



DOCUMENTI IAI

LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA

luglio-dicembre 2009

a cura di [Riccardo Alcaro](#)

Update: 2010-02-12

LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA

luglio-dicembre 2009

a cura di [Riccardo Alcaro](#)

L'8-10 luglio si è tenuto a L'Aquila l'annuale **vertice del G8**, di cui l'Italia detiene la presidenza. Per una ricognizione dei risultati e dei lavoratori preparatori del vertice – che hanno assorbito le energie della diplomazia italiana nella prima parte dell'anno – si veda *La politica estera dell'Italia - gennaio-giugno 2009*.

Venendo incontro alle richieste Usa, l'Italia invia 1000 nuovi soldati in Afghanistan

Il governo italiano ha deciso l'invio di **nuove truppe in Afghanistan** nonostante il peggioramento delle condizioni di sicurezza e i sondaggi che indicano che la missione è tutt'altro che popolare presso l'opinione pubblica. L'Italia è stato il primo paese Nato a venire incontro alle richieste degli Stati Uniti di sostenere l'ulteriore sforzo di stabilizzazione dell'Afganistan che il presidente Barack Obama ha annunciato ad inizio dicembre. Il governo ha promesso l'invio di mille nuove truppe, un decimo circa di quanto Washington aveva inizialmente chiesto agli europei di aggiungere alle oltre 30 mila unità che andranno ad ingrossare il contingente americano a partire dalla primavera 2010.

Le nuove truppe attinte da Libano e Kosovo

Il ministro della difesa, Ignazio La Russa, ha confermato che l'impegno militare italiano oscillerà nel corso del 2010 attorno alle **3300 unità**. Questo sembrerebbe indicare che i mille soldati promessi comprenderanno i cinquecento già inviati in Afganistan in estate e che avrebbero dovuto far ritorno dopo le elezioni presidenziali. Non è chiaro invece se includano anche i duecento carabinieri che il ministero degli esteri voleva già deciso a settembre di destinare all'addestramento delle forze di polizia locali. Il resto, ha detto La Russa, verrà attinto dai contingenti di stanza in Kosovo e Libano. Il governo sembra quindi orientato a rendere l'incremento delle truppe in Afganistan un'operazione 'a costo zero', almeno per quanto riguarda il numero complessivo di militari italiani impegnati all'estero.

L'attentato di Kabul porta il totale dei caduti italiani a 22

La maggior parte dei rinforzi verranno schierati nella zona di Herat, dove ha sede il comando regionale ovest, affidato per l'appunto agli italiani. Il resto verrà incorporato nel contingente italiano di stanza a Kabul e dintorni. In entrambi i teatri le condizioni di sicurezza sono peggiorate sensibilmente negli ultimi mesi, in particolare durante quelli estivi. Gli italiani hanno subito numerosi attacchi, intensificatisi in prossimità delle elezioni presidenziali di fine agosto, da parte dei talebani e di altri gruppi che si oppongono alla presenza internazionale in Afganistan (signori della guerra locali, trafficanti di droga, e gruppi legati ad al-Qaeda; spesso le cose si sovrappongono). Nell'attentato più grave, a Kabul, **sei militari italiani** sono rimasti uccisi. Si tratta della più grave perdita dall'attacco di Nassiriya, in Iraq, quando persero la vita diciannove tra militari e carabinieri (dal 2001 i caduti italiani in Afganistan sono stati ventidue).

L'Italia appoggia la strategia di Obama, modifica la cornice legale della missione

Dopo l'attentato Umberto Bossi, leader della Lega Nord, uno dei partiti della coalizione di governo, ha auspicato il rientro delle truppe "entro Natale". Pur liquidando quelle del ministro leghista come prese di posizioni personali, il premier Silvio Berlusconi ha insistito sulla necessità di definire una strategia di transizione per trasferire in tempi brevi più compiti operativi alle autorità afgane. Il governo si è detto soddisfatto che la nuova strategia di Obama punti in questa direzione, con un'enfasi particolare sull'addestramento delle forze di sicurezza afgane, l'incremento degli aiuti civili, e l'intensificazione della cooperazione regionale, soprattutto col Pakistan. L'Italia si è detta disposta a devolvere maggiori risorse allo *state-building* e la ricostruzione, riconoscendo come lo scandalo dei brogli elettorali che hanno favorito la rielezione a presidente di Hamid Karzai rende urgente una revisione dell'approccio della comunità internazionale. Il governo non ha peraltro avanzato proposte concrete, limitandosi a caldeggiare la convocazione di una conferenza internazionale nel 2010. Il ministro degli esteri Franco Frattini avrebbe voluto che l'iniziativa fosse promossa dall'Unione Europea, e ha reagito con irritazione quando i leader di Francia, Germania e

