maleducato, ma inequivocabilmente duro – e stigmatizzava con forza l'atteggiamento europeo. Non ho mai più visto una lettera di quel tipo.

Vi sono stati Paesi o personalità che hanno spinto maggiormente verso una soluzione di confronto? E qual è stato il rapporto tra l'Unione Europea e la Germania in quel frangente?

La Germania, ovviamente, aveva un interesse rilevante sul piano economico, finanziario e politico. La sua presenza in Russia era molto più significativa della nostra: vi erano circa seimila aziende tedesche, e tutte le grandi imprese tedesche erano operative sul mercato russo. A ciò si aggiungeva il flusso di gas, che ha garantito alla Germania energia a prezzi altamente competitivi rispetto a gran parte del resto del mondo. Questo elemento ha inciso sulla capacità tedesca di sostenere, anche internamente, equilibri economici e sociali e di produrre con costi energetici più bassi. Non si tratta di un fattore marginale, come si è visto anche successivamente, quando l'interruzione o riduzione drastica delle forniture ha avuto ricadute significative sui prezzi e sul costo dell'energia.

Detto questo, la Germania aveva interessi in larga misura analoghi ai nostri. Cosa sia successo, esattamente, non lo so. Certamente pesarono gli inglesi, con una russofobia storicamente marcata, e gli americani, che nel frattempo avevano adottato quella che veniva definita una strategia di "dissanguamento" della Russia.

---

[10] Matteo Renzi, presidente del Consiglio dal 2014 al 2016.

Nel periodo successivo alle sanzioni del 2014, vi furono tentativi in Italia da parte di Confindustria di incidere sulla linea politica italiana verso la Russia?

I rapporti tra Confindustria e i governi sono complessi e cambiano nel tempo. Confindustria, per sua natura, è spesso impegnata nel chiedere misure di sostegno al governo. Credo che abbia rappresentato le conseguenze economiche delle sanzioni, sia nel 2014, quando furono introdotte le prime, sia negli anni successivi. Tuttavia, ritengo che tali posizioni siano state sostanzialmente neutralizzate da considerazioni politiche.

Durante la sua permanenza a Mosca, ha avuto l'impressione che la diplomazia russa si aspettasse dall'Italia uno sforzo di mediazione?

I russi, nel loro approccio alle questioni concrete, sono estremamente realisti. Sapevano benissimo che l'Italia era favorevole a una moratoria e a un negoziato per trovare una sistemazione ragionevole della questione, che non fosse eccessivamente penalizzante per l'Ucraina, che rassicurasse la Russia e che, a sua volta, consentisse alla Russia di rassicurare l'Europa: il classico schema negoziale finalizzato, in ultima istanza, a un accordo.

Sapevano anche che noi, a Bruxelles, eravamo intervenuti più volte; tuttavia, erano consapevoli che, da soli, non saremmo arrivati da nessuna parte e non avremmo potuto cambiare il corso degli eventi. Neppure la Germania, da sola, avrebbe potuto farlo; forse una posizione congiunta di Germania e Italia avrebbe potuto quantomeno contrastare o attenuare le asperità che, progressivamente, hanno irrigidito la questione. In quegli anni, a Bruxelles, si fece attività, senza dubbio. Ho citato la lettera del presidente Renzi proprio come esempio. Ma se mancano gli altri grandi Paesi, non si va da nessuna parte.

Nel 2013-2014 era possibile immaginare un'Ucraina all'interno della NATO, che comprendesse la Crimea e la base navale di Sebastopoli? Come crede si sarebbe potuta risolvere la crisi con la Russia?

Va ricordato che, in quel momento, gli ucraini vivevano anche una fase di euforia politica dopo la fuga di Janukovyč, che era stato legittimamente eletto ma che scappò in Russia perché temeva, con ogni probabilità, per la propria vita. In quel contesto si iniziarono a formulare posizioni molto radicali: "togliamo la lingua russa dall'insegna-

mento e dall'uso", anche nelle aree più russofone; "la base navale deve andarsene"; "entriamo nella NATO". Era sufficiente per preoccupare seriamente i russi. Putin, nel discorso con cui accettò la richiesta della Crimea di entrare nella Federazione, sintetizzò la questione con una battuta molto efficace: "Non vogliamo essere ospiti in Crimea degli ufficiali della NATO; preferiamo che siano ospiti nostri". In una frase riassumeva una visione politica molto chiara.

Nel dicembre 2021 Putin ha presentato una proposta di trattato bilaterale tra Russia e Stati Uniti, nella quale questi ultimi avrebbero preso l'impegno a non far entrare l'Ucraina nella NATO. Molti osservatori europei, comprensibilmente, hanno lamentato il più completo disconoscimento del ruolo dell'Unione Europea.

Anch'io, se fossi stato al loro posto, avrei voluto parlare con gli americani, che sono l'azionista di maggioranza della NATO. In ogni caso, dalla fine dell'Unione Sovietica, l'obiettivo della dirigenza russa è sempre stato quello di essere interlocutore degli Stati Uniti, in un rapporto tra pari. In questo si riflette anche l'irrilevanza ormai conclamata dell'Unione Europea.

A suo giudizio, l'Unione Europea, la NATO avrebbero potuto fare di più per evitare la guerra?

Bastava volerlo. È questo che mi dispiace di più: questa guerra si poteva evitare senza alcun problema. Abbiamo avuto otto anni di tempo. Se davvero avessimo voluto avviare con la Russia un percorso politico – non necessariamente immediato, ma progressivo – verso una nuova architettura di sicurezza, nella quale tutti gli Stati si fossero potuti sentire al sicuro, il tempo c'era. La verità è che non lo abbiamo mai fatto perché non lo abbiamo mai voluto fare. Se la Russia avesse invaso un anno dopo, si sarebbe potuto dire: "non c'è stato tempo per ragionare". Ma è successo otto anni dopo. E ciò è avvenuto perché gli Stati Uniti non lo hanno voluto. Non lo hanno voluto nonostante il "*reset*" di Obama.

A questo punto, bisognerebbe interrogarsi seriamente sul perché le amministrazioni americane non lo abbiano voluto. Da diplomatico, io mi pongo una domanda: se fossi americano, di chi dovrei davvero avere timore? Della Cina, che cresce economicamente, finanziariamente e, presto, anche militarmente. La logica sarebbe cercare di isolare il più possibile la Cina, se ancora è possibile, e fare – in un certo senso – l'op-

posto di ciò che fece Kissinger[11]: allora si cercò di attirare la Cina per isolare l'Unione Sovietica; oggi, invece, si sarebbe dovuto cercare di attirare la Russia per evitare che si saldasse con la Cina. Invece abbiamo saldato due Paesi: la Cina, grande potenza economica, e la Russia, grande potenza militare con migliaia di testate nucleari. È facile dire che la Russia sarebbe "in sudditanza" rispetto alla Cina: dipende. Se non hai alternative, ti muovi dove puoi. Vedremo tra dieci o vent'anni come si potrà ripristinare un equilibrio.

Ciò che appare evidente è che abbiamo contribuito in modo decisivo a creare un blocco potenzialmente molto forte. Dopo la Crimea, con l'avvio delle sanzioni e il tentativo di isolare la Russia, Mosca si rivolse alla Cina: in pochi giorni conclusero un accordo sul gas che negoziavano da dieci anni. La Russia trovò così uno sbocco fondamentale verso la Cina, e quel flusso è proseguito negli anni successivi. Si fa di necessità virtù.

E allora mi chiedo: è possibile che gli americani non abbiano considerato il rischio di unire due Paesi così importanti, con capacità di attrazione su altri? I BRICS, che erano cinque, sono cresciuti: tra nuovi membri e osservatori si supera ormai un numero molto più ampio. Stanno incrementando l'interscambio in valute nazionali e probabilmente arriveranno anche a strumenti alternativi per i pagamenti internazionali. Affrontare un singolo Paese è già complesso; se ne metti insieme due, più ciò che ciascuno può aggregare nella propria sfera, la questione diventa ancora più rilevante.

Crede che l'Italia potesse fare di più nella sua interlocuzione con la Russia?

Potevano certamente fare di più, ma dubito onestamente che sarebbe stato possibile frenare davvero la deriva di conflittualità con la Russia. Bisogna essere onesti: spesso si dice che il governo italiano "non ha fatto nulla", ma la verità è che, complessivamente, i governi europei non hanno inciso, si sono semplicemente allineati alla politica americana.

Inoltre, al momento dell'invasione, ascoltando quanto si diceva e si scriveva, sembrava che la storia tra Italia, Europa e Russia inizias-

---

[11] Henry Kissinger, consigliere per la sicurezza nazionale dal 1969 al 1975 e segretario di Stato dal 1973 al 1977. Fu l'artefice della cosiddetta "diplomazia triangolare" che portò a una normalizzazione dei rapporti tra Stati Uniti e Repubblica popolare cinese nel quadro del deteriorarsi dei rapporti tra questa e l'Unione Sovietica.

se il 24 febbraio 2022. Io dicevo sempre: bisognerebbe tornare almeno otto anni indietro; e, in realtà, bisognerebbe tornare a trent'anni fa. La questione della NATO, dei confini, dei rapporti tra Unione Europea e NATO è cruciale.

Già subito dopo l'implosione sovietica, il ministro degli Esteri russo Kozyrev[12], considerato il più vicino all'Occidente tra quelli dell'epoca, disse sostanzialmente: "Se continuate ad allargare la NATO e ad arrivare sui nostri confini, se sfidate la Russia su tutti i dossier, il confronto diventa inevitabile". Le grandi linee della politica estera russa sono lì da molto tempo.

Come immagina il futuro dell'Ucraina?

Naturalmente, si può sostenere che l'Ucraina sia uno Stato libero, indipendente e sovrano. Ma anche l'Austria era uno Stato libero, eppure divenne neutrale. Alla fine, la neutralità può essere una soluzione.

Oggi, tuttavia, la questione della neutralità e delle garanzie è estremamente delicata. Comprendo perfettamente l'Ucraina quando dice: "Va bene, accettiamo di fatto la perdita dei territori occupati; rinunciamo a questo e a quello; ci riarmiamo". Ma poi la domanda diventa: chi garantisce che, se domani la Russia cambia idea, non invada di nuovo? Chi verrebbe a difenderci?

Qui la questione diventa non solo complessa, ma anche estremamente rischiosa. È ovvio che non può essere la NATO a garantire in modo diretto. E mi risulta incomprensibile che capi di Stato e di governo possano continuare a parlare di una "forza dei volenterosi", espressione più appropriata per una ONG che per un dispositivo militare. Ognuno sceglie gli slogan che preferisce, ma resta il fatto che, dopo una guerra, non si può pensare di risolvere il problema creando un meccanismo che, di fatto, riproponga la NATO o truppe NATO come garanzia.

Da questo punto di vista, ha fatto bene la presidente del Consiglio a dichiarare che non intendeva partecipare a tale iniziativa; poi ci saranno stati anche altri motivi, ma la proposta mi è parsa francamente sconclusionata. Capisco che Macron[13] abbia bisogno di visibilità inter-

[12] Andrej Kozyrev, ministro degli Esteri della Federazione russa dal 1990 al 1996.

[13] Emmanuel Macron, presidente della Repubblica francese dal 2017 a oggi.

nazionale e che voglia agitare la scena; capisco anche che inglesi e tedeschi possano seguirlo. Ma il nodo delle garanzie rimane.

E c'è un secondo punto: garanzie eccessivamente rigide introducono automatismi pericolosi, che richiamano – a mio avviso – tristi memorie della prima guerra mondiale, in cui un sistema di alleanze e clausole automatiche rese più rapida la spirale. Sarebbe probabilmente scoppiata lo stesso, ma quegli automatismi furono comunque un fattore di rischio.

Nemmeno la NATO, in realtà, prevede una totale automaticità: il famoso articolo 5 non dice che "se uno è attaccato, gli altri membri intervengono automaticamente". È previsto un esame e una valutazione, certamente in un quadro di solidarietà, con la speranza che tutti intervengano, ma non c'è un automatismo scritto.

Gli ucraini vorrebbero una clausola rigidissima, ma bisogna essere realisti, altrimenti si prepara il terreno per crisi ancora peggiori tra venti, trenta o quarant'anni. Proprio per questo, il coinvolgimento della Russia – e non il suo ostracismo – e la riduzione della conflittualità con la Russia costituiscono, di per sé, ulteriori garanzie. Se vogliamo sentirci più sicuri, occorre un salto di qualità nella visione geopolitica, nella riflessione strategica e nella volontà di perseguire un *appeasement* e una collaborazione a tutto tondo, come era stata immaginata in origine e poi mai realizzata. D'altra parte, la geografia, come sappiamo, influenza più di ogni altra cosa le relazioni internazionali.

Riccardo Sessa

Riccardo Sessa, tra i vari incarichi, è stato capo dell'Ufficio per i rapporti con il parlamento nel Gabinetto del ministro degli Esteri (1984-1989) e capo della Segreteria del Presidente del Consiglio dei ministri, Giulio Andreotti (1989-1992). Vicecapo di Gabinetto del ministro degli Esteri e poi Consigliere diplomatico del ministro della Difesa, è stato ambasciatore d'Italia a Belgrado (1997–2000) durante la guerra del Kosovo e poi Ambasciatore a Teheran (2000–2003) agli inizi delle operazioni alleate in Afghanistan curando la riapertura dell'ambasciata a Kabul. Richiamato a Roma per ricoprire l'incarico di Direttore Generale per i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente (2003-2006) è stato poi Ambasciatore in Cina, accreditato anche in Mongolia (2006-2010). Infine, dal 2010 al 2013 è stato Rappresentante permanente dell'Italia presso la NATO a Bruxelles[1].

1. *L'esperienza a Belgrado*

Lei è stato ambasciatore a Belgrado dal 1997 al 2000, un periodo nel quale, dopo le guerre jugoslave del 1991-1995, si è assistito all'esacerbarsi del conflitto tra le autorità serbe e la componente albanese del Kosovo. Il fallimento dei negoziati di Rambouillet tra serbi e albanesi, sotto l'egida del cosiddetto gruppo di contatto (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Stati Uniti, Russia), ha condotto all'intervento militare della NATO nel 1999, cui l'Italia ha concorso. Come descriverebbe la politica estera dei governi italiani nei confronti della Jugoslavia, e in particolare della Serbia, in questo periodo?

[1] L'intervista è stata realizzata il 30 maggio 2025.

La mia nomina a Belgrado risale alla fine del 1996 con il governo Prodi, mentre ero consigliere diplomatico del ministro della Difesa Andreatta. Non nascondo che la nomina mi sorprese. In quel momento la situazione interna nella ex-Jugoslavia appariva fluida e incerta: da un lato la posizione di Milošević veniva ritenuta ancora consolidata, dall'altro le piazze erano attraversate da importanti proteste di massa, e mi chiedevo se, al mio arrivo, Milošević sarebbe stato ancora al potere. Un conoscente, con una conoscenza dei Balcani ben diversa dalla mia, mi rassicurò sostenendo che le figure di spicco dell'opposizione – Zoran Đinđić[2], Vuk Drašković[3] e Vesna Pešić[4] – non sarebbero riuscite, in quella fase, a produrre un cambiamento. I fatti confermarono questa previsione. Mi interrogai anche sul significato della mia destinazione e mi venne autorevolmente rappresentato che l'Italia aveva da sempre un'attenzione particolare nei confronti della Jugoslavia – che allora continuavamo a chiamare con quel nome – e fu lo stesso ministro degli Esteri, Lamberto Dini, a chiedermi di andare a Belgrado.

Il mio arrivo a Belgrado, in origine previsto per l'inizio del 1997, fu rinviato all'estate, ai primi di luglio, poiché per mesi sin dalla primavera fui impegnato in un'emergenza molto rilevante per l'Italia e per la Difesa, quella albanese e la missione politico-militare *Alba*, un autentico modello di un'azione di politica estera e di collaborazione Esteri-Difesa. Mi venne spiegato che il mio incarico si inseriva in una linea di continuità all'attenzione italiana nei confronti della regione balcanica, un'attenzione che affondava le proprie radici nel tempo, che si era rinnovata nel periodo successivo alla morte di Tito e che derivava dalla consapevolezza, maturata nella classe dirigente italiana, dell'impossibilità di disinteressarsi di quanto avveniva ai nostri confini. Ricordo una frase che Giulio Andreotti attribuiva a De Gasperi proprio a proposito della Jugoslavia e che Andreotti ripeteva spesso per situazioni analoghe: i vicini sono come i parenti, non si scelgono. Come dire che comunque dobbiamo avere rapporti.

Quando arrivai a Belgrado ai primi di luglio del 1997, fui di fatto il primo ambasciatore italiano con pieno titolo e rango, dopo un periodo

---

[2] Zoran Đinđić, primo ministro della Serbia dal 2001 al 2003.

[3] Vuk Drašković, vice-primo ministro della Repubblica Federale di Jugoslavia nel 1999; ministro degli Esteri della Serbia e Montenegro dal 2004 al 2006 e ministro degli Esteri della Serbia dal 2006 al 2007.

[4] Vesna Pešić, politica e sociologa serba, leader e fondatrice dell'Alleanza Civica della Serbia dal 1992 al 1999.

in cui, come la maggior parte dei Paesi europei, avevamo mantenuto la rappresentanza a livello Incaricati d'Affari. Il mio arrivo come ambasciatore costituì un chiaro segnale politico di vicinanza, confermato dall'accoglienza che mi riservò tutta la dirigenza jugoslava e la popolazione in Serbia e in Montenegro.

Che situazione trovò al suo arrivo a Belgrado nelle relazioni con le autorità jugoslave e serbe?

L'Italia godeva, al mio arrivo a Belgrado, di una posizione di particolare considerazione presso la leadership jugoslava, serba, montenegrina e kosovara. Percepii subito che questa posizione si era irrobustita da un elemento di un certo rilievo: l'italiana Telecom, insieme ad un partner greco, aveva da poco concluso un importante accordo di collaborazione industriale, suscitando anche qualche irritazione in alcuni dei nostri partner (a mio avviso specie tra chi avrebbe voluto fare quell'accordo).

La posizione italiana era così rilevante che, con una decisione più unica che rara nella prassi diplomatica, al mio arrivo mi fu subito comunicato che non avrei presentato le credenziali al presidente in carica della Repubblica, Zoran Lilić[5], bensì al nuovo presidente federale che doveva essere eletto alcune settimane dopo. Le perplessità iniziali di Roma ed anche mie vennero superate con l'autorizzazione che mi venne data a svolgere subito pienamente le mie funzioni e con la richiesta di far riscrivere le lettere credenziali con una data diversa e, soprattutto, con il nome del "nuovo" presidente che sarebbe stato eletto!

Ma non è tutto. Quando a fine luglio del 1997 Slobodan Milošević venne eletto – senza alcuna sorpresa – nuovo presidente federale, io fui il primo ambasciatore, saltandone altri, a presentare le credenziali al nuovo presidente con una cerimonia particolarmente importante, alla quale venne invitata anche mia moglie che, dopo la parte ufficiale, fu anche l'unica ad essere ammessa con me a un lungo colloquio ristretto con Milošević e il ministro degli Esteri Milutinović[6].

