



DOCUMENTI IAI

LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA

gennaio-giugno 2009

a cura di [Riccardo Alcaro](#) e *Benedetta Voltolini*

Update: 2010-01-20

LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA

gennaio-giugno 2009

a cura di [Riccardo Alcaro](#) e [Benedetta Voltolini](#)

Quadro d'insieme

*Nel primo semestre del 2009 l'azione diplomatica italiana si è concentrata sulla definizione e attuazione dell'agenda del **G8** di cui l'Italia detiene quest'anno la presidenza. I numerosi incontri tra i membri del G8 e altri paesi organizzati dal governo italiano sono culminati nel vertice de L'Aquila dell'8-10 luglio che ha affrontato una serie di questioni al centro dell'agenda internazionale: la crisi economico-finanziaria, lo sviluppo dell'Africa, il contrasto al riscaldamento climatico, la stabilizzazione dell'Afganistan, e altre.*

*Riguardo alla **riforma del G8**, invocata da molti per meglio riflettere i mutati equilibri di potere internazionali, il governo italiano si è espresso a favore di un'istituzionalizzazione del G14, un raggruppamento comprendente l'originario G8 più Brasile, Cina, India, Messico, Sudafrica ed Egitto, non escludendo riunioni 'a geometria variabile' del G8 con gruppi diversi di paesi in base ai dossier in esame.*

*La **relazione con l'Ue** si è focalizzata prevalentemente sulle politiche per fronteggiare la crisi economica, ma è stata segnata anche dalle polemiche in materia di gestione delle frontiere marittime e controllo dei flussi migratori. Il governo ha continuato a perorare una rapida integrazione dei Balcani occidentali.*

*Durante una visita a Washington il primo ministro Berlusconi ha promesso di intensificare l'impegno italiano in **Afganistan** e di accogliere in Italia alcuni detenuti di **Guantanamo** – notoriamente due dossier particolarmente sensibili per l'**amministrazione Obama**.*

*L'Italia ha cercato a fatica di ritagliarsi un ruolo nel **negoziato con l'Iran**. Il governo ha anche invitato l'Iran a partecipare alla ministeriale del G8 sull'Afganistan, ma l'invito è stato fatto cadere in seguito alla repressione attuata dalle autorità di Teheran nei confronti dei manifestanti che contestavano la regolarità della rielezione a presidente di Mahmud Ahmadinejad.*

*Le **relazioni con la Libia**, già rilanciate negli anni scorsi, hanno fatto un salto di qualità con la ratifica di un Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione. L'Italia, che ha riconosciuto ufficialmente le sue colpe coloniali nei confronti dei libici, spera che l'accordo la faciliti nella gestione dei flussi migratori e nell'accesso alle risorse energetiche libiche.*

*La gestione del problema dell'**immigrazione** ha suscitato numerose critiche da parte della comunità internazionale, Onu in testa, che si sono appuntate, in particolare, sull'accordo bilaterale con Tripoli.*

*L'Italia ha infine presentato un'articolata proposta di **riforma del Consiglio di sicurezza dell'Onu** nell'ambito della coalizione Uniting for Consensus, volta ad accrescerne la rappresentatività, ma senza aumentare i seggi permanenti.*

L'Italia e il G8¹

La definizione e attuazione dell'agenda del G8, di cui l'Italia detiene quest'anno la presidenza, ha rappresentato l'impegno centrale del governo, che ha organizzato diverse riunioni del raggruppamento a livello ministeriale culminate nel vertice dell'Aquila dell'8-10 luglio. Il Vertice ha affrontato quattro argomenti principali: crisi economico-finanziaria, cambiamento climatico, sicurezza e Africa.

In relazione alla **crisi economica**, il G8 si è posto l'obiettivo di definire un codice di regole e principi comuni, definito *Global Legal Standard*, per ovviare alle debolezze del sistema e limitare l'impatto e la diffusione di possibili crisi economico-finanziarie future. Durante un incontro a Lecce nel mese di giugno i ministri dell'economia del G8 hanno messo a punto un insieme di regole sulla *corporate governance*, l'integrità dei mercati finanziari, la regolamentazione finanziaria e la tassazione. Come evidenziato dal ministro dell'economia Giulio Tremonti, è stata messa in prima piano la dimensione etica delle nuove regole che gli stati del G8 si sono impegnati a rispettare. Parallelamente, i membri del G8 hanno promesso di lavorare a un rilancio del commercio internazionale, dando nuovo impulso al round negoziale di Doha sulla liberalizzazione dei mercati, in stallo ormai da anni. Il ministro degli esteri Franco Frattini ha evidenziato come il G8 svolga compiti complementari e funzionali al G20, esprimendosi a favore di un coordinamento tra G8 e G20. In linea con questa impostazione, l'Italia ha cercato di spostare l'agenda del G8 su temi non economici nel tentativo di valorizzarne la specificità.²