Regno Unito hanno scritto in proposito al segretario generale delle Nazioni Unite senza passare per le istituzioni europee.

Il governo è stato più propositivo sul fronte interno: alla luce dei problemi che ha dovuto affrontare il contingente italiano in Afghanistan, sia Frattini che La Russa hanno proposto di rivedere la base legale delle missioni italiane all'estero. A dicembre il Parlamento ha approvato una serie di **disposizioni ad hoc ad integrazione del codice militare di pace** (che è quello applicato ai militari impegnati all'estero e che i ministri considerano troppo restrittivo) che precisano i casi in cui la forza può essere legittimamente impiegata. Frattini ha anche ipotizzato un emendamento all'articolo 11 della Costituzione in modo da inserirvi un riferimento esplicito alle missioni di supporto alla pace.

*L'Italia accoglie
tre tunisini da
Guantanamo*

La decisione di inviare più truppe in Afghanistan è stata accolta con soddisfazione negli **Stati Uniti**, che hanno fatto della cooperazione in Afghanistan un banco di prova della solidarietà atlantica. Il governo italiano è venuto incontro agli Stati Uniti anche su un'altra questione su cui l'amministrazione Obama è particolarmente sensibile, e cioè l'**accoglimento di detenuti nel carcere di Guantanamo**, che

Obama vuole chiudere al più presto. Il ministro di giustizia Angelino Alfano e il suo corrispettivo Usa Eric Holder si sono accordati a settembre sulla consegna di tre tunisini con carichi pendenti in Italia. Due di loro sono giunti in Italia il 30 novembre, il terzo il 20 dicembre; tutti e tre sono stati presi in custodia dalle autorità giudiziaria, in attesa del processo. Washington ha espresso invece disappunto per la condanna di 23 agenti della Central Intelligence Agency (Cia), l'intelligence estera americana, per aver preso parte al rapimento di un cittadino egiziano, l'imam Abu Omar, a Milano all'inizio del 2003.

*Washington
perplessa
riguardo alle
relazioni di Roma
con stati
autoritari*

Gli Stati Uniti nutrono perplessità riguardo ad alcune iniziative del governo italiano, in particolare la tendenza a stringere rapporti – anche personali, a livello di leader – con paesi come la **Russia** e regimi autoritari come **Libia** e **Bielorussia**. L'Italia considera la Russia, da cui acquista circa un quarto del gas che consuma, un interlocutore indispensabile per la stabilità e la sicurezza d'Europa. È in quest'ottica che va anche letta la visita di Berlusconi a Minsk, dove il premier – primo tra i leader europei – si è incontrato col presidente bielorusso Aleksandr Lukashenko, tradizionalmente molto vicino a Mosca.

*Le relazioni
energetiche con
Mosca
preoccupano gli
Usa*

A Washington però c'è preoccupazione soprattutto per i **legami energetici italo-russi**, come la *joint venture* tra Eni e il gigante statale del gas russo Gazprom sul progetto di gasdotto South Stream, che dovrebbe portare gas dalla Russia all'Europa meridionale attraversando il Mar Nero. Ad inizio agosto il premier Berlusconi si è incontrato con i suoi omologhi russo e turco, Vladimir Putin e Recep Tayyip Erdogan, per la firma di un accordo relativo al gasdotto (nonché all'oleodotto Samsun-Ceyhan, oggetto anche di un altro vertice trilaterale a

ottobre). South Stream è generalmente considerato in competizione con Nabucco, un progetto di gasdotto lanciato dalla Commissione europea che mira ad attenuare la dipendenza energetica dell'Ue dalla Russia – Nabucco dovrebbe rifornire l'Europa di gas del Mar Caspio passando per la Turchia. Secondo l'Italia, le preoccupazioni americane per la dipendenza dalle forniture energetiche russe sono esagerate, dato che molti paesi Ue, e l'Italia in primo luogo, hanno fatto notevoli sforzi per diversificare le importazioni di gas e petrolio.