---

[5] Zoran Lilić, presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1993 al 1997.

[6] Milan Milutinović, ministro degli Esteri della Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1995 al 1998 e presidente della Serbia dal 1997 al 2002.

2. *La crisi del Kosovo e i rapporti con l'opposizione serba*

In Serbia e in altri Paesi la politica italiana è stata spesso percepita come fortemente legata all'acquisizione, conclusa nel giugno del 1997, di Telekom Serbia da parte di Telecom Italia, al tempo ancora partecipata del ministero del Tesoro. Che ruolo ebbe questa operazione commerciale nella definizione della politica estera italiana?

Certamente quell'operazione contribuì ad irrobustire la posizione dell'Italia. Ciò premesso, arrivai a Belgrado con il proposito di avviare numerosi progetti di cooperazione in vari settori, con una grande disponibilità da parte serba ed anche montenegrina, ma già all'inizio del 1998 la crescente crisi del Kosovo bloccò di fatto qualsiasi iniziativa. Da quel momento mi concentrai molto su attività di carattere culturale e riuscimmo a organizzare alcune manifestazioni particolarmente significative, specie nel campo della lirica e della moda, grazie alle quali aumentò nella popolazione il già diffuso sentimento di vicinanza e simpatia all'Italia. Ricordo, tra le tante, l'entusiasmo all'apertura della stagione lirica del Teatro Nazionale di Belgrado con la Cenerentola di Rossini ed i costumi disegnati da Renato Balestra ad ottobre del 1998, dopo una parziale evacuazione temendo l'inizio dei bombardamenti.

Secondo alcuni esponenti dell'opposizione serba, come Zoran Đinđić, l'accordo Telecom sarebbe stato un sostegno italiano al regime di Milošević in una fase di difficoltà finanziaria.

È una domanda che mi è stata fatta varie volte, ma è una lettura non corretta. L'accordo Telecom risale al 1996, in un periodo in cui Milošević non era affatto isolato a livello internazionale, al contrario. Ricordo che in seguito agli Accordi di Dayton[7], che nel 1995 avevano posto fine alla guerra in Bosnia ed Erzegovina, la comunità internazionale lo considerava un fattore di stabilità regionale. Dayton rappresentò una svolta per i Balcani proprio grazie al ruolo svolto da Milošević, insieme agli Stati Uniti e con il successivo coinvolgimento europeo. In quella fase, Milošević venne sostenuto da tutti, non solo dall'Italia.

---

[7] Accordo quadro generale, firmato il 21 novembre 1995 nella base militare di Dayton, negli Stati Uniti, con cui si pose fine alla guerra scoppiata in Bosnia ed Erzegovina tra serbi, croati e musulmani bosniaci nel 1992.

Non me la sono mai sentita di escludere che certe critiche a quell'accordo da parte di alcuni esponenti dell'opposizione, specie coloro con legami con taluni nostri partner, furono anche condizionate da una certa invidia per essere riusciti noi ed i greci a concludere quell'operazione.

Che tipo di rapporto ebbe con Zoran Đinđić, futuro primo ministro serbo dal 2001? E con Vuk Drašković, vice primo ministro nel 1999 sotto il regime di Milošević?

Al mio arrivo tra le tante visite incontrai tutti i leader dell'opposizione, ma successivamente, pur continuando a frequentarli, i miei interlocutori regolari erano i membri del governo ed i parlamentari. Con Zoran Đinđić ammetto che i rapporti furono limitati, anche perché ad un certo punto, con il peggiorare della crisi del Kosovo egli scelse di allontanarsi da Belgrado per motivi di sicurezza. Con Vuk Drašković il rapporto fu diverso. Molto estroverso, a differenza di Đinđić, ci siamo incontrati molto spesso, sia quando era all'opposizione, sia successivamente, quando nel 1999 prima dei bombardamenti e per pochi mesi era vice primo ministro di Milošević ed anche più tardi, quando era passato di nuovo all'opposizione ci vedevamo riservatamente. Ci siamo poi rifrequentati quando egli dal 2004 divenne ministro degli Esteri. Quando lo incontrai la prima volta al mio arrivo a Belgrado fu Vuk Drašković, convinto nazionalista, ad esprimermi un concetto che mi colpì perché spiega tante cose dell'atteggiamento serbo nei confronti del Kosovo: "Voi europei non capite che Pristina è la nostra Gerusalemme".

Durante la crisi del Kosovo e i bombardamenti sulla Serbia condotti dalla NATO, quale fu la strategia italiana e come si articolarono i suoi rapporti con Milošević?

La crisi in e del Kosovo ha praticamente dominato la mia missione a partire dagli inizi del 1998. Anche a Belgrado era attivo il "Gruppo di Contatto" (Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) e ci incontravamo regolarmente nelle rispettive ambasciate per confrontarci sull'evoluzione della situazione e per mantenere un canale di osservazione rispetto alle scelte del governo di Belgrado. Con il peggioramento della crisi ci riunimmo senza la Russia, che aveva un atteggiamento diverso, e tutti noi iniziammo a seguire con crescente

preoccupazione quanto stava accadendo in Kosovo ed in particolare i comportamenti della polizia serba.

In quella fase, un tentativo significativo di mediazione tra Belgrado e Pristina era stato avviato dalla Comunità di Sant'Egidio e da mons. Vincenzo Paglia[8] attraverso un dialogo con Ibrahim Rugova[9], "Presidente" del Kosovo, e Milošević, sulla scuola come strumento per un riconoscimento della posizione peculiare della popolazione kosovara all'interno della Serbia. Il nodo del problema era che in Kosovo la popolazione serba era una minoranza numerica, mentre quella albanese kosovara costituiva la maggioranza.

Con mons. Paglia ci conoscevamo da tempo e al mio arrivo si instaurò subito un rapporto di collaborazione. Paglia disponeva di una credibilità che gli consentiva di dialogare sia con Milošević, che con Rugova. Devo riconoscere che i contatti che egli aveva stabilito in Kosovo si rivelarono molto utili per i rapporti che io sviluppai con la dirigenza kosovara e con lo stesso Rugova che, francofono, amava parlare con me in francese e presto scoprii che era anche per non farsi capire da chi gli stava vicino.

Qual era, in quella fase, la posizione europea e quella degli Stati Uniti?

Gli europei erano divisi. Gli Stati Uniti, invece, erano estremamente determinati. Il pragmatismo americano si manifestò in modo netto: in varie situazioni, gli Stati Uniti operano con una logica rigidamente funzionale, nella quale l'interlocutore è considerato utile fino a quando svolge un ruolo; una volta esaurita quella funzione, la linea cambia senza esitazioni.

A Rambouillet, apparve chiaro che gli Stati Uniti avevano già maturato la decisione di intervenire sul piano militare con un'operazione che avrebbe potuto svolgersi già prima della fine del 1998 e che fu poi rinviata in buona parte dietro perplessità francesi ed italiane. A fronte della prospettiva di un intervento militare io iniziai anche a predisporre una prima evacuazione di italiani e del personale dell'ambasciata. Io e gli altri colleghi europei non nascondemmo la nostra sorpresa a

---

[8] Vincenzo Paglia, arcivescovo di Terni, membro della delegazione pontificia che effettuò la prima visita pastorale nell'Albania comunista, fu attivo nel favorire il dialogo tra autorità serbe e albanesi del Kosovo.

[9] Ibrahim Rugova, leader della Lega Democratica del Kosovo dal 1989 al 2006 e presidente del Kosovo dal 1992 al 2006.

fronte della determinazione americana, prevalendo tra di noi, ed ovviamente anche nelle nostre capitali, la valutazione di proseguire nel dialogo con le parti nella speranza di indurre Milošević e i kosovari ad accettare un compromesso.

L'obiettivo non era di sostenere Milošević per ragioni ideologiche, o per "filoserbismo", bensì di evitare che, in un'area retta dalla legge della violenza ed intrinsecamente esposta a dinamiche di escalation, l'assenza di un canale negoziale producesse un'esplosione irreversibile. Nonostante gli sforzi di tanti, quel tentativo fallì. Va aggiunto che Milošević non fece nulla per rendere praticabile una mediazione. Con il tempo, la relazione con lui divenne sempre più difficile, anche perché nella cerchia politica che lo circondava – dentro il suo partito e, soprattutto, attorno alla moglie, Mira Marković[10] ed al suo partito, la Jul (Sinistra Jugoslava), si rafforzarono le componenti nazionaliste radicali ed intransigenti ostili a qualunque formula di negoziazione.

> *Ed i suoi rapporti con e in Kosovo? Non era un segreto che gli Stati Uniti favorivano, tra gli albanesi del Kosovo, Hashim Thaçi – leader dell'UÇK, l'esercito di liberazione del Kosovo, ala militare del movimento indipendentista – invece di Ibrahim Rugova – leader della Lega democratica del Kosovo e poi presidente della autoproclamata Repubblica del Kosovo, sostenitore di un processo di indipendenza da realizzarsi attraverso la non violenza e il coinvolgimento diplomatico della comunità internazionale.*

Questo emerse con maggiore chiarezza solo successivamente. In ogni caso, gli Stati Uniti avevano ormai scelto un percorso che mirava a estromettere Milošević. Un *regime change*. A Rambouillet vi fu una convergenza tra Dini e il ministro francese Védrine[11]: entrambi contestarono l'impostazione americana, che sosteneva di avere l'intero fronte kosovaro compatto a favore dell'opzione militare. In realtà non era così. Esistevano accordi con alcuni interlocutori kosovari favorevoli a una soluzione di forza, ma non con l'area più moderata, che continuava a ritenere possibile una soluzione politica.

Resta il fatto che, col senno di poi, non escludo che in quel contesto le alternative fossero effettivamente ridotte. Tuttavia, la radicalizzazio-

---

[10] Mirjana Marković, docente universitario e politica, è stata leader della Sinistra jugoslava unita, partito che ha governato in coalizione con il Partito socialista serbo guidato da Milošević.

[11] Hubert Védrine, ministro degli Esteri francese dal 1997 al 2002.

ne interna al sistema di potere serbo rendeva progressivamente impraticabile qualunque mediazione.

In quello stesso periodo offrii a Milošević e ai suoi collaboratori documentazione sulla soluzione adottata dall'Italia per la minoranza in Alto Adige nella convinzione che quel modello di autonomia potesse costituire un riferimento utile. Non vi fu alcuna disponibilità a considerarlo.

Tutto ciò rese evidente l'approccio scelto da Milošević. Più volte, nei colloqui con i suoi collaboratori – tra cui Milan Milutinović e Živadin Jovanović[12] che poi diventò ministro degli Esteri – insistetti su un punto: in Italia avevamo conosciuto il terrorismo e la violenza politica, avevamo subìto perdite anche tra le forze dell'ordine, ma non avevamo mai risposto all'uccisione di un singolo agente con azioni indiscriminate contro popolazioni civili. In Kosovo, invece, il rapporto era diventato sempre più spesso quello di una rappresaglia sproporzionata: a un attacco seguivano reazioni che colpivano in modo esteso e, talvolta, indiscriminato. A Belgrado, l'opinione pubblica non percepiva pienamente queste dinamiche; a conoscerle erano gli ambasciatori e gli osservatori internazionali sul terreno.

In questo clima, la pressione verso l'intervento cresceva. Si moltiplicavano i contatti con il negoziatore americano Chris Hill[13], allora ambasciatore in Macedonia, che ci descriveva l'interlocuzione con gli albanesi kosovari come positiva, semplice e trasparente. Io, forte anche dell'esperienza maturata in Albania agli inizi del 1997, espressi in più di un'occasione scetticismo e quando divenne chiaro che le vie negoziali erano esaurite e la crisi stava precipitando, la mia posizione personale mutò ed iniziai a essere considerato da Milošević e dal suo entourage una presenza scomoda, poiché ormai esprimevo apertamente l'impossibilità di proseguire lungo quella traiettoria repressiva.

In quel quadro, l'OSCE inviò una missione di osservatori e come Gruppo di Contatto suggerimmo di impiegare personale non armato, formalmente civile, ma in realtà proveniente dalle forze armate, con una formazione idonea ad operare in un teatro rischioso. Ricordo un episodio per descrivere come dovevamo spesso improvvisare: all'arri-

---

12 Živadin Jovanović, ministro degli Esteri di Jugoslavia dal 1998 al 2000.

13 Christopher R. Hill, ambasciatore degli Stati Uniti in Albania nel 1991, in Macedonia dal 1996 al 1999, in Polonia dal 2000 al 2004 e, dopo altri incarichi, in Serbia dal 2022 al 2025.

vo della squadra avanzata della nostra componente ci rendemmo conto che la missione avrebbe avuto bisogno di un mezzo protetto. Ce lo procurammo a Sarajevo, presso il nostro contingente, lo facemmo entrare nottetempo in Serbia, lo portammo a Belgrado nel giardino della residenza dell'ambasciata dove venne dipinto rapidamente di bianco e lo trasferimmo in Kosovo.

Ed i rapporti con Thaçi e con l'UÇK?

I miei rapporti erano essenzialmente con Rugova ed i suoi collaboratori. Io avevo ricevuto da Roma indicazioni restrittive su eventuali miei contatti con esponenti dell'UÇK, mentre altri colleghi, in particolare statunitensi e britannici, li avevano regolarmente. A me è capitato più di una volta di aver concordato certe posizioni con Rugova o con alcuni dei suoi, e successivamente tali posizioni erano state modificate a seguito di interventi americani o inglesi.

Tutti conoscevamo Thaçi di nome, ma io non l'ho mai incontrato in quegli anni. Alcuni anni dopo, quando ero ambasciatore alla NATO, il Consiglio Atlantico effettuò una visita a Pristina e venimmo ricevuti dalle autorità kosovare, allora guidate da Hashim Thaçi, all'epoca presidente del Kosovo. In quella circostanza, quando il segretario generale della NATO Rasmussen[14] mi diede la parola, Thaçi prima che io iniziassi a parlare affermò: "*We know you very well, Ambassador*", ed io gli risposi: "*Me too, I remember you very well, Mr. President*".

I suoi rapporti con la dirigenza kosovara, ce lo ha descritto, erano diventati molto intensi anche durante i bombardamenti. Un momento importante della sua missione fu la liberazione di Ibrahim Rugova, che era stato fatto prigioniero, e la decisione di Milošević di liberarlo e di consegnarlo all'Italia e a lei in particolare. Come avvenne?

Devo premettere che quando le forze serbe, cioè Milošević, decisero durante i bombardamenti di arrestare Rugova, io e quei pochi colleghi che come me erano rimasti in sede, tra i quali il greco, non mancammo di far presente agli interlocutori vicini a Milošević con i quali eravamo in contatto che era stata una pessima decisione e sollecitammo una sua liberazione. Ai primi di maggio venni invitato dal ministero a prendermi un breve periodo di pausa e a recarmi a Roma per consultazio-

[14] Anders Fogh Rasmussen, segretario generale della NATO dal 2009 al 2014.

ni. Dopo un paio di giorni, venni convocato con urgenza dal ministro Dini, che mi riferì di una telefonata con Milošević e della sua decisione di consegnare Rugova all'Italia, precisando che sarebbe stato consegnato al sottoscritto. Il ministro mi disse anche che aveva informato il segretario di Stato americano, Madeleine Albright[15].

All'alba del giorno successivo, era il 9 maggio, partii per Belgrado con un volo speciale e nella massima riservatezza (non informai nessuno, neanche i miei collaboratori in ambasciata a Belgrado) e con modalità del tutto eccezionali, tenuto conto che le autorità alleate di controllo dei cieli non erano state avvisate. L'aeroporto di Belgrado era stato chiuso sin dagli inizi dei bombardamenti e al nostro atterraggio constatai che effettivamente era tutto chiuso. Apparve prima un poliziotto e qualche minuto dopo Nikola Šainović[16], vice primo ministro ed il collaboratore più vicino a Milošević. Ci conoscevamo bene perché era il mio canale più privilegiato con Milošević. Mi disse di aspettare. Dopo un po' arrivarono due van con la moglie di Rugova ed i figli e relative mogli. Dopo un periodo che sembrava un'eternità arrivò un altro van dal quale scese Rugova, che vedendomi mi abbracciò con le lacrime agli occhi. Durante il volo mi raccontò che quando gli dissero che dovevano trasferirlo era sicuro che lo avrebbero ucciso e tutto si aspettava eccetto di incontrare me. Li trasferii a Ciampino, dove era ad attenderli il presidente del Consiglio Massimo D'Alema.

3. Un'ambasciata aperta in tempo di guerra

È noto che l'ambasciata italiana a Belgrado rimase aperta anche durante i bombardamenti, contrariamente a quanto fecero molte altre ambasciate. Fu lei a prendere questa decisione?

Fu una decisione del governo. Il ministro Dini mi disse che si stava valutando di lasciare aperta l'ambasciata come segnale politico e mi chiese se io fossi disponibile a restare, con il personale minimo necessario, lasciando a me valutare fino a quando le condizioni di sicurezza l'avrebbero consentito. Io assicurai la mia disponibilità.

---

[15] Madeleine Albright, segretario di Stato degli Stati Uniti dal 1997 al 2001.

[16] Nikola Šainović, primo ministro della Serbia dal 1993 al 1994 e vice-primo ministro della Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1994 al 2000.

Le altre ambasciate restarono aperte?

Praticamente tutte le ambasciate europee ed occidentali chiusero salvo la nunziatura, quella greca e quella norvegese. Oltre a Russia e Cina, varie rappresentanze asiatiche, africane e di altri Paesi rimasero operative. Il fatto che l'Italia mantenesse aperta la propria ambasciata venne interpretato come un segnale di amicizia. Posso dire che ancora oggi, a quasi trent'anni di distanza, quel ricordo è ancora molto vivo tra la popolazione serba.

Come fu quell'esperienza e come si concluse la sua missione?

Fu un'esperienza del tutto nuova sul piano professionale e personale. A differenza di altri maggiori Paesi, noi non avevamo piani di emergenza in casi di evacuazione o chiusura delle sedi, e quindi, in raccordo pluriquotidiano con il ministero, mettemmo a punto procedure e piani che andavano dalla distruzione di buona parte della documentazione non essenziale all'invio del resto presso altra sede, dall'allontanamento del personale dell'ambasciata non essenziale al loro trasferimento provvisorio a Roma, alla predisposizione delle misure da adottare in caso di chiusura della sede, senza dimenticare quelle relative all'evacuazione degli Italiani a cominciare dai nostri familiari, gli ultimi dei quali, compresa mia moglie, partirono il tardo pomeriggio del 22 marzo, due giorni prima dell'inizio dei bombardamenti, con l'ultimo volo dell'Alitalia e prima che chiudesse l'aeroporto di Belgrado.

In quel periodo con alcuni colleghi rimasti ci si incontrava spesso al Club Diplomatico sotto la presidenza del nunzio. Io mi recai un'infinità di volte in Kosovo per incontrare Rugova e altri dirigenti e frequentai molto l'opposizione. Questi miei comportamenti, uniti ai miei frequenti incontri sempre nel mezzo della notte con il Patriarca della Chiesa serba Pavle[17], sono stati all'origine del progressivo deterioramento dei miei rapporti con gli ambienti più vicini a Milošević ed alla sua influente moglie Mira Marković.