In merito al **cambiamento climatico**, l'Italia si è posta l'obiettivo di formulare una piattaforma condivisa, soprattutto relativamente ai principi, da presentare alla conferenza Onu in programma a Copenhagen a dicembre. Il governo italiano ha cercato di far leva sul quadro Ue in materia di ambiente che prevede l'obiettivo 20-20-20, cioè la riduzione dell'emissione di anidride carbonica del 20%, un aumento del 20% dell'efficienza energetica, e il raggiungimento del 20% del totale dell'energia prodotta per mezzo di fonti rinnovabili – il tutto entro il 2020. I membri del G8 si sono riproposti di ridurre le emissioni di gas serra del 50% entro il 2050, di cui l'80% deve ricadere sulle spalle dei paesi sviluppati, senza però indicare un termine di comparazione rispetto al quale effettuare questa riduzione (il Protocollo di Kyoto indica il 1990 come anno di riferimento). La presidenza italiana si è anche impegnata a coordinare le posizioni del G8 con quelle del *Major Economies Forum*, il foro sul cambiamento climatico che coinvolge sia i paesi industrializzati sia quelli emergenti. Non si è però andati oltre un vago e modesto accordo circa la necessità che l'innalzamento della temperatura media globale non superi i 2°C rispetto al livello pre-industriale, a testimonianza della riluttanza delle economie emergenti a vincolarsi ad impegni di riduzione delle emissioni di gas effetto-serra.

In agenda sono stati inseriti temi di **sicurezza** come la lotta al terrorismo, alla pirateria, e alla non-proliferazione nucleare, nonché la soluzione delle crisi regionali. Quest'ultimo problema è stato oggetto di un vertice ad hoc, convocato a Trieste dal 25 al 27 giugno, dedicato soprattutto alla situazione di Afghanistan e Pakistan. All'incontro sono stati invitati anche stati non membri del G8, in linea con l'orientamento italiano a riunire gruppi 'a geometria variabile' a seconda del tema in agenda. L'incontro di Trieste è stato in parte oscurato dalla mancata partecipazione dell'Iran, proprio in quei giorni scosso dalle dimostrazioni di protesta contro i brogli elettorali che hanno confermato in carica l'amministrazione Ahmadinejad (vedi sezione sull'Iran)

L'Italia ha posto l'accento anche sulla **sicurezza alimentare**,³ promuovendo una specifica iniziativa, l'*Aquila Food Security Initiative*, che prevede 20 miliardi di dollari in investimenti e aiuti nei prossimi tre anni a sostegno del settore agricolo nei paesi più poveri.

¹ Si veda anche R. Alcaro, S. Silvestri, B. Voltolini, 'Ruolo e riforma del G8', in *Rapporti di scenario sul G8*, Rapporto realizzato nell'ambito del progetto Osservatorio di politica internazionale, promosso dalle Amministrazioni del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Ministero degli Affari esteri, giugno 2009 (http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/g8.pdf).

² *Ibidem*.

³ R. Matarazzo, 'Il vertice dell'Aquila tra attese e obiettivi realistici', *Affari Internazionali*, 07/07/09, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1190>.

L'Italia ha puntato anche a rilanciare il G8 **Africa**, un processo di dialogo tra paesi africani e membri del G8 che mira a promuovere lo sviluppo economico e sociale dell'Africa. La presidenza italiana ha posto l'accento su alcune linee guida per le politiche nei confronti del continente africano, l'ideazione di nuovi strumenti di finanziamento, il rilancio del commercio, e il consolidamento della pace e della sicurezza nell'area.

La stampa internazionale ha mosso alcune critiche, anche aspre, alla direzione del vertice da parte del governo italiano⁴, ma il vertice è stato generalmente considerato un successo sia organizzativo che politico.

Il governo italiano si è anche occupato attivamente della **riforma del G8**, che è sempre più criticato perchè scarsamente legittimo e poco rappresentativo dei nuovi equilibri mondiali. L'Italia ha originariamente proposto un approccio definito 'a geometria variabile', in base al quale il coinvolgimento di diversi stati e attori nelle riunioni del G8 dipende dalle questioni in agenda. Proseguendo l'esperimento cominciato a Heiligendamm (in Germania, sede del G8 2007), che prevede un coinvolgimento strutturato dei cosiddetti *Outreach 5* (O5 o G5: Cina, Brasile, India, Messico e Sudafrica), l'Italia ha deciso di invitare al vertice questi paesi, ma anche l'Egitto, in qualità di 'rappresentante' del mondo arabo. Un'intera giornata del vertice è stata inoltre dedicata all'Africa.

È opportuno precisare che l'Italia non ha sostenuto una formazione 'Gx' generica e in costante crescita. Al contrario, il ministro Frattini ha sottolineato la centralità del G8 come "foro pre-negoziabile" utile, se non necessario, a "favorire e accelerare il processo decisionale nelle organizzazioni internazionali". L'idea di fondo è enfatizzare il ruolo propulsivo e di generazione di consenso del G8 attraverso una cooperazione più strutturata con altri paesi o gruppi di paesi. Il G8 diverrebbe così una sorta di volano o gruppo con funzioni di iniziativa e pressione per il consenso globale che funga da base per decisioni che possono essere prese successivamente in altre sedi internazionali o regionali.⁵