*Prosegue
l'avvicinamento
tra Italia e Libia*

Proprio l'**avvicinamento alla Libia** del colonnello Gheddafi, che ha suscitato critiche in America ed Europa, potrebbe garantire all'Italia un accesso privilegiato alle abbondanti risorse libiche di gas e petrolio. Le relazioni italo-libiche non si esauriscono comunque nei legami energetici. In linea con le disposizioni del Trattato di amicizia italo-libico, entrato in vigore la scorsa primavera, a luglio il

governo ha assegnato ad Ansaldo Sts, del gruppo Finmeccanica, una commessa di oltre 500 milioni di euro per lo sviluppo del sistema di telecomunicazioni e segnalazioni del complesso ferroviario libico. Sempre Finmeccanica, attraverso la controllata Selex Sistemi Integrati, ha ottenuto l'appalto (circa 300 milioni di euro) per il potenziamento del sistema di controllo delle frontiere sahariane della Libia.

Oltre ad energia, infrastrutture e gestione delle frontiere, l'altro grande capitolo di collaborazione del Trattato italo-libico è quello del contrasto all'immigrazione irregolare.

L'Italia polemizza con Ue e Malta sull'immigrazione

Il **contrasto all'immigrazione irregolare** ha continuato ad occupare i primi posti dell'agenda europea dell'Italia. Il governo ha reagito con irritazione alle richieste di informazione da parte della Commissione europea, preoccupata della possibile compatibilità tra i nuovi provvedimenti adottati dal governo e gli obblighi internazionali dell'Italia. Le questioni su cui si è concentrata l'attenzione di organismi internazionali come l'Alto commissariato Onu per i rifugiati e il Consiglio d'Europa sono due: se la **pratica dei 'respingimenti'** dei migranti in acque internazionali leda il loro diritto a richiedere asilo (diritto che l'Italia riconosce in qualità di membro della Convenzione di Ginevra sui rifugiati); e se i migranti respinti in Libia corrono il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, visto il non incoraggiante stato di servizio delle autorità di Tripoli in materia di diritti umani. La Libia ha accettato di riaccogliere i migranti partiti dalle sue coste nell'ambito dei negoziati poi sfociati nel Trattato di amicizia italo-libico del 2008. Insistendo sulla legalità dei respingimenti, il governo ha più volte sottolineato come le sue politiche anti-immigrazione siano anche una conseguenza dell'assenza di un approccio comune europeo. L'Italia insiste da tempo perché l'Ue distribuisca con maggiore equità la responsabilità di gestire i flussi migratori dal Mediterraneo del sud, da cui proviene buona parte degli immigrati irregolari dell'Ue.

Il ministro Frattini ha pertanto salutato con soddisfazione il piano della Commissione di assistenza tecnica e aiuti finanziari ai paesi membri disponibili ad accogliere migranti che intendano richiedere asilo. Frattini ha auspicato che si possa presto procedere ad una redistribuzione *obbligatoria* dei richiedenti asilo tra tutti i membri Ue (la legislazione vigente prevede che l'asilo possa essere richiesto solo nel primo paese d'approdo). Ad ottobre il Consiglio europeo, su sollecitazione di Italia e Francia, ha deciso la creazione di un'Agenzia europea per l'asilo entro il 2009 e incaricato la Commissione di esaminare la possibilità che Frontex, l'agenzia Ue per le frontiere, finanzia un programma di voli di rimpatrio congiunti degli immigrati irregolari.