Quando agli inizi del 2000 mi trasferii a Teheran non ebbi diritto alle consuete visite di congedo e non venni ricevuto da Milošević e neanche dal ministro degli Esteri, e come unico saluto formale di congedo ebbi solo un pranzo a quattro con un alto funzionario del ministero

[17] Pavle, nato Gojko Stojčević, patriarca serbo dal 1990 al 2009.

degli Esteri. Devo tuttavia dire che incontrai il ministro degli Esteri Jovanović ad un ricevimento ed egli mi disse che gli dispiaceva che "le circostanze" non consentissero di salutare adeguatamente il rappresentante dell'Italia. A conferma di quanto la mia missione si concluse in maniera inconsueta, come peraltro era iniziata e si era svolta, un saluto in realtà venne organizzato. Venni invitato dall'ex-presidente della Repubblica Zoran Lilić, quel predecessore di Milošević al quale dovevo presentare le credenziali e in quel momento consigliere di Milošević, che mi ringraziò per la vicinanza mostrata nel corso della mia missione e venne anche emesso un breve comunicato stampa.

Daniele Verga

Daniele Verga ha svolto il suo primo incarico all'estero a Belgrado, tra il 1977 e il 1980, anni in cui l'Italia era impegnata nel consolidamento dei rapporti con la Jugoslavia di Tito, dopo la firma del trattato di Osimo e nel più ampio quadro della distensione europea promossa dai seguiti della CSCE. Tra gli altri incarichi, è stato console d'Italia a Bastia, in Corsica (1980-1985), consigliere presso la Rappresentanza permanente d'Italia alle Nazioni Unite e le Organizzazioni Internazionali a Ginevra (1991-1996) e ministro consigliere ad Ankara, Turchia (1996-1999). Dal marzo 2004 all'agosto 2008 ha prestato servizio come ambasciatore d'Italia a Lubiana, seguendo l'ingresso della Slovenia nella NATO e nell'Unione Europea. Ha ricoperto l'incarico di inviato speciale per l'Artico e di coordinatore per le politiche relative a Minoranze ed Esuli fino al 2010[1].

1. *Nella Jugoslavia di Tito*

Lei ha servito nella Jugoslavia di Tito alla fine degli anni Settanta ed è tornato, quasi venticinque anni dopo, quando la Jugoslavia si era dissolta, come ambasciatore in Slovenia dal 2004 al 2008.

Sono arrivato prima nella Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia (RSFJ) e poi in Slovenia dopo alcuni passaggi fondamentali. A Belgrado giunsi poco dopo la firma del trattato di Osimo[2] e in un

---

[1] L'intervista è stata realizzata il 13 ottobre 2025.

[2] Il trattato di Osimo, firmato il 10 novembre 1975 tra Italia e Jugoslavia, definì *de*

periodo in cui era in corso la prima conferenza di verifica della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Credo di essere uno dei pochi testimoni ancora viventi presenti a Osimo il 10 novembre 1975, nella Villa Leopardi Dittajuti, quando vennero firmati gli accordi. Formalmente, essi sancirono *de iure* una situazione che era già *de facto* consolidata e difficilmente reversibile.

Ma il punto cruciale, che spiega perché lo collego alla CSCE, è che, seppure con origini, processi negoziali e finalità indipendenti e parallele, Osimo fu la prima applicazione concreta dei principi e dello spirito di Helsinki: cioè il tentativo di superare i retaggi della guerra e del dopoguerra. Si poteva fare meglio o di più: non saprei dirlo con certezza. Un dato tecnico significativo è che il testo venne negoziato in un'unica lingua, il francese, anche per evitare asimmetrie interpretative tra versioni linguistiche.

Nel lavoro quotidiano con sloveni e jugoslavi, osservavo un aspetto interessante: molti conoscevano bene l'italiano, ma nelle riunioni ufficiali ciascuno parlava la propria lingua e si procedeva con traduzione consecutiva. Non di rado, gli sloveni o gli jugoslavi correggevano gli interpreti, proprio perché padroneggiavano in modo preciso la terminologia ed il senso dei passaggi.

Ho vissuto direttamente l'ultimo periodo di Tito, durante il servizio a Belgrado, dal dicembre 1977 all'ottobre 1980. La Jugoslavia, rispetto al mondo socialista, era un caso peculiare: Belgrado non era Parigi, ma in vari aspetti ci si sentiva più "in Occidente" rispetto ad altre capitali dell'area. C'erano cinema, ristoranti, una vita sociale relativamente dinamica. Ricordo, ad esempio, che la compagnia aerea jugoslava organizzava due charter settimanali verso Roma (uno nel fine settimana, uno infrasettimanale). Molti commercianti del centro parlavano serbo-croato, perché conveniva: i prezzi di alcuni beni erano elevati in Jugoslavia e un fine settimana a Roma consentiva acquisti molto più convenienti. Trieste era un emporio: molti giovani, non solo dalla Jugoslavia ma anche da altri Paesi dell'est, prendevano il treno il venerdì sera, arrivavano il sabato mattina e compravano soprattutto beni di consumo e pezzi di ricambio; circolavano aneddoti su persone fermate con numerosi jeans indossati uno sopra l'altro, perché il prezzo differi-

iure il confine tra i due Stati, normalizzando i rapporti bilaterali e chiudendo la controversia territoriale risalente al 1945.

va enormemente (a Roma 20.000 lire, a Belgrado anche l'equivalente in dinari di 80-100.000 lire).

Dopo Osimo, nei tre anni successivi, i rapporti bilaterali con l'Italia furono intensissimi: visite continue di ministri, missioni, presenze navali, l'ambasciata a Belgrado aveva tre addetti militari. L'ultima visita di Stato in Jugoslavia fu quella del presidente Pertini[3], nel novembre 1979; poco dopo Tito si ammalò. Ricordo la visita di Pertini: lo portammo a Skadarlija – che a Belgrado era un po' come è a Roma Trastevere, con musica zigana e atmosfera popolare – e lì una zingara gli lesse la mano. L'episodio lo divertì molto e lo ricordava spesso. In un'altra tappa della visita, a Sarajevo, chiese se ci fosse un locale serale analogo; non c'era, e lo portarono in un night improvvisato e quasi vuoto, riempito all'ultimo momento con qualche poliziotto in borghese. Il contrasto con Skadarlija fu evidente e la serata finì subito. Quando venne per i funerali di Tito, avrebbe voluto tornare a Skadarlija, ma la città era "morta" e il nostro ambasciatore Cavaglieri[4] dovette fargli comprendere che non era possibile.

In quegli anni ebbi anche un contatto molto stretto con il giornalismo italiano, perché ho lavorato per lunghi periodi presso il Servizio stampa della Farnesina (in due fasi). Belgrado era un osservatorio privilegiato e vi transitavano molte delle migliori firme italiane dell'epoca: Demetrio Volcic, Alfonso Sterpellone, Sandro Viola, Augusto Livi, Bernardo Valli; e spesso la sera si ritrovavano a casa mia. C'era anche Paolo Bonaiuti, allora corrispondente per *Il Messaggero*, che alternava la presenza con Sterpellone per la testata. Durante la lunga agonia di Tito molti erano lì quasi in una sorta di "deserto dei tartari": aspettavano l'evento, la svolta, la notizia decisiva e le "imbeccate" dell'informatissimo Frane Barbieri. Nel calendario politico-sociale jugoslavo, un momento cruciale di coesione collettiva era il Primo Maggio, che veniva celebrato con più giorni di festa e con una paralisi generalizzata delle attività.

Per comprendere quanto fosse capillare, seppure apparentemente non visibile, il controllo e quanto fosse forte la percezione del "peso" dei diplomatici, ricordo un altro episodio. All'epoca era molto importante la presenza industriale della FIAT, con gli stabilimenti Zastava a Kragujevac: la FIAT aveva trasferito modelli e *know-how* (si citava

[3] Sandro Pertini, presidente della Repubblica Italiana dal 1978 al 1985.

[4] Alberto Cavaglieri, ambasciatore in Jugoslavia dal 1977 al 1979.

spesso la 128). Ero molto amico del rappresentante FIAT, un piemontese con famiglia e bambini piccoli, e le nostre famiglie si frequentavano abitualmente. Un giorno, un altro dirigente FIAT che conoscevo fu ricoverato per un'operazione. Mi venne spontaneo andare a trovarlo: fu un gesto estemporaneo, non programmato; lo preannunciai telefonicamente soltanto al rappresentante FIAT. Eppure, quando arrivai in ospedale – era un sabato – trovai schierati ad accogliermi, dal direttore amministrativo in giù, diversi responsabili: avevano saputo che "un diplomatico" stava andando a visitare un cittadino italiano ed avevano organizzato una premurosa forma di ricezione e di assistenza. Questo dà l'idea del livello di controllo e di monitoraggio.

Tito morì a maggio 1980. Seppi accidentalmente dell'operazione chirurgica con amputazione della gamba sinistra un venerdì sera degli inizi di gennaio 1980, mentre ero ospite a cena del collega austriaco. A Belgrado, in quel periodo, la comunità diplomatica era molto coesa. Venni a sapere altri dettagli delicati – ad esempio che l'operazione era stata eseguita in un centro clinico di Lubiana – attraverso contatti giornalistici che mi riferivano informazioni attendibili ancora non pubbliche. In ogni caso, dopo aver verificato la fondatezza della notizia, telefonai all'ambasciatore Cavaglieri per informarne la Farnesina. Tito restò per mesi in una fase di lunga agonia, che rese l'attesa del bollettino medico quotidiano un momento centrale della vita jugoslava. Della morte di Tito conservo un ricordo vivo: approfittando del lungo ponte del 1° maggio in Jugoslavia (durava 4 giorni) decisi con mia moglie di rientrare per un breve periodo a Roma. Il giorno del mio rientro, il 4 maggio, morì Tito. I voli vennero di colpo bloccati: l'aereo su cui viaggiavo faceva scalo a Spalato e vi sostò a lungo; poi lo spazio aereo fu gradualmente riaperto e riuscii infine ad arrivare a Belgrado. Ricordo il caos nelle comunicazioni: telefoni congestionati, interferenze, impossibilità di contattare agevolmente le persone. Fu un momento in cui si confermò la dimensione simbolica e politica di Tito.

Il giorno dei funerali solenni – 8 maggio – fu impressionante: il Paese sembrava immobile. Anche i gesti quotidiani più semplici, come prendere un caffè, erano impossibili. La presenza ufficiale italiana ai funerali fu al massimo livello: parteciparono il presidente Pertini, il presidente del Consiglio Cossiga ed il ministro degli Esteri Colombo. Pertini, occupò uno spazio mediatico fortissimo: in molte immagini appare immobile, con la mano sulla bara. Gli jugoslavi pubblicarono anche un volume fotografico sui funerali e, nelle due pagine centrali,

è ritratto proprio Pertini in quel gesto, che colpì profondamente l'opinione pubblica locale. Certamente per i funerali di Tito e per i mesi successivi fu messa in moto una poderosa macchina propagandistica e furono organizzati numerosi ed impressionanti "pellegrinaggi" alla tomba di Tito, ma il cordoglio popolare era sentito, come anche la percezione diffusa che, dopo Tito, sarebbe stato difficile mantenere coese le diverse componenti etniche, politiche e religiose della società jugoslava.

Tutto ciò aiuta a comprendere la distanza tra la Jugoslavia che ho conosciuto nel periodo titoista e la Slovenia che incontrai poi nel 2004, cioè circa venticinque anni dopo.

2. *A Lubiana cinque lustri dopo*

Quanto alla Slovenia, occorre fare una premessa: mai definirla "balcanica". Durante la mia missione raccomandavo sempre ai miei interlocutori italiani di non esordire, magari pensando di fare un complimento, dicendo "siamo nei Balcani", perché sarebbe stato male percepito in loco. Gli sloveni si "sentono" mitteleuropei, e questa collocazione geografica e culturale si può comprendere per la loro storia e tradizioni (la Stiria, Carinzia e Carniola, erano i possedimenti originari degli Asburgo). La Slovenia si definisce "una finestra sui Balcani" (anche se decenni di RSFJ[5] qualche impronta l'hanno lasciata...). Non è un caso che la Slovenia sia stata la prima repubblica dell'allora RSFJ a sganciarsi: vi furono pochissime vittime. Dopo l'auto-proclamata indipendenza dalla Jugoslavia nel giugno 1991, fu riconosciuta per prima dalla Germania, poi dalla Santa Sede, e successivamente anche dall'Italia.

Le devastazioni più gravi della guerra nella ex Jugoslavia colpirono altrove: in Bosnia-Erzegovina soprattutto, ed anche – in forme diverse – in Croazia e in Serbia; ma la Slovenia riuscì a non subire le tragedie e le devastazioni nella regione. Già nel mio periodo belgradese circolava "clandestinamente" negli ambienti diplomatici il libro di Carl Gustav Strohm dal titolo emblematico: *Senza Tito può la Jugoslavia sopravvivere?*. Le forze centrifughe erano visibili, ma restavano contenute finché esisteva un contesto internazionale ideologico e politico. Dopo la fine di Tito e, più tardi, con il crollo del Muro, quel collante venne meno e la Jugoslavia si dissolse.

---

[5] Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

Quando arrivai in Slovenia nel 2004, trovai un'altra atmosfera. La Slovenia, indipendente dal 1992, aveva appena dieci anni di statualità, e l'elemento coesivo fondamentale era rappresentato dalla lingua. Per questo, ad esempio, nei ricevimenti per il 2 giugno preparavo un discorso in italiano, lo facevo tradurre, lo studiavo con attenzione e lo pronunciavo in sloveno, curando intonazioni e pronuncia. Ricevevo sempre molti apprezzamenti, anche se mi veniva fatto notare che l'accento risultava talvolta influenzato da cadenze serbo-croate. Mi si suggeriva perfino di usare una specifica pronuncia ("Nova Gorìca") perché, in certi momenti di attrito, bastava un accento sbagliato perché fosse percepito – seppure erroneamente - come sgarbo volontario.

Il tema linguistico si intreccia con la memoria storica. In Slovenia restano vive alcune memorie legate, ad esempio, alle restrizioni linguistiche del recente passato o al ricordo del 1941, quando l'area di occupazione italiana arrivò fino a Lubiana. Sono memorie che talvolta riaffioravano pubblicamente, come la questione della restituzione delle "80 opere d'arte" di particolare pregio e che, secondo ambienti sloveni, erano state "trafugate" dall'Istria in Italia durante la seconda guerra mondiale. Volli approfondire il tema: emerse che le opere non erano state illecitamente sottratte, ma trasferite e messe in sicurezza in Italia – regolarmente inventariate e verbalizzate – in base ad un più ampio provvedimento di tutela del patrimonio artistico italiano dell'allora ministro della Cultura Bottai[6]. Inoltre, risultò che la maggioranza delle opere non apparteneva allo Stato italiano, ma era di proprietà di ordini religiosi (ad esempio dei francescani di Padova) e che dunque il tema investiva più propriamente la Santa Sede e gli stessi ordini religiosi.

Nel complesso, però, queste frizioni rimanevano circoscritte. A livello ufficiale e nei rapporti quotidiani, l'Italia restava un partner privilegiato: siamo Paesi confinanti e condividiamo molte interdipendenze.

Il mio incarico a Lubiana coincise con quella che definirei una fase "d'oro" della politica estera slovena. Arrivai poche settimane dopo l'ingresso nella NATO; fui presente a Nova Gorica nella serata tra il 30 aprile ed il 1° maggio 2004 in Piazza Transalpina alle celebrazioni ufficiali per l'ingresso della Slovenia nell'Unione Europea. In quell'occasione partecipò per l'Italia il sottosegretario agli Esteri Roberto Antonione[7], ex presidente della regione Friuli-Venezia Giulia. Berlusconi,

---

[6] Giuseppe Bottai, ministro dell'Educazione nazionale dal 1936 al 1943.

[7] Roberto Antonione, presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dal

allora presidente del Consiglio, non venne mai in Slovenia, annullando sempre all'ultimo momento l'attesa presenza ad eventi internazionali, con grandissima delusione delle autorità e del protocollo sloveni, che pur diplomaticamente non riuscirono a dissimulare il loro disappunto. Fui presente anche in altri passaggi politici di alta valenza simbolica: l'ingresso della Slovenia in Schengen[8], che segnò l'abolizione delle frontiere tra Italia e Slovenia, e l'adozione dell'euro.

Nel gennaio 2007 ebbe luogo la visita del ministro degli Esteri D'Alema in Slovenia: egli si incontrò con il suo omologo Rupel[9] in Piazza Transalpina, sul confine tra Gorizia e Nova Gorica segnato da un rosone simbolico sul suolo. Nel settembre 2007 ebbe luogo la visita del presidente del Consiglio Prodi, inizialmente con un programma più ampio, con la partecipazione anche ad una regata diplomatica nel Golfo di Pirano, e poi in parte abbreviata per la partecipazione di Prodi ai funerali di Pavarotti[10]. Il fine settimana incluse una visita al Carso ed al museo di Caporetto/Kobarid, con l'omaggio al monumento che conserva i resti dei 4.000 italiani morti nella battaglia di Caporetto. Ogni anno, nella terza domenica di ottobre per la ricorrenza della battaglia, l'ambasciatore d'Italia a Lubiana, accompagnato dal console generale a Capodistria, partecipa alla cerimonia ufficiale con deposizione di corona e S. Messa, con il "silenzio fuori ordinanza" suonato da un trombettiere degli Alpini. Uno dei ricordi più coinvolgenti della mia missione in Slovenia!

Un ruolo molto importante nei rapporti con la Slovenia, come ha già ricordato, lo ha avuto anche la ricerca di una memoria storica condivisa.

Nel 2008 si svolse anche il primo incontro dei tre presidenti della Repubblica (italiano, sloveno e croato) – allora Ciampi, Pahor[11] e Mesić[12] – concepito proprio per superare memorie conflittuali e costruire gesti

1998 al 2001 e sottosegretario di Stato al ministero degli Esteri dal 2001 al 2006.

8 Gli accordi di Schengen, firmati il 14 giugno 1985 da Francia, Repubblica federale di Germania e Benelux, hanno avviato la progressiva abolizione dei controlli alle frontiere interne, creando uno spazio di libera circolazione delle persone.

9 Dimitrij Rupel, ministro degli Esteri dal 1990 al 1993.

10 Luciano Pavarotti, tenore lirico.

11 Borut Pahor, presidente del Governo della Slovenia dal 2008 al 2012 e presidente della Repubblica di Slovenia dal 2012 al 2022.