Durante il vertice, tuttavia, alcune dichiarazioni del premier Berlusconi hanno lasciato intravedere un certo pessimismo del governo italiano circa la possibilità che l'idea delle formazioni a geometria variabile sia effettivamente realizzabile. Durante la conferenza stampa con il presidente cinese Hu Jintao Berlusconi ha ipotizzato l'istituzionalizzazione del G14⁶. Nella conferenza conclusiva, il primo ministro si è detto convinto che G8 e G20 continueranno ad esistere parallelamente nel prossimo futuro, ma anche che il G14 tenderà a diventare centrale, perché capace di coniugare rappresentatività geografica e influenza politico-economica con una relativa elasticità e flessibilità procedurale (il G20, invece, sarebbe secondo Berlusconi un consesso troppo ampio per prendere decisioni incisive.⁷

⁴ Il 6 luglio il quotidiano britannico *Guardian*, raccogliendo le testimonianze di alcuni addetti ai lavori, ha pubblicato un resoconto molto critico dell'Italia e della gestione del vertice, tanto da ventilare l'ipotesi di una prossima sostituzione dell'Italia con la Spagna (<http://www.guardian.co.uk/world/2009/jul/06/g8-considers-expelling-italy>). Critiche al G8 sono venute anche dal *New York Times*, che in un articolo del 7 luglio ha sottolineato la scarsa leadership dei capi di governo presenti al vertice (escluso Obama) e stigmatizzato la scarsa organizzazione italiana 'Oh, That G-8', *New York Times*, 07/07/09; http://www.nytimes.com/2009/07/08/opinion/08wed1.html?_r=1. Per la replica indiretta di Berlusconi, si veda la Conferenza stampa al termine dei lavori del G8 de L'Aquila, 10/07/09', *Radio radicale*, <http://www.radioradicale.it/scheda/283441/conferenza-stampa-del-presidente-silvio-berlusconi-al-terminedei-lavori-del-g8-de-laquila>.

⁵ Frattini F., 'Vertici dei Grandi sempre più importanti ma la funzione del G8 resta strategica', *Il Messaggero*, 02/04/09, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Interviste/2009/04/20090402_articoloFrattini_Vertici.htm.

⁶ 'Conferenza stampa del primo ministro italiano, Silvio Berlusconi, con il presidente cinese, Hu Jintao, Roma, 06/07/09', *Radio radicale*, <http://www.radioradicale.it/scheda/283050/incontro-con-la-stampa-al-terminedei-lavori-del-vertice-tra-il-presidente-del-consiglio-silvio-berlusconi-e-il-presi>.

⁷ Conferenza stampa del primo ministro, Silvio Berlusconi, al termine dei lavori del G8 de L'Aquila, cit..

Le riflessioni di Berlusconi sul passaggio dal G8 al G14 hanno fatto eco alla posizione congiunta di Francia e Brasile, che hanno pubblicamente auspicato che si possa procedere all'unificazione del G8 con o G5 più l'Egitto sotto la presidenza francese del G8, nel 2011.⁸ La scelta dell'Egitto da parte dell'Italia come 'rappresentante del mondo arabo' nel G14 sembra dunque aver incontrato approvazione.

Politica europea

Nel semestre in esame il tema centrale a livello europeo sono state le misure da intraprendere per fronteggiare la crisi. Il rapporto dell'Italia con l'Ue ha però riguardato anche altri problemi più legati a preoccupazioni specificatamente nazionali, come l'immigrazione irregolare e l'integrazione dei Balcani.

La **crisi economico-finanziaria** è stata oggetto di diverse riunioni tra i ministri e i capi di governo dell'Ue. Il ministro dell'economia Tremonti ha rilanciato la proposta di *union bonds* (obbligazioni 'di stato' emessi dall'Unione) e di regolamentare il sistema bancario a livello europeo. La crisi ha indubbiamente contribuito ad aumentare l'attenzione all'idea degli *union bonds* (che circola da tempo nei circoli accademici e tra i funzionari Ue), ma non si sono registrati segnali che indichino un accoglimento delle proposte italiane. Alcuni stati membri, tra cui la Gran Bretagna, sono nettamente contrari.⁹

Il governo italiano ha fatto le proprie rimostranze alla commissaria europea alla concorrenza, Neelie Kroes, rispetto ai piani nazionali di altri membri dell'Ue, tra cui la Francia, a tutela dell'economia nazionale che, secondo l'Italia, non rispettano le regole del mercato comunitario. In un altro frangente, invece, l'Italia ha invocato la difesa da parte dell'Ue di alcuni settori dell'economia italiana (ad es. l'acqua minerale) contro alcune restrizioni adottate dal governo degli Stati Uniti.¹⁰

Negli ultimi mesi l'**immigrazione** ha acquisito una crescente importanza nell'agenda europea dell'Italia. Roma è persuasa che un approccio europeo sia indispensabile a dare una soluzione al problema dell'immigrazione irregolare, a cui l'Italia è particolarmente esposta per la sua prossimità ai porti africani e la lunghezza delle sue coste. I ministri degli esteri e dell'interno Frattini e Roberto Maroni hanno più volte sottolineato come la 'soluzione europea' sia necessaria perché gli immigrati irregolari sbarcati in Italia sono il più delle volte diretti in altri paesi Ue, in particolare in Nord Europa. A parere dell'Italia, così come di altri membri Ue che si affacciano sul Mediterraneo, gli altri stati membri dovrebbero ugualmente farsi carico del problema degli sbarchi degli irregolari. A maggio Frattini ha criticato l'Ue sostenendo che "le istituzioni europee fanno meno del dovuto".¹¹