12 Stjepan Mesić, primo ministro della Croazia nel 1990 e presidente della Croazia dal 2000 al 2010.

di riconciliazione. Negli anni successivi hanno avuto luogo analoghi gesti simbolici di forte significato politico (con Napolitano[13] e poi con Mattarella[14]), proprio nell'idea che, tra Paesi dell'Unione Europea che condividono princìpi e valori, si possa costruire una egualmente condivisa memoria storica traendo moniti ed insegnamenti dalle tragedie sofferte nel recente passato. La "Giornata del Ricordo[15]" in Slovenia fu, all'inizio, accolta con circospezione e riserve. Ricordo una conversazione a cena in residenza con il consigliere diplomatico del presidente della Repubblica sloveno, che mi chiese se vi fosse differenza semantica e concettuale tra "memoria" e "ricordo": domanda che rifletteva anche l'idea che la Giornata del Ricordo, celebrata in febbraio, potesse essere letta con un significato diverso rispetto alla "Giornata della Memoria[16]" (celebrata in gennaio). In Slovenia, la percezione era influenzata dal ricordo che tra il 1943 ed il 1945 si svolse in Jugoslavia oltre alla guerra contro il nazi-fascismo anche una cruenta guerra civile e di violenze.

Oggi si tende progressivamente a costruire un discorso più sereno e condiviso: non per cancellare il passato, ma per attribuirgli un valore storico, di insegnamento e di monito affinché non si ripetano gli orrori bellici. Quanto a produzioni televisive come la messa in onda di alcune *fiction* in Italia, esse resero necessari da parte mia qualche chiarimento e puntualizzazione, ma non generarono, per quanto ricordo, mobilitazioni o proteste diffuse. Si comprendeva che si trattava di rappresentazioni emotive, pur con le esigenze del mezzo televisivo, di un trauma vissuto da un'intera comunità. Non è semplice dire quanto il pubblico sloveno si percepisse direttamente coinvolto negli eventi narrati, riferiti ad un momento storico differente, con un altro regime ed altre responsabilità.

Nel 2005, tuttavia, in Slovenia fu istituita la "Giornata del Litorale", che celebra l'annessione alla Slovenia jugoslava nel 1945 dei territori parte della Venezia Giulia allora italiana. Vi fu qualche reazione da parte italiana?

---

13 Giorgio Napolitano, presidente della Repubblica dal 2006 al 2015.

14 Sergio Mattarella, presidente della Repubblica dal 2015 a oggi.

15 Commemorazione istituita in Italia nel 2004 per celebrare, il 10 febbraio, l'esodo giuliano-dalmata e le vittime delle foibe.

16 Commemorazione istituita nel 2005 dall'Assemblea generale dell'ONU per ricordare, il 27 gennaio, le vittime dell'Olocausto.

Su questi temi, devo dire che la linea del ministero tendeva a essere piuttosto prudente e selettiva. Fondamentale, dal punto di vista istituzionale, era evitare che si verificassero episodi o gesti in grado di ripercuotersi direttamente sulla nostra comunità sul territorio – che oggi e non a caso si definisce sempre meno "minoranza" e sempre più "comunità". Per il resto, è comprensibile che ogni Paese dia una propria lettura a vicende che hanno marcato il passato nazionale.

Del resto, la Slovenia è un Paese di indipendenza relativamente recente. Lo si vede anche da aspetti molto pratici: nel 1992 gli sloveni si trovarono improvvisamente a dover impiantare un corpo diplomatico quasi "da zero". Naturalmente esistevano funzionari provenienti dall'esperienza jugoslava, ma la statualità autonoma impose, dall'oggi al domani, la creazione di una rete, di prassi e di una cultura amministrativa nuova.

A ciò si aggiunge un elemento di continuità politica con il passato socialista: a lungo, nella vita pubblica slovena, la figura di Milan Kučan[17], primo presidente della Repubblica dal 1991 al 2002, ha continuato ad esercitare un'influenza significativa anche oltre i ruoli formali. Ai miei tempi era ben evidente; non aveva più incarichi pubblici, ma la sua autorevole presenza "dietro le quinte" era chiaramente avvertita. Per questo motivo, al mio arrivo a Lubiana, tra le prime visite protocollari di cortesia andai a salutarlo: in contesti ufficiali "si sa tutto" e certi gesti iniziali hanno un valore relazionale importante.

L'Italia aveva una particolare politica verso la Slovenia?

Nel 2004 erano passati dodici anni dall'indipendenza slovena; c'era stato l'avvicinamento all'Unione Europea e alla NATO e la Slovenia era ormai collocata stabilmente nello spazio euro-atlantico. In questo quadro, non direi che l'Italia avesse una specifica politica estera verso la Slovenia che si caratterizzava nel rafforzamento delle relazioni di buon vicinato, della collaborazione economico-commerciale e regionale e di tutela della minoranza italiana. Nel solco dell'intuizione di De Michelis che, dopo la caduta del Muro di Berlino ed il crollo dell'impero sovietico, per evitare che si creasse un vuoto al centro dell'Europa ed anche nell'area balcanica, dette avvio a originali formule di cooperazione regionale, quali la Quadrangolare (Austria, Italia, Ungheria

[17] Milan Kučan, presidente della Repubblica di Slovenia dal 1991 al 2002.

e Slovenia), poi divenuta Pentagonale, Esagonale ed infine, Iniziativa Centro-Europea (InCE), oltre ad altre iniziative, come l'Iniziativa Adriatica.

C'era già, dal 1978, la Comunità di lavoro Alpe Adria[18].

Sì, certamente. Ma la novità consisteva nell'approccio regionale onnicomprensivo: economia, cultura, politica, rapporti transfrontalieri. Non avevamo grandi contenziosi con la Slovenia; li avevamo avuti con la RSFJ fino a Osimo, poi la questione fu chiusa. Osimo, inoltre, comprendeva due documenti: il trattato politico e un accordo economico che prevedeva, tra l'altro, una zona franca per sviluppare rapporti commerciali transfrontalieri.

Nel 1983 Italia e RFSJ firmarono gli Accordi di Roma, che regolavano in particolare la questione degli indennizzi per espropriazioni e beni abbandonati. La cifra concordata fu di USD 110 milioni pagabili in 13 mensilità a partire dal 1° gennaio 1990. Ne furono versate soltanto le prime due rate per circa USD 17 milioni prima della dissoluzione della Jugoslavia. Slovenia e Croazia si dichiararono Stati successori e si assunsero gli impegni della ex RSFJ, inclusi quelli relativi al restante ammontare degli indennizzi.

La gestione dei due Paesi fu diversa. La Slovenia depositò la sua quota in una banca in Lussemburgo. La Croazia, invece, inserì la sua quota nel bilancio statale, assicurandone la disponibilità. Nel frattempo, lo Stato italiano ha autonomamente provveduto ad indennizzare gli esuli ed altri beneficiari.

Quando ero a Roma e mi occupavo anche di minoranze, insieme al sottosegretario Mantica[19], che aveva competenze anche su temi europei, ci chiedemmo se non fosse utile verificare la situazione di quei fondi. Si ipotizzò anche la creazione di un fondo dedicato alle minoranze ed agli esuli, utilizzando le quote slovene e croate per finanziare stabilmente progetti ed iniziative in loro favore. Credo che la questione sia rimasta da allora sostanzialmente immutata.

---

[18] Istituita nel 1978 a Venezia al fine di una cooperazione diffusa, la Comunità riuniva inizialmente gli enti regionali Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Carinzia, Austria Superiore, Stiria, Slovenia e Croazia.

[19] Alfredo Mantica, sottosegretario di Stato al ministero degli Esteri dal 2001 al 2006 e dal 2008 al 2011.

Questo esempio mostra come sussistano i retaggi della storia recente, bellica e come su di essi si innesti anche il valore anche simbolico di iniziative recentissime come GO!2025[20], con Nova Gorica/Gorizia dichiarate capitale europea della cultura 2025.

L'importanza di GO!2025 sta nel valorizzare il significato di un confine che era stato ideologico, politico e umano. Per rendere l'idea: quando ancora non c'era Schengen, sulla Piazza Transalpina erano presenti militari italiani, non si attraversava liberamente e lungo il confine correva una rete metallica. Il confine era "reale", nel senso pieno e quotidiano della parola. Nova Gorica, peraltro, fu sviluppata nel dopoguerra dalla RSFJ proprio come risposta urbanistica e politica alla nuova frontiera.

Questo tipo di esperimenti di "città doppie", confini che attraversano spazi urbani e che diventano cooperazione, ha stimolato riflessioni su altri contesti (si citava talvolta Gerusalemme). Più in generale, accordi come Osimo o quello sull'Alto Adige possono essere considerati paradigmatici: non nel senso che si possono "copiare" automaticamente, ma dimostrano come si possano riconoscere realtà locali, differenze storiche, etniche o linguistiche, ed elaborare soluzioni politiche soddisfacenti e risolutive. Ci si può domandare se modelli del genere possano ispirare situazioni analoghe quali ad esempio l'attuazione degli accordi di Minsk per l'Ucraina.

Anche l'Alto Adige è un esempio significativo. Negli anni Settanta si verificarono in loco frequenti violenze, tralicci dell'alta tensione fatti saltare, episodi drammatici. La soluzione non poteva essere militare: si scelse la via dell'accordo con un'autonomia ampia, risorse finanziarie adeguate, autogoverno, così da soddisfare le richieste della popolazione altoatesina di lingua tedesca. È l'idea, in fondo, che a un certo punto la politica debba riconoscere e conformarsi alla realtà, perché l'alternativa è sempre una spirale di violenze.

---

[20] GO!2025 è il programma con cui Gorizia (Italia) e Nova Gorica (Slovenia) sono state designate congiuntamente Capitale europea della cultura 2025, prima esperienza transfrontaliera di questo tipo nell'Unione Europea.

3. *I rapporti italo-sloveni attraverso la lente della comunità italiana*

Quale ruolo aveva la comunità italiana nella diplomazia italiana verso la Slovenia?

In un'Europa di popoli e di etnie diverse – chiamiamole "minoranze", o più correttamente "comunità" – queste realtà debbono costituire un elemento di arricchimento e cooperazione, non di divisione. La comunità italiana in Slovenia e la comunità slovena in Italia sono, idealmente, dei ponti.

Conoscevo bene la nostra comunità: il deputato italiano Battelli[21] e Budin[22], deputato sloveno nel Parlamento italiano. Incontravo spesso Tremul[23], presidente dell'Unione Italiana. Ogni due mesi facevamo riunioni a Trieste, anche con la locale Università Popolare: un'istituzione che storicamente ha avuto la funzione di veicolare i contributi del governo italiano alla comunità italiana nella RSFJ. Ogni anno, negoziavamo l'ammontare del contributo da destinare alla comunità nazionale attraverso quel canale.

La comunità italiana non ha mai avuto spinte revansciste: è composta di cittadini sloveni leali e corretti. Mantengono la testimonianza viva della presenza italiana storica e culturale in quelle terre, ma non in contrapposizione allo Stato sloveno. Naturalmente esiste anche un sentimento identitario italiano, così come la comunità slovena in Italia si sente slovena. Nel quadro europeo questi sentimenti costituiscono un arricchimento della dimensione sociale, culturale, umana.

Nel 2006, mentre lei era a Lubiana, l'Italia introdusse una modifica alla legge sulla cittadinanza, riconoscendo la cittadinanza italiana agli eredi degli ex cittadini italiani in Slovenia e in Croazia. Ci fu qualche reazione a Lubiana?

Non lo ricordo con precisione. Ma queste questioni vanno sempre inserite in un quadro più ampio: le relazioni Italia-Slovenia fanno ormai parte del contesto europeo. Uno dei criteri di Copenaghen richiede,

---

[21] Roberto Battelli, deputato della Comunità Nazionale Italiana (CNI) al Parlamento sloveno dal 1990 al 2018.

[22] Miloš Budin, membro della comunità slovena in Italia, senatore e sottosegretario alle Politiche europee e al commercio internazionale nel 2006.

[23] Maurizio Tremul, dal 2003 al 2019 presidente dell'Unione Italiana, l'organizzazione degli Italiani delle Repubbliche di Croazia e Slovenia.

per l'adesione all'Unione Europea, la risoluzione dei contenziosi con gli Stati membri: l'Europa ha già problemi propri e non può permettersi di importare conflitti bilaterali irrisolti. La legge sulla cittadinanza italiana si colloca in tale ottica. In passato l'Italia non riconosceva la doppia cittadinanza: chi otteneva, anche senza volontà esplicita, un'altra cittadinanza, perdeva quella italiana. Oggi la logica è cambiata: si possono avere più cittadinanze per nascita, residenza, famiglia, meriti, e così via. È una nuova concezione della cittadinanza, coerente con la dinamicità delle relazioni e delle vicende personali.

C'erano problemi sul bilinguismo?

Non direi "problemi" a livello istituzionale, ma talvolta di applicazione locale. Parliamo di piccoli e circoscritti comuni (quattro o cinque) in Slovenia: può capitare che allo sportello non ti diano un formulario bilingue o che l'impiegato non ti parli nella lingua prevista. Non perché "Lubiana" non voglia il bilinguismo, ma perché a livello locale l'attuazione può essere imperfetta. Nell'Istria slovena, ad esempio, le scuole italiane funzionavano bene, anche per la dedizione degli insegnanti.

Esistono poi dinamiche demografiche; c'è un problema di natalità e la comunità può anche declinare lentamente. Non conosco i dati più recenti; spero che il *trend* sia incoraggiante.

Aggiungo che, nei primi tempi dell'applicazione degli accordi di Osimo, la situazione era molto meno semplice. Il "mio" capo missione di allora, l'ambasciatore Cavaglieri, con cui rimasi in rapporti di affetto ed amicizia (morì a 103 anni, e ricordava benissimo la sua esperienza belgradese), mi diceva che le discussioni più animate le aveva avute con dirigenti politici sloveni, spesso molto "tosti".

4. *Lubiana come osservatorio dei Balcani*

Durante la sua permanenza a Lubiana, non sono mancati momenti critici per la politica internazionale: la violenta recrudescenza del conflitto in Kosovo tra serbi e albanesi nel 2004, il referendum sull'indipendenza in Montenegro nel 2006 e l'indipendenza autoproclamata del Kosovo nel 2008.

Lubiana era un osservatorio utile sui Balcani – la già ricordata "finestra sui Balcani" -, anche perché ho concluso il mio mandato proprio

al termine del periodo della presidenza slovena dell'Unione Europea: la Slovenia fu il primo Paese tra i dodici della cosiddetta "ultima grande adesione" a esercitare la presidenza di turno dell'UE. Questo significava riunioni continue, molti contatti, e un'agenda europea molto intensa. Le crisi balcaniche venivano seguite e monitorate attentamente ed entravano nel dibattito politico interno sloveno. Ma soprattutto a livello europeo il ministro degli Esteri Rupel svolgeva un ruolo centrale nella gestione e nel posizionamento dell'UE sulle vicende balcaniche, in particolare durante il semestre di presidenza.

In quel periodo, per esempio, c'era sempre qualche dossier aperto nei rapporti regionali: ricordo una certa sensibilità slovena legata anche ai rapporti con la Grecia e con la Macedonia del Nord, all'epoca ancora FYROM[24]. E ricordo bene l'ipersensibilità greca sul nome: ai tempi di Ginevra, quando alla rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite ed altre Organizzazioni Internazionali, mi occupavo di questioni umanitarie e diritti umani, alle riunioni di coordinamento presso l'UNHCR su aiuti umanitari e aggiornamenti di guerra in Bosnia Erzegovina (ponte aereo, ecc.), il collega greco era sempre pronto a far rilevare che sulla cartina era riportato "Macedonia" e non la dicitura "FYROM". Ma questo è un dettaglio.

Per tornare ai Balcani: a Lubiana il collega serbo era un ambasciatore, giovane, dinamico e preparato che era abile nel cercare di "valorizzare" il tema balcanico e richiamare l'attenzione su quanto l'area restasse fragile. E in effetti oggi siamo tutti concentrati su Ucraina e Medio Oriente, ma nei Balcani la situazione non è affatto tranquilla. Non solo in Kosovo, ma anche in Bosnia ove le antiche tensioni etniche e sociali non sono mai sopite e possono sempre riemergere. In loco si mormora – e non è lo sfogo di un singolo – che "quando non ci saranno più le forze di pace" il rischio di vendette personali potrebbe riesplodere.

Questo dipende anche da fattori storici profondi: fino alla metà del XIX secolo molte di queste aree sono state sotto i turchi; l'Impero ottomano arrivò fino alle porte di Vienna, poi si ritirò: ma le differenti componenti etniche e religiose sono rimaste.

---

[24] *Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Nel 2019, a seguito dell'accordo di Prespa stipulato con la Grecia l'anno precedente, fu adottato il nome ufficiale di Macedonia del Nord.

Qui si collega anche un tema più ampio che avevamo accennato: la questione dell'allargamento dell'Unione Europea e dello spostamento dell'asse geopolitico europeo verso il Nord. È comprensibile che la Germania avvertisse, verso Paesi come la ex Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia, Baltici, una sorta di "debito storico" per averli destinati all'orbita sovietica nel dopoguerra, ma ne è comunque derivato lo spostamento dell'attenzione e delle priorità dell'UE verso l'Europa centrale e settentrionale.

Tra il 1999 e il 2003 sono stato capo dell'ufficio Mediterraneo-Medio Oriente-Golfo, poi sono passato alla Direzione generale Africa subsahariana. In quegli anni si parlava moltissimo di "dimensione mediterranea" dell'Unione Europea: dialogo euro-mediterraneo, partenariati, ecc. Oggi tutto questo è, se non finito, certamente marginalizzato. Eppure, noi, nel Mediterraneo, abbiamo squilibri e crisi non meno gravi (non solo flussi migratori, ma anche terrorismo e instabilità strutturale). E se guardiamo all'Africa subsahariana, ci sono tragedie umanitarie – Sudan, Sud Sudan, Congo, Etiopia, Eritrea, Somalia – che risaltano, per intensità e durata, rispetto a crisi che fanno più notizia. Però, se una guerra non appare fra "*breaking news*" della CNN, sembra che non esista. Ma esistono le tragedie e le sofferenze umane!

Questo mi porta a una conclusione: noi abbiamo studiato la storia con una concezione eurocentrica. E oggi, piaccia o no, l'Europa non è più al centro della geopolitica mondiale. Persino il Manifesto di Ventotene è concentrato sull'unità interna ma dice poco sulla politica estera europea e non a caso la politica estera e di sicurezza è rimasta finora competenza degli Stati. C'è un Alto rappresentante per la politica estera, c'è una Commissione, ma la sostanza è che la cooperazione politica la fanno ancora gli Stati secondo i propri interessi nazionali. E quando si debbono mettere d'accordo 27 Paesi su una posizione unica sul Medio Oriente, il compromesso si trova sempre nel punto in cui prevalgono i "minimi" più che i "massimi": quindi si abbassa l'ambizione, non si è tempestivi, e si finisce per essere ed essere percepiti come attori deboli o marginali.

In più, la politica internazionale degli Stati Uniti – storicamente – ha spesso seguito nei confronti dell'UE la logica "*we play, you pay*": loro decidono, gli europei pagano. E non so nemmeno se gli Stati Uniti siano, culturalmente e storicamente, i più attrezzati per comprendere una realtà complessa e piena di sfumature come quella mediorientale. Noi europei e occidentali abbiamo fatto errori enormi in Iraq e in Li-

bia: senz'altro erano governate da dittatori, ma la democrazia non si "esporta" come un bene di consumo. La democrazia si alimenta con la cultura, richiede tempi lunghi. I Paesi europei ci hanno impiegato secoli, sino a ottanta anni fa, e con milioni di vittime in guerre di religione, successione, conquista, mondiali.

Non possiamo pensare che altrove basti "togliere" un dittatore e che la democrazia nasca subito. Gheddafi[25]: ero vicedirettore per l'Africa subsahariana e partecipai a un summit dell'Unione Africana presieduto da lui. Potei constatare con quanto rispetto fosse ossequiato dagli altri capi di Stato africani. Gheddafi riusciva a tenere insieme la Libia, che non è mai stata un Paese realmente unitario, ma immense regioni geograficamente contigue – Cirenaica, Tripolitania e Fezzan – e storicamente diverse e divise. Questo non significa assolverlo; ma i "vuoti di potere" non si gestiscono con slogan e la storia si impegna sempre a colmarli, non sempre come si desidererebbe.

5. *Il ruolo delle regioni del Nord-Est italiano nei rapporti italo-sloveni*

Quale ruolo hanno avuto le regioni del Nord-Est – soprattutto Friuli-Venezia Giulia e Veneto – sul piano commerciale ed economico nella formulazione della politica italiana verso la Slovenia?

Le relazioni locali, anche a livello istituzionale e personale, erano molto sviluppate. La cooperazione economica transfrontaliera e regionale con la Slovenia era naturale. Io stesso promossi un comitato di coordinamento delle imprese italiane già operanti in Slovenia. Venivano regolarmente rappresentanti delle Camere di commercio, della minoranza italiana, della Regione Friuli-Venezia Giulia, incontri periodici, in genere ogni due mesi, spesso anche più frequentemente. La Slovenia è un Paese di due milioni di abitanti – non è quindi un mercato enorme – noi siamo tra i principali partner commerciali, insieme a Germania e Francia. Alle fiere campionarie, per esempio, eravamo molto presenti, e lo siamo tuttora: in particolare macchine utensili, per lavorazione del legno, macchinari industriali per la manifattura.

[25] Muʿammar Gheddafi, presidente del Consiglio del Comando Rivoluzionario e a guida della Libia dal 1969 al 2011.

In alcuni periodi precedenti, interessi locali specifici hanno talvolta prodotto divergenze rispetto all'interesse nazionale italiano? Ci sono state divergenze tra governo centrale e governi regionali?

Nel periodo in cui ero a Lubiana, i Presidenti regionali erano molto attivi: Galan[26] per il Veneto; per il Friuli-Venezia Giulia Illy[27]. Esistevano contatti frequenti, ma spesso, proprio perché si trattava di relazioni transfrontaliere, molte iniziative non passavano nemmeno attraverso l'ambasciata: si realizzavano direttamente. Un esempio: l'AGIP riuscì ad ottenere un accordo per aprire stazioni di servizio – non in autostrada, che era riservata alle società slovene – ma subito dopo le uscite, visibili dall'autostrada. Io andai anche a un'inaugurazione, mi pare vicino a Postumia. La cooperazione locale era molto dinamica.

E poi c'erano rapporti diretti tra sindaci: a Trieste c'era Dipiazza[28], con ottimi rapporti con il sindaco di Lubiana, che ai miei tempi era un serbo, Zoran Janković[29], che ha trasformato urbanisticamente Lubiana, capitale di un Paese "piccolo" ma che tende a voler dimostrare vivacità e presenza sui grandi temi internazionali. In quel periodo, per esempio, si spingeva molto sulla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU con la spinta della Germania e di qualche altro Stato di ottenere un seggio permanente.

L'Italia, con l'attivissimo nostro rappresentante permanente presso le Nazioni Unite a New York, l'ambasciatore Fulci[30], riuscì a contrastare il tentativo e, coalizzando i "*like-minded*", evitò che pochi Paesi facessero "salti di status" e altri restassero tagliati fuori e marginalizzati. Io cercavo appoggi anche a Lubiana; parlai con il funzionario sloveno competente ONU, che anche se concettualmente concordava con me, in pratica osservava come la Slovenia per la complessità ed onerosità, in termini di risorse umane e strutturali, delle campagne elettorali onusiane, avesse minori possibilità di concorrere più frequentemente per un seggio al Consiglio di Sicurezza e quindi avvertiva meno il pericolo.

---

[26] Giancarlo Galan, presidente della Regione Veneto dal 1995 al 2010.

[27] Riccardo Illy, sindaco di Trieste dal 1993 al 2001 e presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia dal 2003 al 2008.

[28] Roberto Dipiazza, sindaco di Trieste dal 2001 al 2011 e dal 2016 a oggi.

[29] Zoran Janković, sindaco di Lubiana dal 2006 al 2011 e dal 2012 a oggi.

[30] Francesco Paolo Fulci, ambasciatore in Canada dal 1980 al 1985; rappresentante permanente d'Italia alla NATO dal 1985 al 1991; segretario generale del Comitato esecutivo italiano per la sicurezza e l'intelligence dal 1991 al 1993 e rappresentante permanente d'Italia alle Nazioni Unite dal 1993 al 1999.

Mentre lei era a Lubiana si era nella fase di negoziato per l'accesso della Croazia all'Unione Europea. In quel momento tra sloveni e croati era forte il contenzioso sul confine marittimo (Pirano), tuttora in parte irrisolto. Vi fu un ruolo dell'Italia nella questione?

Tradizionalmente l'Italia ha ottimi rapporti sia con la Slovenia che con la Croazia. Quindi la nostra posizione consolidata era di incoraggiare i due Paesi a trovare un accordo. La leva principale era quella europea: se non avessero trovato un accordo, la Croazia non sarebbe entrata nell'Unione Europea. Questo era un punto dirimente. Anche nei negoziati per l'ingresso della Slovenia, a suo tempo, noi acconsentimmo a risolvere i contenziosi bilaterali nell'interesse comune. Sul Golfo di Pirano, certamente c'era il tema della pesca e delle acque territoriali; qualcuno ipotizzava anche la presenza di giacimenti di gas o petrolio. Quello che ricordo bene è che per la Slovenia la questione prioritaria era l'accesso diretto alle acque internazionali: non essere un Paese "*landlocked*" dal punto di vista marittimo. In tempo di pace è sempre possibile il passaggio di propri natanti attraverso acque altrui, ma in momenti di crisi, o di controllo rafforzato, può diventare un problema. Basta un pretesto – minacce, controlli sanitari come nel caso del Covid, sicurezza – e l'accesso si complica. Quindi erano comprensibili la sensibilità e la risolutezza slovene.

Collego questa questione al tema più ampio ma connesso delle rotte marittime: la rotta artica, per esempio, in prospettiva "rischia" di divenire sempre più praticabile nei periodi di disgelo (che si allungano). Un viaggio Tokyo–Rotterdam può ridursi di circa 15 giorni rispetto al passaggio Malacca–Suez, con gli Houthi, e le instabilità del canale di Suez. Quindici giorni in meno di navigazione significano milioni di dollari risparmiati dagli armatori. Quando saranno percorribili rotte nuove artiche, più veloci e più sicure, ne beneficeranno i porti già congestionati del Nord Europa (Rotterdam, Anversa, Amburgo). È sensato che porti mediterranei come Trieste e Capodistria, così vicini, continuino a farsi concorrenza anziché consorziarsi? Se non si ragiona in termini di sistema, nelle competizioni attuali a livello mondiale si perde.

Pier Francesco Zazo

Pier Francesco Zazo, dopo esperienze in Svezia e Corea del Sud, ha ricoperto l'incarico di primo consigliere a Kyiv dal 1999 al 2002 e ha guidato in seguito l'Ufficio economico-commerciale dell'ambasciata d'Italia a Mosca (2002-2006). Promosso a ministro plenipotenziario è stato poi nominato ambasciatore in Australia (2013-2018) e ha successivamente prestato servizio al Ministero alla Direzione Generale Promozione del Sistema Paese e alla Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali. È tornato a Kyiv nel 2021 e fino alla fine del 2024 ha vissuto in prima linea come ambasciatore l'evoluzione della crisi russo-ucraina e l'inizio del conflitto militare a seguito dell'invasione russa nel febbraio 2022. È stato nominato ambasciatore di grado nel 2024[1].

1. *La prima Ucraina*

Quando lei è arrivato per la prima volta a Kyiv, nel febbraio del 1999, come vicecapo missione, l'Ucraina era uno Stato relativamente giovane, indipendente solo dal 1991, e profondamente segnato dall'eredità sovietica. Che Paese ha trovato? Quali erano, in quel momento, le principali preoccupazioni, priorità e interessi della Farnesina nei confronti dell'Ucraina?

L'Ucraina in cui arrivai tra il 1999 e il 2002 era un Paese profondamente diverso da quello che ho ritrovato vent'anni dopo. All'epoca era una realtà divisa, quasi spaccata in due: la parte occidentale guardava già chiaramente verso l'Europa – anche per la sua storia austro-

[1] L'intervista è stata realizzata il 2 ottobre 2025.

ungarica – mentre la parte orientale manteneva un'identità molto più filorussa. Nei colloqui con i politici ucraini si avvertiva fortemente il retaggio sovietico: l'indipendenza era recente e non ancora interiorizzata da tutti.

In quegli anni l'Ucraina non rappresentava una priorità centrale per la politica estera italiana. L'attenzione principale della Farnesina – e più in generale dell'Europa – era ancora concentrata sulla Russia, considerata la naturale erede dell'Unione Sovietica. L'Ucraina veniva percepita come un Paese estremamente problematico: povertà, corruzione elevata, privatizzazioni selvagge, simili a quelle russe, oligarchi onnipresenti.

Già allora, tuttavia, si coglieva un fenomeno interessante: il pluralismo interno. Le "varie Ucraine", con differenze regionali molto marcate, ricordavano in parte l'Italia. L'elettorato occidentale sosteneva candidati filoeuropei, mentre quello orientale e meridionale, prevalentemente russofono, privilegiava figure più vicine a Mosca.

L'Italia cercava soprattutto di sviluppare i rapporti economici, ma sempre con grande cautela, evitando iniziative che potessero turbare le sensibilità russe. Il peso della Russia rimaneva dominante anche nelle nostre percezioni: avevamo sottovalutato la complessità etnica e politica dello spazio post-sovietico e il ruolo predominante che la componente russa con la sua mentalità imperiale continuava a esercitare. La mia successiva esperienza a Mosca (2002-2006), quando dirigevo l'ufficio economico-commerciale, confermò questa dinamica: la Russia era il perno della nostra politica verso la regione e il rapporto bilaterale viveva allora un'autentica "età dell'oro".

In quel periodo come erano le relazioni tra Kyiv e Mosca? Si passava facilmente da un Paese all'altro?

Sì, assolutamente. All'epoca si viaggiava con relativa facilità tra Ucraina e Russia. Io stesso, nel 2002, mi sono trasferito da Kyiv a Mosca con la famiglia in treno. Certo, esistevano controlli di frontiera, ma il confine era, di fatto, permeabile e attraversato regolarmente.

È solo dopo il 2013-2014 che si crea la vera cesura. Fino al 2006 si andava tranquillamente avanti e indietro, per lavoro, affari, famiglia. Era abbastanza normale vivere tra Kyiv e Mosca, lavorare da una parte e dall'altra. Ma col senno di poi, ciò che colpisce è come, sotto questa apparente continuità, esistessero già forze profonde che andavano in di-

rezione di una crescente differenziazione identitaria ucraina. Nel tempo ho studiato meglio la storia ucraina e ho compreso come certi traumi fossero presenti, anche se non sempre esplicitati: Černobyl', l'Holodomor, le carestie artificiali. Ho scoperto, ad esempio, che la nonna di mia moglie aveva perso quattro figli per fame: ci ho messo anni a saperlo.

Già allora percepivo differenze nella mentalità tra russi e ucraini: entrambi slavi, entrambi ortodossi e prevalentemente russofoni, ma con tratti distintivi marcati. Queste differenze esistevano già, ma sono esplose negli ultimi anni. Gli ucraini, per esempio, non amano la figura dello "zar"; hanno un forte senso di individualismo, attaccamento alla proprietà privata, operosità diffusa e maggiore propensione al dialogo. Più ci si sposta verso la Russia, più si avverte una visione dialogica, "verticale" del potere, un maggiore autoritarismo influenzato anche dai secoli di dominazione mongola nonché un più spiccato spirito comunitario e maggiore fatalismo. Nella lingua russa sono presenti molte parole di origine mongola. L'Ucraina mantiene una tradizione cosacca molto forte, caratterizzata da una struttura di potere "orizzontale", soprattutto nella zona di Zaporiž̌ža: l'atamano, il comandante cosacco, veniva scelto e, se non avesse funzionato, sarebbe stato destituito. La servitù della gleba, in Russia, è durata secoli; in Ucraina viene introdotta solo dopo l'annessione allo Stato zarista. L'Ucraina occidentale, inoltre, ha una storia completamente diversa: austro-ungarica, polacca, molto più "europea" nei riferimenti. Avevo intuito alcune di queste differenze già vent'anni fa, all'epoca condividevo la chiave di lettura data da Huntington che nel suo libro *Lo scontro delle civiltà* definiva l'Ucraina come un territorio di faglia caratterizzato da una parte occidentale più vicina all'Europa ed un'importante presenza dei cattolici di rito ortodosso ed una parte orientale più vicina alla Russia, ma mai avrei immaginato che si sarebbe arrivati a una guerra di questo tipo. Nessuno di noi, onestamente, se lo aspettava.

2. *A Mosca*

Dopo l'esperienza in Ucraina nel 2002, si trasferisce a Mosca in qualità di consigliere commerciale. È noto che l'Italia avesse legami strutturati con l'Unione Sovietica, dai rapporti politico-ideologici con il PCI alla cooperazione energetica, una relazione che proseguì anche dopo la sua dissoluzione. Con i governi

Berlusconi (2001-2006), vi fu secondo lei un cambiamento significativo nei rapporti con Mosca?

Assolutamente sì. Con l'arrivo di Silvio Berlusconi si sviluppò un rapporto di strettissima amicizia personale con Vladimir Putin, che ebbe conseguenze dirette sul rafforzamento politico ed economico della relazione bilaterale. Nel periodo 2002-2006 l'Italia contava oltre 600 aziende solo a Mosca e l'interscambio con la Russia era secondo solo a quello della Germania. Si trattò di una fase caratterizzata da una forte intensificazione delle missioni ufficiali italiane in Russia; un rapporto privilegiato tra Berlusconi e Putin; un consolidamento rilevante del partenariato energetico, con un ruolo centrale dell'ENI.

Non eravamo gli unici: anche Germania e Francia seguivano una linea simile. Putin veniva percepito come il leader che aveva riportato stabilità dopo il caos degli anni Novanta. La sua decisione di "mettere in riga" gli oligarchi arricchitisi con le privatizzazioni selvagge fu vista da molti come un passo necessario. Tuttavia, già allora si intravedevano segnali di involuzione autoritaria: il controllo sui media, la pressione sugli oppositori e la vicenda di Chodorkovskij[2], imprenditore e oppositore di Putin arrestato nel 2003 e ora in esilio. Eppure, prevaleva un diffuso ottimismo, la convinzione che la Russia potesse essere gradualmente integrata in un percorso di convergenza occidentale ed europea. Il suo ingresso nel G8, avvenuto nel 1998, e l'istituzione del Consiglio NATO-Russia nel 2002, sembravano confermare questa prospettiva di rafforzamento del dialogo con l'Occidente.

Sul piano ucraino, però, l'Italia manteneva una linea molto prudente: eravamo tra i Paesi meno inclini a concedere a Kyiv segnali politici troppo avanzati, per non urtare Mosca. Sin da quei primi anni in Russia percepii una fortissima irritazione nei confronti dell'indipendenza ucraina. Ricordo ancora una conversazione con l'allora diplomatico Aleksej Paramonov[3], oggi ambasciatore in Italia: quando osservai che l'Ucraina potesse fungere da ponte tra Europa e Russia, mi rispose duramente che "la Russia non ha bisogno di ponti". Per molti russi, l'U-

---

[2] Michail Chodorkovskij, viceministro dell'Energia della Federazione Russa dal 1993 al 1994 e leader di *Open Russia* dal 2014 al 2021, organizzazione politica russa d'opposizione.

[3] Aleksej Paramonov, già console generale della Federazione Russa a Milano dal 2008 al 2013; vicedirettore e direttore del Primo Dipartimento Europeo al ministero degli Esteri (2013-2023); ambasciatore straordinario e plenipotenziario della Federazione Russa in Italia dal 2023 a oggi.

craina era – e doveva restare – parte della grande madrepatria russa. Già allora, dunque, si intuiva la presenza di un progetto neo-imperiale *in fieri*.

Nel 1997 l'Ucraina era già divenuta "partner" dell'Alleanza Atlantica, attraverso la firma della Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, mentre nel 1999 aderirono all'Alleanza ed entrarono nella NATO Ungheria, Polonia e Repubblica ceca, seguite nel 2004 da Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Romania. Negli anni in cui prestò servizio a Mosca, erano già vive e percepibili le preoccupazioni russe circa la propria sicurezza in relazione all'allargamento della NATO?*

Sì, l'allargamento della NATO ha sicuramente risvegliato il sentimento di insicurezza e riattivato la storica sindrome russa dell'accerchiamento. Nel maggio 2002, con gli accordi di Pratica di Mare, si istituì il Consiglio NATO-Russia, ma questa integrazione non venne percepita come sufficiente.

Tuttavia, ritengo che le cause profonde del conflitto vadano cercate altrove. Ben prima del 2008 – un anno spesso indicato come spartiacque: nell'aprile di quell'anno al vertice NATO di Bucarest si discusse dell'allargamento ad Ucraina, Georgia e Moldavia e nell'agosto scoppiò il conflitto russo-georgiano – la classe dirigente russa coltivava già allora l'idea di ricostruire una sfera d'influenza e di ripristinare lo status imperiale perduto con l'implosione dell'URSS. L'allargamento della NATO costituì una giustificazione, più che la causa originaria. C'è poi un elemento culturale: la convinzione, radicata in gran parte della popolazione russa – non solo nelle élite – che la "Grande Russia" debba includere anche ucraini, non a caso definiti piccoli russi, ed i bielorussi, considerati un solo popolo. Abbiamo soprattutto sottovalutato il forte risentimento della classe dirigente russa che non ha mai digerito fino in fondo l'umiliazione della perdita di status subita con il crollo dell'Unione Sovietica ed il suo disegno revanchista di restituire alla Russia il suo ruolo di grande potenza.

Resta, tuttavia, la domanda sulla mancata costruzione di un nuovo sistema di sicurezza europeo dopo la fine della guerra fredda. Lo ritiene un fallimento della diplomazia post-1991?

Sì, assolutamente. È una tragedia che la Russia si sia progressivamente spostata verso est e si sia chiusa in una realtà autoritaria e isolata. La cultura russa è europea ed eurasiatica insieme; escluderla dall'Europa è una perdita enorme. Nel periodo 2002-2006 pochi avrebbero immaginato l'involuzione autoritaria successiva. Tuttavia, col senno di poi, proprio in quegli anni in Russia si consolidano elementi chiave: la "verticale del potere", la sostituzione degli oligarchi indipendenti con figure legate ai servizi di sicurezza, la sistematica repressione del dissenso.