Dal punto di vista italiano la 'soluzione europea' all'immigrazione irregolare dal Mediterraneo servirebbe, grazie ad una distribuzione concordata di responsabilità e compiti, anche ad evitare inutili e anzi dannose polemiche tra i membri meridionali dell'Ue su come gestire il fenomeno. L'esempio più vistoso di questo sgradevole gioco dello 'scaricabarile' sono le polemiche, che hanno avuto anche toni aspri, tra l'Italia e Malta riguardo alle rispettive zone di competenza nel pattugliamento delle acque internazionali. Gli stati dell'Ue ricevono finanziamenti europei in base all'estensione delle aree di competenza e l'Italia vorrebbe che queste misure fossero riviste, in quanto ritiene di essere penalizzata.

⁸ 'G8, Francia e Brasile appoggiano proposta Italia per G14', *Reuters*, 10/07/09, <http://it.reuters.com/article/topNews/idITMIE56905C20090710>.

⁹ 'Eurobond, la liquidità a progetto', *Corriere della Sera*, 05/06/09, p. 38;

http://archiviostorico.corriere.it/2009/giugno/05/Eurobond_liquidita_progetto_co_9_090605039.shtml.

¹⁰ Presidenza del Consiglio - Dipartimento Politiche comunitarie, 'Ronchi incontra Commissario UE Kroes', 04/02/09, , <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/16392/ronchi-incontra-commissario-ue-kroes>,

¹¹ 'Immigrati, l'Italia chiede discussione Ue', *Corriere della Sera*, 15/05/09,

http://www.corriere.it/politica/09_maggio_15/immigrati_vertice_ue_richiesta_e0ce7b3e-4139-11de-8b5d-00144f02aabc.shtml.

Al Consiglio europeo del 18-19 giugno sono state rilasciate dichiarazioni di intenti che vengono incontro alle preoccupazioni italiane, tra cui la clausola di solidarietà che sancisce, almeno sulla carta, il fatto che l'immigrazione irregolare sia un problema condiviso da tutti gli stati membri. Il Consiglio ha anche riconosciuto come priorità la conclusione di accordi con paesi d'origine o di transito chiave quali Turchia e Libia.¹²

Il dossier **Balcani**, seppure passato un po' in secondo piano rispetto alle altre vicende, ha visto un certo attivismo da parte dell'Italia. In occasione del vertice Ue-Nato di aprile Frattini ha proposto un piano in otto punti per favorire l'integrazione euro-atlantica dei Balcani occidentali. La *road map* individuava come obiettivi: a) l'allentamento del regime dei visti di ingresso nell'Ue per i cittadini degli stati balcanici non membri Ue (tutti eccetto la Slovenia); b) la pronta redazione da parte della Commissione dei rapporti tecnici sull'adesione di Montenegro, Serbia e Albania; c) l'ingresso della Croazia nell'Ue entro il 2010; d) il rafforzamento dei poteri del rappresentante dell'Ue per la Bosnia Erzegovina. Si è inoltre spinto anche per sbloccare l'Accordo di associazione e stabilizzazione (Asa) con la Serbia e per arrivare ad una soluzione della diatriba sul nome ufficiale della Macedonia, che la Grecia (una cui provincia settentrionale porta quel nome) rifiuta di riconoscere. Infine, l'Italia ha proposto un maggior sostegno economico al Kosovo e la convocazione di un vertice Ue-Balcani, allargato agli Stati Uniti, entro la prima metà del 2010.¹³ L'interesse italiano per i Balcani e per la loro integrazione nell'Ue è stata ribadito in occasione dell'incontro trilaterale Italia-Bulgaria-Serbia l'8 giugno a Sofia.¹⁴

L'Italia è stata una delle maggiori protagoniste della diatriba intra-Ue accesi in occasione della conferenza Onu sul razzismo, la cosiddetta **'Durban2'**¹⁵. L'Italia si è distinta come la voce più critica nei confronti del proposto testo finale, che a suo parere conteneva inaccettabili toni antisemiti, arrivando a minacciare il ritiro della propria delegazione.¹⁶ Frattini aveva poi dichiarato di essere pronto a rivedere la decisione qualora fosse accolto un testo proposto dai Paesi Bassi che chiedeva una modifica dei testi preparatori per evitare strumentalizzazioni anti-Israele da parte dei paesi arabi. L'Ue non è stata però in grado di raggiungere un accordo definitivo e l'Italia ha mantenuto immutata la propria decisione di ritirare la delegazione italiana. Alcuni membri Ue, come la Francia, non hanno condiviso l'intransigenza dell'Italia e di altri paesi europei.

Le polemiche sull'immigrazione e le accuse all'Ue di inazione da parte del governo hanno contribuito ad intaccare **l'immagine dell'Unione nell'opinione pubblica italiana**. La percentuale di italiani che

¹² Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 18-19 giugno 2009 (11225/2/09 REV 2), p. 15, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/108645.pdf.