Ricordo un incontro con la giornalista Anna Politkovskaja[4]: già allora denunciava che non stavamo comprendendo la direzione che la Russia stava imboccando. Aveva tragicamente ragione.

Tra il 1999 e il 2006, quando ha prestato servizio a Kyiv e poi a Mosca, in Italia si sono alternati governi di diverso orientamento politico – gli esecutivi D'Alema, Amato e successivamente Berlusconi. Ha osservato differenze nella linea di politica estera verso l'Ucraina e verso la Russia, oppure prevaleva un orientamento bipartisan?

Direi che l'orientamento fosse sostanzialmente bipartisan. Anche durante una visita di D'Alema a Mosca, ricordo chiaramente lo stesso desiderio di mantenere rapporti molto stretti con la Russia. Putin, inoltre, conferiva un'impronta particolarmente incisiva alla relazione bilaterale, soprattutto sul piano economico: questo contribuiva a determinare una forte convergenza tra i governi italiani, indipendentemente dal loro colore politico.

Era una linea condivisa anche dalla Farnesina. Non a caso, si decideva di inviare a Mosca ambasciatori di vertice, figure di primo piano nella carriera diplomatica, che esercitavano un'influenza notevole sulla definizione delle priorità di politica estera. Va detto che il peso dei rapporti diplomatici provenienti da Mosca era significativamente maggiore rispetto a quello delle ambasciate nei Paesi dell'ex URSS: ciò derivava dal ruolo centrale assegnato alla Russia.

Tuttavia, questo comportava anche un limite. Non sempre gli ambasciatori inviati a Mosca, pur essendo tutti molto stimati e preparati, avevano una conoscenza approfondita dell'ex Unione Sovietica e della

---

[4] Anna Politkovskaja, giornalista russa nota per i suoi *reportage* sulla seconda guerra cecena e per le sue critiche nei confronti della presidenza di Vladimir Putin, assassinata nel 2006.

lingua russa. Avevano ricevuto un mandato politico chiaro, quello di dare un contributo all'ulteriore rafforzamento dei rapporti bilaterali con la Russia, ciò a prescindere dai crescenti segnali di progressiva involuzione autoritaria del Paese. La conoscenza della lingua non è l'unico strumento, ma è certamente un elemento fondamentale per comprendere realmente ciò che sta accadendo nel Paese presso il quale si è accreditati. E questo vale soprattutto per capire la Russia profonda.

Questo periodo straordinario nei rapporti economici tra Italia e Russia ha facilitato anche, in qualche modo, i rapporti tra Russia e Ucraina?

Direi di no. Anzi, spesso l'Ucraina veniva percepita, in Italia, come un problema, un fastidio: "mamma mia questi ucraini…", ricordo espressioni di questo tipo ancora nel 2021. Partecipavamo alle sanzioni contro la Russia, ma con fatica; si comprendevano poco le ragioni ucraine; si tendeva a privilegiare sempre il rapporto con Mosca. Gli ucraini non sono stati molto abili nel "vendere" la propria immagine all'estero. In Italia, ancora fino a poco tempo fa, l'Ucraina era per molti sinonimo di un Paese fallito e corrotto, prevaleva l'immagine delle "badanti", provenienti soprattutto dalle regioni più povere dell'Ucraina occidentale. Una riduzione sociologica che ha pesato molto nella negativa percezione italiana del Paese sebbene l'Ucraina fosse a suo tempo la seconda repubblica più importante dove era concentrato il cuore dell'apparato militare, spaziale ed industriale dell'ex Unione Sovietica con un enorme potenziale anche nel settore agricolo.

Il fatto che gran parte dei nostri corrispondenti e delle nostre redazioni fossero basate a Mosca ha contribuito ulteriormente a questa distorsione negativa dell'immagine dell'Ucraina alimentata incessantemente dalla disinformazione russa: si vedevano le cose con gli occhi russi. Ricordo di aver insistito con giornalisti italiani affinché venissero a Kyiv, perché "lì stava succedendo qualcosa". Ma la centralità mediatica restava Mosca.

Io stesso, nella prima fase, ero portato a comprendere più facilmente le ragioni russe, avendo vissuto quattro anni e mezzo in Russia. Solo con il doppio passaggio – Kyiv, Mosca e poi di nuovo Kyiv – ho maturato una visione più critica e consapevole.

Quindi la preferenza italiana per la Russia si spiega, oltre che con la dipendenza energetica, anche con ragioni storiche, culturali, politiche interne?

Sì. Il mondo accademico italiano è stato a lungo influenzato da una sinistra che guardava alla Russia come erede dell'Unione Sovietica, spesso con un immaginario idealizzato. Dall'altra parte, una parte della destra italiana vede nella Russia un baluardo di valori tradizionali: patria, ordine, religione, famiglia. Entrambe queste letture, a mio avviso, hanno faticato a cogliere la trasformazione in atto: la Russia è scivolata verso un sistema sempre più autoritario, oligarchico, cleptocratico. Questo slittamento non è stato adeguatamente compreso.

A ciò si aggiunge il fascino innegabile della grande cultura russa, che ha spesso "assorbito" anche figure ucraine (Gogol', Malevič, la scuola musicale di Kyiv, lo scienziato Korolev e tanti altri) nel proprio pantheon, oscurando l'apporto specificamente ucraino.

3. *Un'altra Ucraina*

Ha lasciato l'Ucraina nel 2006 e vi è tornato quindici anni dopo, nel 2021, in qualità di ambasciatore. Cosa era cambiato nel Paese e nelle sue relazioni internazionali?

Quando tornai nel 2021, rimasi colpito dalla trasformazione e dalla nascita di un forte sentimento di identità nazionale ucraina, soprattutto tra i giovani. Nelle regioni orientali e meridionali continuavano a parlare russo, ma si sentivano ormai ucraini. Avevo già percepito un cambiamento nel tempo, ma la svolta decisiva è stata avviata prima con la rivoluzione arancione del 2004 e poi completata nel 2014 con la rivoluzione della dignità, Maidan, l'annessione russa della Crimea e la guerra nel Donbass. Gli ucraini dicono spesso: "Nel 2014 abbiamo perso il 7% del territorio, ma i russi hanno perso il nostro cuore". Ed è vero: i partiti filorussi, che fino all'epoca di Janukovyč raggiungevano quasi il 50% dei consensi, nel 2019 si fermavano attorno al 10%.

I fattori del cambiamento sono molteplici: la crescente integrazione economica con l'Unione Europea grazie all'accordo di associazione; l'attrazione dei giovani verso i valori europei e l'esenzione dei visti con centinaia di migliaia di ucraini emigrati verso l'Europa. Soprattutto ho notato una grande crescita della società civile, molto più attiva e consapevole rispetto a vent'anni prima.

La prima cosa che feci, prima ancora di prendere servizio come ambasciatore, fu monitorare la televisione russa: rimasi colpito dall'inten-

sità della propaganda, che dipingeva l'Ucraina come un Paese fallito, "nazista e russofobo". Mi resi conto che si stava preparando l'opinione pubblica russa ad accettare qualcosa di inaudito. Una volta arrivato a Kyiv, verificai personalmente: non c'era alcuna russofobia diffusa. La narrazione russa era costruita per giustificare il progetto del *Russkij Mir*, che nel frattempo si era pienamente consolidato. In base alla visione pericolosa del mondo russo i russi e gli ucraini sono un solo popolo, l'Ucraina è uno Stato artificiale e la Russia ha il diritto di intervenire a tutela delle popolazioni russofone, anche di quelle che risiedono al di fuori del proprio territorio.

Alla luce di quanto osservato, mi sono convinto che il conflitto fosse ormai, purtroppo, inevitabile: senza recuperare il controllo sull'Ucraina, la Russia non poteva realizzare il proprio progetto imperiale.

Quanto alle relazioni bilaterali tra Roma e Kyiv, che situazione ha trovato sul piano dell'interscambio commerciale? Erano stati fatti progressi rispetto a un quindicennio prima?

Se mi riferisco al periodo immediatamente precedente alla guerra, l'Italia era il terzo partner commerciale dell'Ucraina all'interno dell'Unione Europea, dopo Germania e Polonia – e lo è tornata ad essere anche oggi. L'interscambio si aggirava intorno ai 4 miliardi di euro: dall'Italia verso l'Ucraina andavano soprattutto prodotti tipici del *made in Italy*: macchinari, beni industriali, mobili, prodotti di consumo; dall'Ucraina importavamo in particolare materie prime: olio di girasole, alluminio, prodotti metallurgici (prima che impianti come Azovstal venissero distrutti nel conflitto). Con l'inizio della guerra, l'interscambio è crollato, ma sta ora lentamente risalendo. Le due economie sono in larga misura complementari, il che lascia intravedere grandi potenzialità per la fase di ricostruzione in settori quali l'agroalimentare, le infrastrutture, l'energia (in particolare rinnovabili), l'industria della difesa, la logistica e servizi e tecnologie industriali. L'Italia può giocare un ruolo significativo in questo processo e nella futura ricostruzione del Paese.

Gli stretti rapporti di cooperazione economica ed energetica con Mosca e il tentativo di integrare la Russia in uno spazio europeo condiviso sono stati aspetti che hanno caratterizzato la politica estera non solo dell'Italia ma anche della Francia e, soprattutto, della Germania. Questa linea unitaria si è conservata anche dopo la crisi ucraina del 2014, quando l'Unione Europea ha adottato le sanzioni contro la Federazione russa a causa dell'annessione della Crimea?

Posso rispondere soprattutto sulla base della mia seconda esperienza a Kyiv. Tornando in Ucraina, poco prima del 24 febbraio 2022, partecipavo regolarmente alle riunioni del gruppo degli ambasciatori del G7. Lì percepivo chiaramente che noi italiani eravamo guardati con un certo sospetto, a causa dei nostri storici rapporti privilegiati con la Russia: sì, partecipavamo alle sanzioni, ma sempre con un atteggiamento percepito come "prudente", talvolta eccessivamente accomodante. Basti ricordare le posizioni di Salvini[5], segretario della Lega Nord, allora partito di opposizione, sulla Crimea. Quando arrivai, mi sentivo spesso chiedere dai colleghi: "Ma perché voi italiani siete così vicini ai russi? Perché non siete più chiari?".

Il gruppo degli ambasciatori del G7 a Kyiv aveva un peso enorme. In nessun altro Paese mi è capitato di vedere ambasciatori così influenti. Avevamo incontri regolari con il presidente Zelens'kyj ogni dieci giorni circa; vedevamo regolarmente il capo dell'Ufficio di presidenza, Yermak[6], e i principali ministri. Il coordinamento con Stati Uniti e Regno Unito era strettissimo. Questo faceva sì che la relazione privilegiata dell'Ucraina fosse innanzitutto con i Paesi G7, che erano percepiti come una sorta di "ciambella di salvataggio": gli ucraini avvertivano la precarietà della loro posizione e si aggrappavano molto all'appoggio anglosassone.

Nella pratica, questo gruppo esercitava un forte ruolo consultivo e condizionante: esprimevamo pareri sulle riforme strutturali, sulle leggi adottate, sullo stato di diritto, sulla lotta alla corruzione. Gli ucraini sapevano che da queste valutazioni dipendevano gli aiuti finanziari, i programmi del Fondo Monetario Internazionale, le posizioni dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'evoluzione tra il 2021 e il 24 febbraio 2022, posso dire che nell'arco di 24 ore la politica estera italiana è cambiata di 180 gradi. Fino a pochi giorni prima, a Roma – ma anche a Parigi e Berlino – si faticava a credere alla possibilità di una guerra su larga scala, nonostante le ripetute informative americane e britanniche e il massiccio concentramento di truppe russe ai confini.

---

[5] Matteo Salvini, ministro dell'Interno dal 2018 al 2019 e delle Infrastrutture e dei Trasporti dal 2022 a oggi; Vicepresidente del Consiglio dal 2018 al 2019 e dal 2022 a oggi.

[6] Andrij Yermak, capo di gabinetto dell'Ufficio del presidente dell'Ucraina dal 2020 al 2025.

Che impressione ha avuto del ruolo dell'OSCE nelle settimane precedenti all'aggressione russa?

Incontravamo spesso i rappresentanti dell'OSCE, ma erano molto frustrati. Denunciavano continuamente le difficoltà di accesso alle aree controllate dai separatisti filorussi nel Donbass: incontravano ostacoli sistematici nell'esercizio del loro mandato, nella raccolta di informazioni, nella verifica delle violazioni del cessate-il-fuoco. In pratica, non sono riusciti a svolgere fino in fondo il ruolo che avrebbero dovuto avere.

Apro una parentesi: lo stesso sistema delle Nazioni Unite si è trovato del tutto impreparato al 24 febbraio 2022. Molti organismi ONU sono fuggiti rapidamente dall'Ucraina, cosa che ha suscitato molta irritazione a Kyiv. L'Ucraina, del resto, ha sempre guardato con sospetto le Nazioni Unite, proprio per il peso che la Russia, nella sua veste di membro permanente del Consiglio di Sicurezza con diritto di veto, vi esercita.

In sintesi: l'OSCE avrebbe potuto essere uno strumento importante, ma nei fatti il suo margine d'azione è stato fortemente limitato sul terreno.

4. *24 febbraio 2022*

Molti considerano che il conflitto tra Russia e Ucraina sia iniziato non nel 2022, ma nel 2014, quando, dopo l'annessione della Crimea, ha avuto luogo la guerra nel Donbass e la proclamazione delle due repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk. È d'accordo?

Sì, assolutamente. Dal 2014 è in corso un conflitto a bassa intensità, che però ha provocato circa 10.000 morti e milioni di sfollati. A Kyiv ho incontrato moltissime persone provenienti dal Donbass: imprenditori, famiglie, professionisti costretti a fuggire. Questa dinamica ha un impatto anche sul tema dei "referendum" nelle zone occupate: oggi, se si tenesse un referendum nel Donbass, il risultato sarebbe falsato dal fatto che gran parte della popolazione filoucraina è fuggita, mentre è rimasta soprattutto quella filorussa.

Lo stesso fenomeno si è verificato, in parte, anche in Russia, con flussi di profughi o parenti che si spostavano oltre confine. In Italia, fino al 2022, c'è stata una scarsa attenzione per questa guerra "a bassa intensità". Eppure, per gli ucraini, il 2014 ha rappresentato un trauma fondativo: molti di loro, soprattutto quelli che avevano combattuto o

perso qualcuno, si aspettavano che qualcosa di più grave potesse accadere, pur sperando fino all'ultimo che l'invasione non avvenisse. Ricordo che il 22 e il 23 febbraio 2022 i locali di Kyiv erano ancora pieni: la gente non voleva credere che il "popolo fratello", il *bratskij narod*, potesse realmente attaccare su larga scala.

Lei prima ha detto che il conflitto le è apparso inevitabile. Intende dire inevitabile nella forma che ha assunto, o, piuttosto, che fosse inevitabile il tentativo russo di recuperare uno status imperiale?

Direi la seconda. Non necessariamente questa guerra, in questa forma, ma certamente la tendenza russa a voler ripristinare una sfera d'influenza "imperiale".

La Russia, storicamente, definisce sé stessa come impero: ha un bisogno costante di "profondità strategica", spazi di controllo, zone cuscinetto. Un ritorno a una sorta di "Jalta 2", con zone d'influenza nell'Europa orientale, fa parte di questa logica. Non per forza in forma di occupazione militare diretta, ma certamente come influenza politica, economica, culturale.

I Paesi più esposti sono, a mio avviso, la Moldavia (non membro NATO, con la Transnistria come focolaio permanente) e i Baltici, soprattutto Lettonia ed Estonia, per le consistenti minoranze russofone. Anche la Lituania è vulnerabile per via del "corridoio di Suwałki", che la collega alla Bielorussia e all'*enclave* russa di Kaliningrad.

L'Ucraina, però, è il nodo centrale. Senza l'Ucraina, la Russia non può più essere un impero europeo: può diventare un potere prevalentemente asiatico, ma non è la stessa cosa. L'Ucraina era la seconda repubblica dell'URSS, con un ruolo chiave nel suo apparato militare-industriale e nella percezione dello spazio. È un tema esistenziale per la Russia: non a caso, la narrativa del *Russkij Mir* e del "popolo unico" russo-ucraino-bielorusso si fonda proprio su questo.

La consapevolezza che l'Ucraina fosse un "nervo scoperto" per la Russia era già presente prima del 2014 nelle classi dirigenti occidentali. A suo avviso si sarebbe potuto affrontare la questione in modo diverso?

È molto difficile rispondere. Io attribuisco grande importanza alla crescita dell'identità nazionale ucraina, che è un fenomeno che si è approfondito soprattutto dopo il 2014. È un processo che ricorda, in parte, quello italiano nell'Ottocento: Metternich definiva l'Italia una "espres-

sione geografica", eppure l'Italia è poi nata. L'Ucraina, in vent'anni, è passata dall'essere uno "spazio di confine" a percepirsi come nazione distinta e autonoma. Come evitare che questo entrasse in collisione con la visione russa? Non so se fosse realmente possibile. Gli errori dell'Occidente ci sono stati: si è sottovalutato l'impatto dell'allargamento della NATO sulla psicologia russa risvegliando il suo atavico sentimento di insicurezza ed allarme; i programmi di sostegno alla Russia da parte delle principali istituzioni finanziarie internazionali quali il FMI e la Banca Mondiale hanno puntato troppo l'accento su un piano di riforme drastiche basato su privatizzazioni e liberalizzazione in tempi rapidi senza un passaggio graduale da un sistema socialista ad uno capitalista; si è poi creduto che l'integrazione economica (G8, gas, investimenti europei) bastasse a "normalizzare" il rapporto.

Ma non è vero che abbiamo isolato la Russia: al contrario, nei primi anni 2000 i contatti economici e politici erano intensissimi. Il problema, secondo me, è che, a fronte di una Russia che offriva un modello politico sempre più autoritario e poco appetibile, soprattutto per gli ucraini, a Mosca è progressivamente subentrato il convincimento che l'unica opzione residua rimasta per riprendere il controllo sull'Ucraina fosse rimasta solo quella militare.

*Lei accennava prima al peso del G7 e agli aiuti internazionali. Dal 2014 l'Ucraina ha intrapreso delle riforme in materia linguistica e culturale (la cosiddetta "*Affirmative Action*" per la lingua ucraina), che il Consiglio d'Europa considera, almeno in parte, discriminatorie verso le minoranze, soprattutto russe. I Paesi del G7 hanno cercato di indurre l'Ucraina a correggere questa linea?*

La responsabilità principale delle politiche linguistiche più restrittive ricade sul periodo della presidenza Poroshenko[7], non su Zelens'kyj. Dopo il 2014, Poroshenko interpreta la lingua russa come uno "strumento di penetrazione" e disinformazione russa. Rafforza la chiesa ortodossa ucraina autocefala, investe sull'esercito e promuove leggi che favoriscono l'ucraino a scapito del russo. Queste norme – ancora in vigore – rendono necessaria la padronanza della lingua ucraina se si intende lavorare nella pubblica amministrazione, nella giustizia, nei media. Poroshenko riteneva fosse l'unico modo per sottrarsi alla "morsa" russa. Zelens'kyj, invece, è russofono di origine: ha imparato l'ucraino

[7] Petro Porošenko, presidente dell'Ucraina dal 2014 al 2019.

più tardi, ancora oggi parla prevalentemente russo con i suoi collaboratori e passa all'ucraino solo in presenza di telecamere. È stato eletto con due promesse principali: combattere la corruzione (con risultati limitati fino al 2022) e migliorare i rapporti con la Russia. Sulle politiche linguistiche, in realtà, non ha introdotto un'inversione di rotta sostanziale: era difficile tornare indietro, dopo il 2014.

Da parte dei Paesi europei – soprattutto in chiave di adesione all'UE – c'è stata pressione perché le leggi venissero corrette, specie sul trattamento delle minoranze ungherese, romena, polacca. Per quanto riguarda gli Stati Uniti e il Canada, la posizione è stata diversa: l'ambasciatrice del Canada e la diplomatica americana a Kyiv parlavano entrambe ucraino, non russo, e non erano particolarmente critiche verso queste politiche. Dopo il 24 febbraio 2022, l'UE e i Paesi europei, Italia compresa, hanno insistito con maggiore decisione affinché l'Ucraina adeguasse la normativa linguistica agli standard europei. Sulle minoranze ungheresi e romene, Kyiv ha fatto concessioni significative che le hanno consentito di avviare i negoziati di adesione con l'UE. Sul fronte russo, invece, la linea resta durissima: finché è in corso la guerra, gli ucraini non intendono riaprire spazi per una diffusione del russo che è percepita come leva di influenza politica di Mosca. Va comunque sottolineato che la grande maggioranza degli ucraini a Kyiv e nelle regioni orientali e meridionali del Paese continua a parlare il russo. L'Ucraina è ora un Paese più bilingue.

A mio avviso l'aspetto fondamentale è che le popolazioni ucraine russofone non sono più russofile. È stato questo il tragico errore di valutazione del regime di Putin convinto che avrebbero accolto benevolmente le truppe di occupazione russe.

Per quanto riguarda l'Italia: prima del 2022 non ho mai ricevuto istruzioni precise per intervenire su questi temi; dopo il 24 febbraio, con il cambio di linea sotto il governo Draghi[8], ci siamo allineati con gli altri europei nel chiedere adeguamenti legislativi come condizione per il percorso europeo dell'Ucraina.

Alla luce della tradizionale tensione russa verso il Mar Nero e il Mar d'Azov e dell'importanza delle vie d'acqua che vi sfociano, quale ruolo ha avuto, secondo lei, la prospettiva che questi spazi non fossero più sotto controllo russo – o addirittura sotto influenza NATO – nella percezione di accerchiamento di Mosca?

[8] Mario Draghi, già presidente della Banca centrale europea dal 2011 al 2019, presidente del Consiglio dal 2021 al 2022.

Per la Russia il controllo del Mar d'Azov e del Mar Nero è fondamentale, tanto per motivi strategici quanto economici. Dopo il 2014, l'operazione in Crimea è rimasta incompiuta proprio perché la penisola non era pienamente integrata in termini di accesso terrestre e idrico.

L'obiettivo russo non era soltanto il Donbass, ma anche tutte le regioni russofone dell'Ucraina Orientale e Meridionale che in passato avevano fatto parte della Russia zarista, ivi incluso Charkiv, Dnipro, Odessa: un corridoio che avrebbe definitivamente collegato la Russia alla Crimea e garantito il controllo di tutto il litorale tagliando l'accesso dell'Ucraina sul Mar Nero e sul Mar d'Azov.

C'era anche il problema dell'acqua: la Crimea dipendeva in gran parte dal canale ucraino che Kyiv ha poi chiuso. Riottenere l'accesso all'acqua è stato uno dei motivi dell'offensiva. Con l'occupazione di Mariupol' e della fascia costiera fino alla Crimea, Putin ha almeno raggiunto questo obiettivo parziale.

La sorpresa è che, pur non avendo una marina paragonabile a quella russa, l'Ucraina è riuscita con mezzi limitati ma innovativi quali l'utilizzo dei droni marini a respingere gran parte della flotta russa verso est, riducendo il controllo russo sul Mar Nero occidentale. È uno dei dati più inattesi di questa guerra.

A suo avviso, al momento dell'invasione su larga scala, Mosca si aspettava una reazione più tiepida da parte dei Paesi europei, o dell'Unione Europea nel suo complesso?

Sì, ne sono convinto. La Russia si aspettava una reazione europea molto più blanda, qualche sanzione, ma nulla di paragonabile a quanto effettivamente è avvenuto. Soprattutto, non si aspettava né la resilienza ucraina, né l'unità occidentale ed euroatlantica che si è poi manifestata.

Io credo che il regime di Putin sia rimasto intrappolato nella cortina fumogena della propria stessa propaganda e disinformazione. Un aneddoto è significativo: a posteriori ho saputo, tramite amici proprietari di alcuni dei principali ristoranti di Kyiv, che ricevettero, poco prima dell'invasione, strane prenotazioni da parte di gruppi di russi. In seguito, si è capito che si trattava di militari, probabilmente generali. Erano convinti che sarebbe stata una "passeggiata": immaginavano che Zelens'kyj sarebbe fuggito a gambe levate e che Kyiv sarebbe caduta rapidamente.

Questo errore di valutazione è stato enorme. Non erano preparati né logisticamente né politicamente a una guerra lunga; adesso hanno imparato, ma all'inizio avevano sottostimato completamente la reazione ucraina e quella occidentale, sia dell'Alleanza Atlantica che degli europei in particolare, soprattutto dopo il ritiro precipitoso degli americani dall'Afghanistan.

Dal punto di vista dell'immagine, agli occhi degli ucraini l'Italia è stata penalizzata dai suoi legami con la Russia?

Direi di no, nel senso che l'immagine dell'Italia è rimasta molto positiva. Quando presentai le lettere credenziali a Zelens'kyj, lui stesso usò qualche parola in italiano, sottolineando il suo apprezzamento per il nostro Paese in cui la grande diaspora ucraina è ben integrata. C'è una simpatia istintiva: gli ucraini percepiscono affinità sul piano dello stile di vita, della musica, della cultura. È vero però che, dietro questa simpatia, c'era un rimprovero ricorrente: "Vi affidate troppo alle narrazioni russe, non vedete fino in fondo la nostra realtà, siete vittime della propaganda russa".

Un discorso analogo vale per i russi: anche loro tradizionalmente amano moltissimo l'Italia. Proprio per questo hanno vissuto come un tradimento la scelta italiana di allinearsi con decisione alle sanzioni e all'Ucraina dopo il 24 febbraio. Eravamo considerati uno degli "anelli deboli" dell'Occidente: non si aspettavano un cambio di linea così netto.

Il paradosso, avendo servito sia in Ucraina che in Russia, è che entrambi i popoli nutrono una forte simpatia per l'Italia.

*Berlino è stata, per anni, il principale motore del riavvicinamento economico ed energetico con la Russia (*Nord Stream, Ostpolitik *aggiornata), ma dopo l'attacco del febbraio 2022 il cancelliere Olaf Scholz*[9] *ha annunciato una* Zeitenwende, *un cambio di epoca. Come valuta questa cesura?*

Per la Germania è stato uno shock profondo. L'Italia ha ridotto la propria dipendenza energetica dalla Russia in tempi sorprendentemente rapidi – e questo va riconosciuto ai Governi che si sono succeduti, in particolare quello presieduto da Draghi in cui Di Maio[10] era

[9] Olaf Scholz, cancelliere della Repubblica federale di Germania dal 2021 al 2025.

[10] Luigi Di Maio, vicepresidente del Consiglio dal 2018 al 2019; ministro degli Esteri dal 2019 al 2022 e Rappresentante speciale dell'Unione Europea per il Golfo Persico dal 2023 ad oggi.

ministro degli Esteri. La Germania ha faticato di più, sia per l'intensità del legame energetico sia per le implicazioni sul proprio modello industriale.

Ricordo bene l'incontro a Kyiv, nel giugno 2022, tra Macron, Scholz, Draghi e Zelens'kyj: ero presente. In quei colloqui fu determinante il ruolo di Draghi nel sostenere la candidatura europea dell'Ucraina, mentre Scholz appariva inizialmente molto titubante e restio a impegnarsi. Alla fine, però, la decisione fu presa, e gli ucraini furono molto grati all'Italia per quel sostegno.

Da allora, la Germania ha compiuto una lenta ma progressiva evoluzione: inizialmente esitante su sanzioni e forniture militari, poi, gradualmente, sempre più coinvolta, fino a diventare oggi il principale fornitore europeo di aiuti militari all'Ucraina. Permangono tensioni interne, un'opinione pubblica divisa, la pressione dell'AfD[11]. Da questo punto di vista Germania e Italia si assomigliano: in entrambi i Paesi c'è una parte significativa dell'opinione pubblica che è scettica sui programmi di riarmo e ostile alla prosecuzione del conflitto. Mosca lo sa benissimo e cerca di sfruttare queste sensibilità con l'uso della disinformazione, arma principale della sua guerra ibrida contro l'Occidente. Sul sabotaggio del gasdotto *Nord Stream*, il dibattito in Germania resta molto delicato. Ma, al di là degli autori materiali, la vera cesura è politica e psicologica: la fine dell'illusione di una dipendenza energetica "benigna" dalla Russia e l'accettazione dell'idea che la sicurezza tedesca passi anche da un contenimento, e non più solo da un'interdipendenza, con Mosca.

Nel maggio 2022 l'allora ministro degli Esteri, Luigi Di Maio, presentò un piano di pace per porre fine al conflitto. Si è avuto un po' l'impressione che sia stato l'ultimo vero slancio diplomatico europeo, prima che si presentassero proposte di altri attori, come la Cina. E, collegato ai tentativi di chiudere rapidamente il conflitto, nelle prime fasi dell'invasione si è parlato molto dei negoziati di marzo-aprile 2022, in particolare di quelli tenuti a Istanbul.

Per quanto riguarda il piano italiano, si trattò di un'iniziativa secondo me lodevole, un tentativo serio da parte europea. Io ne ero informato, ma la gestione operativa fu soprattutto seguita dalla Farnesina e dalla nostra rappresentanza a New York, in ambito ONU. Il problema

[11] *Alternative für Deutschland*, partito di destra tedesco, critico con la linea del sostegno all'Ucraina e a favore della normalizzazione delle relazioni economiche e politiche con la Russia.

è che il piano non ebbe seguito, neppure tra molti dei nostri stessi alleati occidentali: non raccolse un vero consenso politico, e si fermò lì.

Diverso il discorso sui negoziati di marzo-aprile 2022, in particolare quelli di Istanbul. Come gruppo degli ambasciatori del G7 eravamo informati: avevamo contatti regolari con Arachamija[12], capo negoziatore ucraino, e con altri esponenti ucraini. Eravamo anche tenuti al corrente del ruolo di mediazione svolto dalla Turchia.

La mia impressione è che, sin dall'inizio, non ci fossero le condizioni per un vero accordo. Nelle primissime settimane, dopo lo shock dell'invasione, gli ucraini erano in una situazione di sgomento; poi, però, con la scoperta di quanto accadeva a Mariupol' e Buča, il clima cambiò radicalmente. Si diffuse rapidamente la notizia dei massacri, delle violenze, dei "campi di filtraggio": il linguaggio nei confronti dei russi si trasformò, diventando carico di odio, "orchi", "zombie", "fascisti russi", e così via. È chiaro che tutto questo non favoriva un clima negoziale.

Ma il vero nodo emerse sulle cosiddette garanzie di sicurezza. Da un lato, gli ucraini erano disposti ad accettare una neutralità armata: niente NATO, ma insistevano sulla necessità di poter mantenere un esercito forte. Dall'altro, chiedevano accordi internazionali di garanzia in sostituzione della copertura NATO: tra gli altri con Stati Uniti, Regno Unito e Francia. In una prima fase si parlò anche dell'Italia tra i possibili garanti.

A quel punto, però, la Russia pose una condizione: qualsiasi intervento dei Paesi garanti, in caso di una nuova aggressione contro l'Ucraina, avrebbe dovuto essere subordinato al consenso unanime dei membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, quindi anche della Russia stessa. Si tornava, in sostanza, al diritto di veto russo. È lì che i negoziati si sono arenati definitivamente.

A ciò si è aggiunta la crescente sfiducia reciproca: gli ucraini non si fidavano più di Mosca dopo Buča, Mariupol' e le notizie sui campi di filtraggio; i russi, da parte loro, hanno poi rimesso in pista lo stesso mediatore, Medinskij[13], ex ministro della Cultura, noto per aver riscritto manuali di storia negando l'esistenza dell'Ucraina come entità distinta e teorizzando la "de-ucrainizzazione".

---

[12] Davyd Arachamija, leader del partito Servitore del Popolo e consigliere personale del presidente Zelens'kyj, a capo della delegazione inviata nel 2022 a Pripyat e Istanbul per i colloqui di pace tra la Russia e l'Ucraina.

[13] Vladimir Medinskij, ministro della Cultura della Federazione Russa dal 2012 a oggi, assistente del Presidente della Federazione Russa dal 2020 a oggi e capo negoziatore della delegazione russa ai colloqui di pace di Istanbul del 2022.

Oggi, nelle discussioni sulle garanzie di sicurezza, la posizione russa è immutata: nessun sistema di garanzie per l'Ucraina senza la Russia al tavolo, con diritto di veto. Siamo, sostanzialmente, al punto in cui quei negoziati si bloccarono. Si dice spesso che quegli sforzi furono sabotati da americani o britannici (Boris Johnson[14], ecc…). Certamente, in quel periodo c'era un eccessivo ottimismo sulla possibilità di una controffensiva ucraina risolutiva, e quello è stato forse il secondo errore di Zelens'kyj, dopo quello di aver sottovalutato la possibilità dell'invasione. Ma, a mio avviso, anche in assenza di questi fattori, la mancanza di fiducia e la questione del veto russo sulle garanzie di sicurezza avrebbero comunque reso estremamente difficile un esito positivo. La Russia di Putin era ed è tuttora determinata a vincere e riportare l'Ucraina sotto il suo controllo.

Nel dicembre del 2021 la Russia avanzò una proposta per un accordo di sicurezza agli Stati Uniti e alla NATO, chiedendo, tra l'altro, garanzie circa la non adesione dell'Ucraina. Ne abbiamo avuto notizia attraverso la stampa, ma non testi ufficiali, anche se una bozza di accordo in russo con traduzione in inglese è comparsa sul sito del ministero degli Esteri russo. Lei ne fu informato direttamente?

Sì, ne eravamo informati e le seguivamo con attenzione. A dicembre 2021 la Russia presentò una serie di richieste che andavano ben oltre la sola questione ucraina. Certo, chiedeva che l'Ucraina non entrasse nella NATO, ma pretendeva anche il ritiro delle infrastrutture NATO dai Paesi dell'Europa orientale, rimettendo in discussione l'intero assetto di sicurezza post-1997.

La percezione, a Kyiv come nelle capitali occidentali, fu che queste richieste fossero sostanzialmente irricevibili: non erano la base per un compromesso realistico, ma sembravano piuttosto un modo per giustificare una decisione già presa.

C'è una certa coerenza nella posizione russa: quando oggi Putin parla di "rimuovere le cause profonde del conflitto", fa riferimento precisamente a quel tipo di architettura di sicurezza che vorrebbe ripristinare. È un nostalgico dell'URSS, considera la sua dissoluzione "la più grande catastrofe geopolitica del XX secolo".

---

[14] Boris Johnson, segretario di Stato per gli affari esteri e del Commonwealth dal 2016 al 2018 e primo ministro del Regno Unito dal 2019 al 2022.

Già nel luglio 2021, in un famoso articolo di circa venti pagine, Putin espose in maniera chiarissima la sua visione storica e geopolitica: l'idea che russi, ucraini e bielorussi formino un "unico popolo" e che l'Ucraina sia sostanzialmente un'entità artificiale. È un testo programmatico, quasi un manifesto ideologico – molti lo hanno paragonato, per la sua funzione, a un "*Mein Kampf*" in chiave russa.

Io attribuisco grande importanza alla dottrina del *Russkij Mir*. Rispetto all'ideologia sovietica è meno universale e fa più fatica a fare presa sulle popolazioni russofone fuori dalla Russia (e ancor più in Ucraina). È un'ideologia "imperiale" debole, ma sufficiente, nella percezione del Cremlino, a giustificare la ricostruzione di una sfera d'influenza e la pretesa della Russia di ergersi a difensore dei valori tradizionali e spirituali contro l'Occidente liberale e democratico e la sua deriva materialista, consumista e individualista.

A proposito di architetture di sicurezza: l'Italia ha proposto un modello di garanzie di sicurezza esterne (quasi un "Articolo 5" fuori dalla NATO), alternativo alla proposta anglo-francese di un coinvolgimento più diretto. Lei come giudica questa proposta?

La proposta italiana, a mio avviso, è ragionevole sul piano teorico: evitare la presenza di truppe NATO sul terreno ucraino, ma offrire comunque un sistema di garanzie che assomigli, di fatto, a un "Articolo 5" in caso di nuova aggressione. In termini di equilibrio politico, è forse più sostenibile della linea anglo-francese che propone la presenza di truppe europee in Ucraina dopo il raggiungimento di una tregua.

Intravedo tuttavia due ostacoli principali. Bisogna innanzitutto chiedersi se le opinioni pubbliche europee – e quella italiana in particolare – sarebbero davvero pronte ad accettare un impegno formale a intervenire militarmente in difesa dell'Ucraina, anche al di fuori della NATO e correre il rischio di un confronto militare diretto con la Russia. Ho forti dubbi al riguardo.

Inoltre, sul fronte russo, è verosimile che il Cremlino non accetterà mai l'idea di un impegno collettivo occidentale di difesa dell'Ucraina, anche al di fuori dell'Alleanza, poiché ciò equivarrebbe a far rientrare la NATO dalla finestra.

La posizione russa è stata esplicitata più volte: nessun sistema di garanzie per l'Ucraina senza il coinvolgimento russo, cioè, in sostanza,

senza diritto di veto. Per questo sono piuttosto pessimista sulle possibilità che un meccanismo di questo tipo venga accettato da Mosca.

In concreto, come immagina un compromesso, se lo immagina possibile?

Credo che il compromesso, quando verranno create le condizioni, assomiglierà a qualcosa di simile allo scenario coreano basato su un congelamento lungo l'attuale linea del fronte. La Russia otterrebbe il consolidamento del controllo sui territori già occupati (al momento circa il 20% del territorio ucraino, che non è poco) e la garanzia formale e sostanziale da parte dell'Occidente che l'Ucraina non entrerà nella NATO. L'Ucraina dovrebbe accettare la perdita *de facto*, ma non sul piano giuridico, dei territori già sotto il controllo russo ma in cambio otterrebbe un percorso accelerato verso l'Unione Europea, che comunque richiederà anni, la possibilità di poter continuare a disporre di un esercito forte quale unico credibile deterrente, sulla base modello "porcospino"[15] o "Israele": e soprattutto salverebbe la sua sovranità, un risultato non certo scontato all'inizio dell'invasione.