¹³ 'Un piano in 8 punti per l'integrazione dell'area dei Balcani', *Il Giornale*, 06/04/09, p. 3, http://www.ilgiornale.it/autore/franco_frattini/id=5923; 'UE-USA: Frattini presenta una road map in 8 punti sui Balcani', 05/04/09, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2009/04/20090406_FrattiniBalcani.htm; 'L'intervista: Ambasciatore Fallavollita: per i Paesi Balcanici il denominatore comune è l'integrazione europea', 03/06/09, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2009/06/20090603_IntervistaFalla_vollita.htm.

¹⁴ 'Ministro Frattini a Belgrado per partecipare alla trilaterale Italia-Serbia-Romania: accelerare il processo di avvicinamento di Belgrado all'Europa', 08/06/09, http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2009/06/20090608_FrattiniBelgrado.htm.

¹⁵ Si veda anche § Onu.

¹⁶ 'Durban2, "bozza antisemita". L'Italia ritira la delegazione', *Corriere della Sera*, 06/03/09, p. 2-3, http://archiviostorico.corriere.it/2009/marzo/06/Durban2_bozza_antisemita_Italia_ritira_co_9_090306013.shtml; 'Conferenza sul razzismo. La Francia critica l'Italia', *Corriere*, 07/03/09, p. 1, http://archiviostorico.corriere.it/2009/marzo/07/Conferenza_sul_razzismo_Francia_critica_co_9_090307002.shtml; Audizione del Ministro degli affari esteri, Franco Frattini, in vista della Durban Review Conference (Ginevra, 20-24 aprile 2009), 11/03/09, http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/03c03/audiz2/2009/0311/INTERO.pdf.

ha un'opinione positiva dell'Unione non supera il 40% (benché solo il 15% ha un'opinione negativa, mentre il resto del pubblico è 'neutro'), e ben il 47% dichiara di non fidarsi dell'Ue (contro il 41% che dice di fidarsi). Non sembra però che il declino del favore verso l'Unione si sia trasformato in autentico euro-scetticismo: in realtà, la maggioranza degli italiani ritiene che numerosi dossier di primaria importanza dovrebbero essere gestiti a livello Ue: lotta al terrorismo (70%), politica estera e di difesa (70%), immigrazione (68%), energia (65%), economia (60%), ambiente (60%), e altri ancora.¹⁷ In Italia la voce più apertamente europeista è quella del presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che prosegue la linea iniziata dal suo predecessore, Carlo Azeglio Ciampi. Napolitano ha richiamato in tutti i discorsi tenuti in questo primo semestre del 2009 l'importanza dell'integrazione europea, della promozione della conoscenza e dell'importanza dell'Ue tra i cittadini dei vari stati membri e della necessità di lavorare per rafforzare le istituzioni europee. Anche alla luce delle recenti elezioni europee, che in Italia hanno registrato una diminuzione nella partecipazione e la cui campagna è stata prevalentemente condotta su tematiche nazionali, Napolitano ha ribadito l'importanza di 'avvicinare' l'Europa ai cittadini, coinvolgendoli ed informandoli maggiormente.¹⁸

Le relazioni Usa-Italia

L'incontro di giugno del primo ministro Berlusconi con il presidente Usa Barack Obama a Washington e le diverse iniziative del governo italiano nei mesi precedenti hanno confermato la posizione italiana di alleato fedele degli Stati Uniti.

Il primo ministro italiano ha annunciato che l'Italia sarebbe andata incontro alle richieste americane di inviare più truppe in **Afganistan** a garanzia di un più sicuro svolgimento delle elezioni presidenziali di agosto; e di istruttori dei carabinieri per l'addestramento delle forze di sicurezza afgane. La misura è stata ben accolta da Obama, che considera l'Afganistan forse la maggiore priorità di politica estera degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda l'**Iran**,¹⁹ Berlusconi ha insistito su un possibile ruolo italiano di mediazione – il ministro Frattini, durante i suoi incontri con il segretario di stato Usa Hillary Clinton, aveva cercato l'approvazione americana alla sua visita, mai effettuata, in Iran (vedi sezione sull'Iran). Giorni dopo l'incontro con Obama, in occasione della visita a Roma del premier israeliano Benjamin Netanyahu, Berlusconi ha tenuto a specificare che "abbiamo dichiarato la nostra disponibilità a continuare questo rapporto [con l'Iran] soltanto se fosse considerato sul piano internazionale, con la partecipazione esplicita dell'amministrazione americana, qualcosa di positivo. Tutte le situazioni che abbiamo alle spalle di nostri rapporti diplomatici con l'Iran sono sempre state condivise con l'amministrazione americana e Israele".²⁰ Resta da capire se gli Stati Uniti accreditino l'Italia di un ruolo importante nel dossier Iran.

Berlusconi ha infine promesso ad Obama che l'Italia accoglierà tre tunisini detenuti nella prigione di **Guantanamo**. Già verso la fine di maggio Frattini aveva mostrato la disponibilità italiana ad accettare la richiesta degli Usa agli stati Ue di accogliere detenuti di Guantanamo che gli Usa non possono ospitare sul proprio territorio e che non possono rimpatriare per timore che vengano sottoposti a

¹⁷ Commissione europea, *Eurobarometro – Rapporto nazionale italiano*, n. 70, autunno 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_it_nat.pdf.

¹⁸ Si vedano i discorsi di Napolitano: Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano alla fondazione Collegio Europeo di Parma, Parma, 09/01/09; Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al convegno 'Mezzogiorno Euromediterraneo', Università Mediterranea di Reggio Calabria, 16/01/09; Lecture by the President of the Italian Republic Giorgio Napolitano to the International Institute for Strategic Studies, London, 19/05/09; Intervento introduttivo del Presidente Napolitano nell'incontro con un gruppo di studenti e con la stampa sui risultati del vertice informale dei capi di stato 'Uniti per l'Europa', Napoli, 13/06/09. Testi disponibili nel sito della Presidenza della Repubblica: <http://www.quirinale.it/elementi/Elenchi.aspx?tipo=Discorso>.

¹⁹ Si veda anche § Iran.

²⁰ 'Netanyahu in visita a Roma. "Sanzioni più dure all'Iran"', *Corriere della Sera*, 24/06/09, p. 3, http://archiviostorico.corriere.it/2009/giugno/24/Netanyahu_visita_Roma_Sanzioni_piu_co_8_090624019.shtm.

trattamenti inumani o torture. Berlusconi sembrerebbe deciso a superare sul tema le resistenze del ministro degli interni Maroni, contrario a che queste persone entrino nel paese senza essere penalmente perseguibili.²¹ L'amministrazione Obama ha accolto con grande soddisfazione la decisione di Berlusconi, che è d'aiuto allo sforzo di chiudere il carcere di Guantanamo – nel tempo assunto a simbolo delle pratiche di antiterrorismo più controverse attuate dalla precedente amministrazione americana.

L'Iran

La priorità della politica estera italiana verso l'Iran è ottenere un ruolo più importante nell'ambito del processo negoziale condotto dal gruppo dei cosiddetti **P5+1**, che tenta di persuadere l'Iran ad offrire garanzie verificabili della natura esclusivamente pacifica del suo controverso programma nucleare con una combinazione di incentivi e sanzioni. I P5+1 sono i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) più la Germania (a volte sono detti anche E3+3 perché il gruppo è nato da un'iniziativa dei tre europei). Il governo italiano ritiene tuttavia il format '5+1' una delle ragioni dello stallo nel processo negoziale,²² e che un maggiore coinvolgimento dell'Onu sia un'opzione preferibile (la diplomazia italiana ha comunque ottenuto un canale di comunicazione privilegiato con i tre europei membri dei 5+1 nella primavera 2008). La polemica sul formato negoziale è anche espressione della preoccupazione italiana che il gruppo P5+1 prepari la strada ad un Consiglio di sicurezza di fatto 'allargato' alla Germania.

Il dossier Iran è importante per l'Italia anche in ragione dei **legami commerciali** tra i due paesi. L'Italia è il primo partner commerciale europeo dell'Iran con un interscambio che nel 2008 è oscillato intorno ai sei miliardi di euro. Le imprese italiane investono in diversi settori, in testa quello energetico con i progetti avviati dall'Eni.²³ Tuttavia, il regime di sanzioni internazionali imposto nei confronti di Teheran ha scoraggiato gli investitori italiani a fronte anche della riduzione di sostegno alle imprese italiane da parte di Sace e Simest. Dal 2007 la Sace ha infatti ridotto di quasi il 50% l'esposizione dell'Italia nei confronti dell'Iran e ha bloccato le concessioni per nuove garanzie a progetti in Iran.²⁴ Secondo Frattini, proprio per i forti interessi economici italiani, l'imposizione delle sanzioni sarebbe dovuta essere concordata attraverso il coinvolgimento di tutti gli stati che sono interessati da queste misure.²⁵

Non bisogna sottovalutare un altro fattore che ha contribuito a definire l'impegno italiano verso l'Iran, cioè l'**Afganistan**. Le truppe italiane sono schierate in buona parte in una regione al confine con l'Iran, Herat. Il controllo del territorio di Herat è un'operazione delicata che il comando italiano non può assicurare contando sulle dotazioni militari soltanto (gli italiani sono solo duemila circa). L'assistenza da parte dell'Iran è un fattore di stabilizzazione decisivo. Più in generale l'Italia condivide l'idea, diffusa anche in molte altre diplomazie occidentali, che la dimensione regionale sia una componente centrale per pacificare l'Afganistan.

In accordo con il governo americano e con gli altri partner del G8, l'Italia aveva invitato l'Iran a partecipare alla **ministeriale del G8 di Trieste** a giugno, dedicata in massima parte all'Afganistan. Apparentemente per saggiare le intenzioni degli iraniani, il ministro Frattini ha anche pianificato una **visita a Teheran**, suscitando però la forte irritazione nei membri europei del gruppo. Questi ultimi ritengono infatti decisivo limitare gli incontri di alto livello con le autorità iraniane al solo Javier Solana,

²¹ 'Frattini dice sì, Maroni no. È scontro sui prigionieri di Guantanamo', *L'Unità*, 31/05/09, p. 25, <http://archivio2.unita.it/v2/carta/showoldpdf.asp?anno=2009&mese=05&file=31EST25a>; 'Guantanamo: in Italia tre tunisini indagati a Milano, andranno in carcere', *Il Messaggero*, 16/06/09, p. 1-2, http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search¤tArticle=MN2QH.