Gli ucraini, oggi, sarebbero probabilmente disposti ad accettare una tregua sulla linea del fronte attuale, ma non possono accettare il ritiro dall'intero Donbass, da nodi strategici come Kramatorsk e Sloviansk, dove sono concentrate le loro ultime cruciali fortificazioni difensive. Cedere quelle posizioni significherebbe aprire la strada a ulteriori avanzate russe in direzione delle maggiori città. La migliore garanzia di pace, realisticamente, sarà la capacità ucraina di difendersi, più che trattati scritti. Come ex diplomatico, mi rammarico che non si sia riusciti a evitare tutto questo, ma allo stato attuale vedo difficile un esito radicalmente diverso.

L'ambasciatore Starace[16], che ha vissuto i primi due anni di guerra dall'ambasciata a Mosca, nel suo libro di memorie, La pace difficile. Diari di un ambasciatore a Mosca *(Firenze, 2025), sostiene che dopo l'aggressione russa ogni sforzo diplomatico si è sostanzialmente fermato. Condivide questa impressione?*

Sì, sotto molti aspetti ha ragione. C'è stata per molti anni una drastica riduzione dei contatti diretti di alto livello tra Stati Uniti e Russia.

---

15 La presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha evocato, nell'estate del 2025, la figura del porcospino d'acciaio in relazione a una futura Ucraina senza limiti alle forze armate, né limitazioni alla cooperazione militare con Paesi terzi.

16 Giorgio Starace, ambasciatore nella Federazione Russa dal 2021 al 2024.

Biden[17], di fatto, non ha mai instaurato un vero canale politico diretto con Putin e gli europei sono rimasti passivi adeguandosi alla linea americana. E questo, da diplomatico, lo considero un errore: occorrerebbe sempre parlare, anche col proprio peggior nemico. Macron, inizialmente, ha tentato una mediazione personale: si è recato a Mosca, ha cercato di dissuadere Putin dall'invasione; si è sentito dire che non ci sarebbe stata una guerra e ha vissuto quel tradimento come un affronto personale. Dopo di allora, il dialogo si è molto raffreddato.

Gli europei hanno avuto un ruolo per lo più "a rimorchio" degli americani. È vero che si sarebbe potuto tentare un'iniziativa più autonoma, ma dubito che, nelle condizioni create da Buča, Mariupol' e dal clima interno russo, avrebbe prodotto risultati sostanziali. Un'eccezione è stata Orban, che ha mantenuto un canale diretto con Mosca e si è recato personalmente da Putin[18]. È stato molto criticato per questo, ma dal punto di vista puramente diplomatico il principio del "bisogna parlarsi" resta valido, anche se non condivido affatto la sostanza della sua posizione che è filoputiniana ed antieuropea.

Rimango comunque convinto che sarà sempre e solo Putin a decidere quando sarà arrivato il momento di sedersi al tavolo negoziale ma non lo farà fino a quando sarà convinto di vincere, ecco perché bisogna continuare ad adottare un approccio fermo nei confronti del Cremlino continuando a fornire il necessario sostegno militare e finanziario all'Ucraina e ad inasprire ulteriormente le sanzioni contro la Russia al fine di convincere Putin ad accettare la tregua ed un compromesso, che dovrà essere basato sul principio del raggiungimento di una pace, che se non giusta, dovrà essere almeno sostenibile e basata sul riconoscimento dell'indipendenza ucraina.

---

17 Joe Biden, presidente degli Stati Uniti d'America dal 2021 al 2025.

18 Viktor Orbán, all'epoca primo ministro ungherese e presidente di turno del Consiglio dell'Unione Europea, si recò a Mosca il 5 luglio 2024, primo leader europeo a incontrare Putin dall'aprile 2022.

Indice dei nomi

Abū ʿAbbās, v. Zaydan
Accili, Maria Assunta 13
Adamišin, Anatolij 111
Agnelli, Susanna 133n
Albright, Madeleine 160
Amato, Giuliano 51, 105, 131, 186
Andreatta, Beniamino 80, 152
Andreotti, Giulio 40, 58-60, 62, 127, 151-152
Andropov, Jurij 111
Antonione, Roberto 168
Arachamija, Davyd 198
Árpád d'Ungheria 14
Ashton, Catherine 92, 96

Baker, James 31n
Balestra, Renato 154
Barbieri, Frane 165
Battelli, Roberto 174
Benazzo, Stefano 29
Berisha, Sali 76, 82-83
Berlinguer, Enrico 57
Berlusconi, Silvio 21, 22 e n, 42, 65, 100, 131, 137, 168, 184, 186
Biden, Joe 202
Blair, Tony 95
Blefari Melazzi, Anna 39
Bonaiuti, Paolo 165
Bonino, Emma 102
Bottoni, Stefano 16
Bottai, Giuseppe 168
Brandt, Willy 114
Brežnev, Leonid 30, 56, 64, 111
Brosio, Manlio 69
Budin, Giorgio 174

Carlo III, re del Regno Unito 32 e n
Carrère d'Encausse, Hélène 30
Carrington, Peter 60
Cavaglieri, Alberto 165-166, 175
Ceaușescu, Nicolae 44
Chodorkovskij, Michail 184
Churchill, Winston 95
Ciampi, Carlo Azeglio 29, 169
Colombo, Emilio 53, 71-72, 78-79, 166
Constantinescu, Emil 46
Corcione, Domenico 78
Corvino, Mattia 18
Cossiga, Francesco 77-78, 166
Craxi, Bettino 40

D'Alema, Massimo 50-51, 79-80, 112, 131, 160, 169, 186

Dačić, Ivica 96
De Felice, Renzo 69-70
De Gaulle, Charles 63
De Gasperi, Alcide 40, 101, 152
De Michelis, Gianni 17n, 101, 123-125, 127, 171
De Mohr, Ugo Gabriele 55
Di Maio, Luigi 196, 197
Đinđić, Zoran 152, 154-155
Dini, Lamberto 47, 82, 133n, 152, 160
Dipiazza, Roberto 179
Draghi, Mario 194, 196-197
Drašković, Vuk 152, 155
Ducci, Roberto 110
Dugin, Aleksandr 32

El'cin, Boris 22, 31, 41, 126

Fagiolo, Silvio 133
Fassino, Piero 80
Ferraris, Luigi Vittorio 9 e n
Fini, Gianfranco 79-80
Fischer, Joschka 94, 96
Foresti, Paolo 71
Fotyga, Anna 50
Francesco, papa 142
Frattini, Franco 131
Fukuyama, Francis 99-100 e n
Fulci, Francesco Paolo 179

Gaja, Roberto 10 e n
Galan, Giancarlo 179
Genscher, Hans-Dietrich 53
Gentilini, Fernando 89
Gentiloni, Paolo 102
Gheddafi, Muammar 178
Giscard d'Estaing, Valéry 51
Giovanni Paolo II, papa 41
Gogol', Nikolaj 188
González, Felipe 41
Gorbacëv, Michail 25, 29, 31, 39, 59-60, 64-65, 68, 110, 126

Havel, Václav 98
Hill, Christopher 158
Hitler, Adolf 73
Hollande, François 140
Hoxha, Enver 74, 83
Huntington, Samuel P. 180, 183

Iliescu, Ion 46
Illy, Riccardo 179
Ionesco, Eugène 64

Janukovyč, Viktor 67 e n, 142-144, 146, 188
Janković, Zoran 179
Johnson, Boris 199
Jovanović, Živadin 158, 162

Kaczyński, Jarosław 50, 52
Kaczyński, Lech 50
Kádár, János 17
Kant, Immanuel 106
Kirill, patriarca russo 33
Kissinger, Henry 148
Korolev, Sergej 188
Kozyrev, Andrej 149
Kučan, Milan 171

Lavrov, Sergej 126
Leone XIV, papa 32 e n
Lenzi, Guido 109
Letta, Enrico 80
Lilić, Zoran 153, 162
Lino, Marisa 83 e n
Livi, Augusto 165
Lukashenko, Aljaksandr 36-37

Macron, Emmanuel 149, 197, 202
Malevič, Kazimir 188
Mantica, Alfredo Luigi 172
Mao, Zedong 31
Marković, Mirjana 157, 161
Mattarella, Sergio 170
Medinskij, Vladimir 198
Meloni, Giorgia 149
Merkel, Angela 51, 95-96, 130, 138-140 e n
Mesić, Stjepan 169
Michele I di Romania 47
Migliuolo, Giovanni 58
Milošević, Slobodan 112, 116, 152-154, 156-162
Miłosz, Czesław 98
Milutinović, Milan 153, 158
Mirachian, Laura 11
Mitterrand, François 88
Mogherini, Federica 94
Monti, Mario 102
Mussolini, Benito 34n

Napoleone Bonaparte 106
Napolitano, Giorgio 142, 170
Nagy, Imre 15

Obama, Barack 126, 131, 147
Occhetto, Achille 79
Orbán, Viktor 13, 15, 16, 17, 24, 202
Orseolo, Ottone 18n
Orseolo, Pietro 18
Ortoli, François-Xavier 84, 87

Paglia, Vincenzo 156
Pahor, Borut 169
Pannella, Marco 103
Panocchia, Giuseppe 11
Paramonov, Aleksej 184
Pastorelli, Pietro 11
Pavle, patriarca serbo 161
Pavarotti, Luciano 169
Pertini, Sandro 165-166
Pešić, Vesna 152
Petrovskij, Vladimir 110
Petrignani, Rinaldo 40
Pietro I di Russia 126
Politkovskaja, Anna 186
Poroshenko, Petro 193
Prodi, Romano 43, 50-52, 80-82, 90, 97, 101, 132, 169
Putin, Vladimir 16, 25, 31-33, 61, 64-67, 85, 100, 115, 118, 120, 129-130, 132, 139, 142, 147, 184, 186, 194-195, 199, 200, 202

Ragaglini, Cesare Maria 123
Rasmussen, Anders Fogh 159
Reagan, Ronald 41, 59
Renzi, Matteo 145-146
Rognoni, Virginio 77
Romano, Sergio 58
Rossini, Gioacchino 154
Rugova, Ibrahim 156-157, 159-161
Rupel, Dimitrij 169, 176

Šainović, Nikola 160
Salleo, Ferdinando 43
Salvini, Matteo 190 e n
Scalfaro, Oscar Luigi 78
Schmidt, Helmut 57
Scholz, Olaf 196, 197
Serra, Enrico 11n
Sessa, Riccardo 151
Shultz, George 40
Solana, Javier 90-91, 96, 117
Soros, George 15
Starace, Giorgio 201 e n

Stefano I, re d'Ungheria 14, 20
Stalin, Iosif 32, 69
Sterpellone, Alfonso 165
Strohm, Carl Gustav 167
Szálasi, Ferenc 20n

Tajani, Antonio 102
Thaçi, Hashim 93, 157, 159
Thatcher, Margaret 41
Tito, Josip Broz 45, 152, 163-167
Toscano, Mario 9 e n, 10
Tremul, Maurizio 174
Trump, Donald 27, 33, 44, 64, 68, 86, 94, 101

Valli, Bernardo 165
Verga, Daniele 11, 163
Védrine, Hubert 157
Viola, Sandro 165
Volcic, Demetrio 165
Voronin, Vladimir 48-49
von der Leyen, Ursula 44, 121, 201
von Metternich, Klemens 192
Vučić, Aleksandar 93, 96

Yermak, Andrij 190

Zaydan, Muhammad 40
Zazo, Pier Francesco 181,
Zelens'kyj, Volodymyr 33, 190, 193, 195-197, 199

Consiglio Scientifico-Editoriale
Sapienza Università Editrice

Presidente

Augusto Roca De Amicis

Membri

Marcello Arca
Orazio Carpenzano
Marianna Ferrara
Cristina Limatola
Enrico Rogora
Francesco Saitto

Comitato Scientifico – Serie Studi Politici

Coordinatore

Luca Micheletta (Sapienza Università di Roma)

Membri

Cristiana Abbafati
(Roma, Sapienza)
Erica Antonini
(Roma, Sapienza)
Donatello Aramini
(Roma, Sapienza)
Paolo Armellini
(Roma, Sapienza)
Tommaso Baris
(Palermo, Università degli Studi)
Marc Belissa
(Paris Ouest Nanterre)
Massimo Bucarelli
(Roma, Sapienza)
Cristina Cassini
(Università di Pisa)
Richard Cohen
(Buffalo, State University
of New York)
Augusto D'Angelo
(Roma, Sapienza)
Stefano De Luca
(Napoli, Suor Orsola Benincasa)
Franco Di Sciullo
(Messina, Università degli Studi)
Jean-Numa Ducange
(Université de Rouen)
Isabella Ferron
(Università degli studi di Modena
e Reggio Emilia)
Fabrizio Fornari
(Chieti, Università G.
D'Annunzio)
Jean Garrigues
(Université d'Orléans)
Enrico Graziani
(Roma, Sapienza)
Alessandro Guerra
(Roma, Sapienza)
Sandro Guerrieri
(Roma, Sapienza)
Roberta Iannone
(Roma, Sapienza)
Silvio Labbate
(Università del Salento)
Luigi Manzetti
(Dallas, Southern Methodist
University)
Maria Cristina Marchetti
(Roma, Sapienza)
Tito Marci
(Roma, Sapienza)
Matteo Marconi
(Roma, Sapienza)
Laura Mariottini
(Roma, Sapienza)
Monica Martinat
(Lyon, Université Lumière
Lyon 2)
Aurélia Michel
(Università Paris-Diderot)
Saša Misic
(Belgrado, Università degli Studi)
Giovanni Moro
(Roma, Sapienza)
Michela Nacci
(L'Aquila, Università degli Studi)
Paolo Napoli
(École Des Hautes Études en
Sciences Sociales - EHESS)
Gabriele Natalizia
(Roma, Sapienza)
Maria Pia Partenò
(Roma, RomaTre)
Antonio Putini
(Roma, Sapienza)
Ettore Recchi
(Sciences Po, Paris)
Maurizio Ricciardi
(Bologna, Università degli Studi)
Giovanni Ruocco
(Roma, Sapienza)
Flaminia Saccà
(Viterbo, Università della Tuscia)
Luca Scuccimarra
(Roma, Sapienza)
Paolo Sellari
(Roma, Sapienza)
Ernesto Sferrazza Papa
(Roma, Sapienza)
Alessandra Tarquini
(Roma, Sapienza)
Maurizio Zinni
(Roma, Sapienza)

Opera sottoposta a peer review. Il Consiglio scientifico-editoriale, anche attraverso i comitati scientifici di serie, assicura una valutazione trasparente e indipendente delle opere sottoponendole in forma anonima a due valutatori ignoti agli autori e ai curatori. Per ulteriori dettagli si rinvia al sito: www.editricesapienza.it

This work has been subjected to a peer review. The Scientific-editorial Board, also through the scientific committees of series, ensures a transparent and independent evaluation of the works by subjecting them anonymously to two reviewers, unknown to the authors and editors. For further details please visit the website: www.editricesapienza.it

Collana Studi e Ricerche

Per informazioni sui volumi precedenti della collana, consultare il sito: www.editricesapienza.it | *For information on the previous volumes included in the series, please visit the following website: www.editricesapienza.it*

198. Dalla documentazione alla visualizzazione
Metodologie per la ricostruzione della memoria urbana a Roma
Vittoria Castiglione

199. Dante e la tradizione lirica
Secoli XIII-XV
a cura di Anna Gilda Scafaro

200. Cinquant'anni di AIF
Il contributo dell'Associazione Italiana Formatori alla formazione in Italia dal 1975 al 2025
a cura di Beatrice Lomaglio e Adriana Apuzzo

201. Confabulare
Percorsi tra fiabe, traduzioni e riscritture
a cura di Serena Sapienza, Luca Baruffa, Chiara Maciocci

202. Unveiling the Atharvaveda
Mapping the Cultural and Linguistic Peculiarities of a Vedic Text
edited by Marianna Ferrara and Duccio Lelli

203. Disegnare l'inosservato
Oltre l'utilità nella rappresentazione del paesaggio urbano
Federico Rebecchini

204. La poesia politica in Italia tra Due e Quattrocento
Testi, tradizioni, contesti
a cura di Alessandro Carlomusto

205. La CIAE e la Centrale Elettrica "General San Martín" di Bahía Blanca
Il patrimonio industriale argentino che parla italiano
Agostina Maria Giusto

206. Patrimonio culturale e intelligenza artificiale
Approcci, prospettive e applicazioni
a cura di Paola Panarese e Vittoria Azzarita

207. L'attrazione fatale
Tempi, usi e rischi del digitale nella quotidianità giovanile
a cura di Giovanni Di Franco, Orazio Giancola, Luca Salmieri

208. Diplomatici italiani in Europa Orientale
Retrospettive del vecchio continente all'epoca dell'Unione e delle guerre
a cura di Luca Micheletta

Studi e Ricerche
Studi politici

Il volume raccoglie le interviste a undici diplomatici italiani in relazione alla politica estera italiana verso l'Europa orientale nel periodo che spazia dalla fine della guerra fredda fino a tempi più recenti, nell'ambito del più vasto orizzonte di ricerca del Progetto di Interesse Nazionale (PRIN 2022) dal titolo *"Eastern Europe" between Russia and the West: Contested Spaces, Identity Building and Memory Policies in Historical Perspective*, cui ha preso parte l'unità di ricerca della Sapienza. Quasi tutti i diplomatici intervistati hanno servito in sedi di quella che un tempo era l'Europa oltre la cortina di ferro e le interviste hanno posto domande specifiche inerenti a questo tema di studio, anche se i testi spaziano, com'è ovvio che sia, sui tanti aspetti sui quali spaziano i ricordi nel fluire della memoria degli intervistati. Trovano così posto ricordi sulla guerra fredda, sulla diplomazia bilaterale e multilaterale europea, sui negoziati per la sicurezza, sull'allargamento della NATO e dell'Unione europea, e su crisi e guerre che, purtroppo, sono ritornate ben presto sul vecchio continente dopo la fine del mondo bipolare, dalla guerra di dissoluzione della Iugoslavia alla guerra del Kosovo, per finire alla guerra russo-ucraina.

Luca Micheletta insegna Storia della politica estera italiana e Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Sapienza di Roma e presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale. È coordinatore del Dottorato in Studi Politici della Sapienza e ha pubblicato monografie e saggi sulla storia della politica estera e sulla storia istituzionale italiane. Ha di recente curato, sotto gli auspici dell'Istituto Luigi Sturzo, *La crisi della Repubblica nel carteggio Andreotti-Cossiga*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2024-2025, 3 voll.

ISBN 978-88-9377-478-9
9 788893 774789

www.editricesapienza.it

Opera diffusa in modalità *open access*
e distribuita con licenza Creative Commons
Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate
4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0)