²² Franco Frattini, Intervento del Ministro alle "Conversazioni di politica estera all'ISDI" sul tema "L'Italia e l'Agenda globale. La Presidenza italiana del G8", Roma, 17 giugno 2009.

²³ Camera di Commercio e Industria Italo-Iraniana, *Dossier Iran* [scheda paese], luglio 2009, http://www.cci.it/docs/Dossier_Iran_Luglio09.pdf.

²⁴ 'Ora verso Teheran solo atti coordinati con Washington', *Il Sole 24 Ore*, 16/06/09, <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Mondo/2009/06/teheran-atti-coordinati-washington.shtml>.

²⁵ *Ibidem*.

il rappresentante per la politica estera dell'Ue che opera come primo interlocutore degli iraniani anche a nome dei P5+1.²⁶ Il viaggio in Iran di Frattini è stato programmato e annullato più volte. In un'occasione il ministro ha dovuto cancellare il viaggio all'ultimo minuto a causa dello spostamento dell'incontro da Teheran a Semnan, dove l'Iran ha testato missili con raggio sufficiente a colpire Israele. I test missilistici vengono in generale interpretati come gesti di sfida o velate minacce di rappresaglia. La visita di Frattini avrebbe quindi rischiato di trasformarsi in un'arma propagandistica a favore del presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, allora peraltro in campagna elettorale. Ahmadinejad non ha mancato di evidenziare che "alcuni paesi europei sono sotto la pressione di altre potenze"²⁷. Frattini si è limitato a dichiarare che avrebbe visitato l'Iran in seguito alle elezioni presidenziali iraniane del 12 giugno. Ma la data non è stata neppure fissata a causa dei disordini scoppiati in Iran in seguito alla contestata rielezione di Ahmadinejad. Frattini, in linea con gli altri stati dell'Ue e gli Stati Uniti, ha condannato gli episodi di violenza sui protestanti, ma ha mantenuto aperto un canale di dialogo. L'invito all'Iran per il vertice del G8 di Trieste non è stato ritirato fino al 22 giugno, quando Frattini ha constatato che la mancata risposta da parte iraniana costringeva il governo italiano a considerare l'ipotesi di una partecipazione dell'Iran alla ministeriale G8 scaduta.²⁸

Il Trattato con la Libia e le controversie sulle politiche di immigrazione

A febbraio il Parlamento italiano ha ratificato il **Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia**, concluso la scorsa estate a Bengasi. Il trattato è entrato in vigore dopo la ratifica da parte del Congresso del popolo libico, a inizio marzo. Si tratta di una delle più importanti iniziative di politica estera dell'Italia degli ultimi anni.

L'Italia ha riconosciuto le sue responsabilità per le sofferenze causate dalla dominazione coloniale italiana della Libia (1911-1943).²⁹ Berlusconi è stato il primo leader di un'ex potenza coloniale a **porgere scuse ufficiali** al governo di un'ex colonia.³⁰ Il governo italiano ha presentato l'accordo con la Libia come uno strumento fondamentale per ridurre i flussi di immigrati irregolari e per accedere più speditamente alle ingenti risorse energetiche dell'ex colonia italiana: come ha succintamente detto Berlusconi, il trattato può essere descritto in termini di "meno immigrati, più petrolio"³¹.

L'Italia si è impegnata a finanziare **progetti infrastrutturali** per 5 miliardi di dollari per i prossimi 20 anni e a sostenere iniziative speciali come il conferimento di borse di studio a studenti libici, l'assistenza sanitaria alle vittime delle mine antiuomo e la costruzione di unità abitative. Le imprese italiane, Eni e comparto infrastrutture, beneficeranno da questo accordo grazie all'instaurarsi di canali privilegiati tra i due paesi. Lo stesso dicasi per gli investimenti libici, che grazie al trattato avranno la possibilità di partecipare agli utili delle società italiane.

La ripresa delle relazioni italo-libiche ha ricevuto ulteriore impulso dalla **visita a Roma del colonnello Gheddafi** il 10-13 giugno. Il leader libico ha sfruttato l'occasione per rilasciare dichiarazioni di fuoco

²⁶ Secondo alcune fonti, il viaggio di Frattini non era stato concordato con gli altri leader europei. L'annuncio ha suscitato polemiche e dissapori nelle cancellerie europee, si veda 'Italy breaks EU ranks with Iran trip', *Financial Times*, 20/05/09.

²⁷ 'Ahmadinejad: "Tratterò solo con l'Aiea"', *RaiNews24*, 25/05/09, <http://www.rainews24.it/it/news.php?newsid=119793>.

²⁸ 'Vertice G8 a Trieste, l'Italia rinuncia alla presenza iraniana', *Corriere della Sera*, 23/06/09, p. 25, http://archiviostorico.corriere.it/2009/giugno/23/Vertice_Trieste_Italia_rinuncia_alla_co_8_090623042.shtml; 'Frattini: "Tempo scaduto per il G8"', *La Stampa*, 23/06/09, p. 14, http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search¤tArticle=MP03K.

²⁹ Per un'analisi del trattato si veda N. Ronzitti, *The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?*, Roma, IAI, 2009 (Documenti IAI ; 0909), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0909.pdf>.

³⁰ Berlusconi ha dichiarato che "Il passato che con questo trattato vogliamo metterci alle spalle è un passato di cui noi, figli dei figli, ci sentiamo in colpa e per il quale vi chiediamo perdono", citato in C. Gazzini, 'Il "grande gesto" dell'Italia verso la Libia', *Limes*, n. 3/2009, p. 138.

³¹ Citato in C. Gazzini, *op. cit.*, p. 136.

contro gli Stati Uniti, causando un certo imbarazzo al governo italiano. Frattini ha dichiarato che “non siamo certo d'accordo su tutto con il colonnello Gheddafi”,³² mentre prese di posizione più nette sono venute dall'opposizione e dal presidente della Camera Gianfranco Fini, che ha annullato una visita di Gheddafi alla Camera in seguito al ritardo “non giustificato” del colonnello.

Il capitolo più dettagliato del Trattato Italia-Libia riguarda la cooperazione nel controllo delle frontiere e nella **gestione dei flussi migratori** dalla Libia all'Italia. In base a quanto stabilito già dal governo Prodi, Italia e Libia si sono accordate su pattugliamenti congiunti delle acque territoriali libiche e sulla possibilità per il governo italiano di respingere gli immigrati in Libia. Questo ha sollevato numerose preoccupazioni in tema di diritti umani e del destino che toccherà alle persone respinte. Queste misure, si è lamentato, rendono impossibile la richiesta d'asilo da parte dei migranti presso le autorità italiane. Inoltre, poiché la Libia non ha firmato la Convenzione di Ginevra sui rifugiati, non vi sarebbero tutele per gli immigrati respinti. Durante un incontro con il responsabile del Mediterraneo dell'Alto commissariato Onu per i rifugiati, il ministro dell'interno Maroni ha proposto l'istituzione di una commissione per i rifugiati in Libia che vagli anticipatamente le richieste d'asilo.³³

Non è solo il capitolo sulla cooperazione nel controllo delle frontiere del Trattato Italia-Libia ad essere stato oggetto di critiche. Sotto accusa sono finite anche alcune parti del **'pacchetto sicurezza'** approvato dal Parlamento il 2 luglio, contenente una parte che rende l'immigrazione irregolare un reato. Oltre che dall'Alto commissariato Onu per i rifugiati, critiche (anche molto aspre) sono state mosse dal Consiglio d'Europa, dall'Organizzazione internazionale del lavoro e da Amnesty International. Accuse al governo sono state mosse anche internamente al paese. Non solo l'opposizione ha criticato le scelte fatte, ma lo stesso presidente della Camera Fini ha definito “immorale” respingere migranti senza valutarne preventivamente l'idoneità a richiedere asilo.³⁴

L'Italia e le Nazioni Unite

Il 5 febbraio l'Italia ha ospitato a Roma una riunione ministeriale sulla **riforma del Consiglio di sicurezza**, con l'obiettivo di rendere il massimo organo delle Nazioni Unite più inclusivo, rappresentativo, e trasparente. L'Italia sostiene la necessità di aumentare il numero dei membri non permanenti, di allungare la durata del mandato e di riformare i meccanismi elettorali in modo da garantire maggiore continuità alla presenza di singoli paesi nel consiglio. Roma guarda inoltre con favore all'ipotesi di un seggio unico europeo, da assegnare ad uno stato membro dell'Ue a cui si affiancherebbe un rappresentante delle istituzioni europee (data l'impossibilità legale di istituire un seggio Onu con diritto di voto per un'entità non statale come l'Ue). La proposta italiana prevede anche restrizioni al potere di veto e la pubblicità delle sessioni del Consiglio di sicurezza. L'Italia è il portabandiera del gruppo di paesi noto come *Uniting for Consensus* che si oppone alla proposta di riforma del cosiddetto G4 – India, Germania, Giappone e Brasile – di aggiungere cinque nuovi seggi permanenti al Consiglio (quattro dei quali riservati a loro).³⁵

³² 'L'imbarazzo di Frattini: "Non siamo d'accordo su tutto"', *Corriere della Sera*, 12/06/09, p. 3, http://archiviostorico.corriere.it/2009/giugno/12/imbarazzo_Frattini_Non_siamo_accordo_co_8_090612002.shtml.

³³ 'Nuovo affondo dell'Onu "L'Italia fermi i rimpatri"', *Corriere della Sera*, 16/05/09, p. 10, http://archiviostorico.corriere.it/2009/maggio/16/Nuovo_affondo_dell_Onu_Italia_co_9_090516087.shtml; 'La paura del Viminale: a rischio l'asse con la Libia', *Corriere della Sera*, 19/05/09, p. 10, http://archiviostorico.corriere.it/2009/maggio/19/paura_del_Viminale_rischio_asse_co_9_090519032.shtml.

³⁴ 'Fini: immorali i respingimenti senza controllo', *Il Sole 24 Ore*, 01/07/09, p. 16.

³⁵ N. Pirozzi, 'L'Italia e la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu', *AffariInternazionali*, 10/06/09; <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1161>.