L'Italia vorrebbe anche che l'Unione rivedesse i criteri di assegnazione dei fondi di sostegno al controllo dei flussi migratori marini. Il governo è infatti convinto che l'attuale sistema, che distribuisce i fondi sulla base delle zone di competenza dei singoli stati membri, favorisca i paesi piccoli, come **Malta** che, pur avendo zone di competenza molto ampie, hanno dotazioni ridotte e pertanto tendono a scaricare il problema sugli stati membri con maggiori risorse, come l'Italia. Nel corso del 2009 Italia e Malta sono più volte entrate in contrasto circa le rispettive responsabilità nell'intercettare e soccorrere i migranti irregolari. Frattini ha invitato il governo maltese a rinegoziare le rispettive zone di competenza in modo tale che riflettano la disparità di mezzi tra i due paesi. Malta ha però rifiutato.

L'Italia appoggia l'adesione all'Ue dei paesi balcanici e della Turchia

Un altro fronte europeo su cui l'Italia si è impegnata con energia è l'**integrazione dei Balcani**. Il ministro Frattini si è adoperato in sede europea perché il processo di adesione della Croazia non fosse vincolato alla risoluzione di una disputa con la Slovenia (stato membro dell'Ue) sull'esatta ubicazione della frontiera marittima nel Golfo di Pirano. Il governo ha pertanto espresso soddisfazione per l'accordo raggiunto a settembre tra i primi ministri di Croazia e Slovenia che ha svincolato i negoziati di accesso dalla contesa bilaterale. L'Italia ha perorato anche la causa dell'Albania, che è in attesa di una risposta alla sua domanda formale di adesione, e continuato a spingere perché l'avvicinamento della Serbia all'Ue proceda in modo più spedito. Oltre a sostenere una serie di iniziative in sede Ue – rapida attuazione di un importante accordo Ue-Serbia (bloccato fino a dicembre dal veto di Belgio e Paesi Bassi) e allentamento del regime dei visti, il governo ha concluso una serie di accordi bilaterali e concesso una linea di credito a sostegno delle Pmi e delle imprese locali di pubblici servizi serbe (circa 30 milioni di euro, che si aggiungono agli oltre 33 già allocati). Il governo italiano si è inoltre adoperato per rivitalizzare l'Iniziativa adriatico-ionica, il forum di cooperazione tra Italia, Grecia, Slovenia e gli altri paesi rivieraschi. Durante una visita a Bucarest, in Romania, Frattini ha raccolto l'appoggio di principio dei rumeni all'idea di tenere nel 2010 un grande **vertice sui Balcani**. Sempre sul fronte dell'allargamento dell'Unione, l'Italia ha continuato a perorare la causa della **Turchia**. Durante una visita di stato ad Ankara, lo stesso presidente della Repubblica

Giorgio Napolitano ha definito l'adesione della Turchia all'Ue "un valore aggiunto" per l'Europa. Il governo Berlusconi, nonostante la decisa contrarietà della Lega Nord, si è distinto negli ultimi tempi per il suo forte appoggio alle ambizioni europee di Ankara.

*Israele sempre
più centrale nelle
strategie del
governo*

Nella seconda parte del 2009 si è consolidato il deciso orientamento del governo Berlusconi a stringere un **legame privilegiato con Israele**. Pur senza rinunciare ad appoggiare la soluzione dei due stati e chiedendo il congelamento degli insediamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati, l'esecutivo ha notevolmente intensificato i rapporti con il governo israeliano. Una serie di incontri e contatti bilaterali a livello ministeriale o di alti funzionari – tra ottobre e dicembre si sono tenute le riunioni del Tavolo di coordinamento bilaterale e del Dialogo strategico italo-israeliano e una visita in Israele (e nei Territori occupati palestinesi) di Frattini – hanno fatto da sfondo ad iniziative di più alto profilo.

Ad ottobre l'Italia ha ospitato un'**esercitazione congiunta** dell'aeronautica italiana e israeliana presso Decimomannu, in Sardegna. L'esercitazione, che fa parte di un programma di cooperazione tra Israele e i paesi Nato, doveva inizialmente tenersi in Turchia; l'Italia si è fatta avanti quando il governo turco ha deciso di cancellare l'appuntamento per protesta contro l'attacco israeliano contro Gaza di fine 2008-inizio 2009. Sempre ad ottobre l'Italia ha votato contro una risoluzione del Consiglio dei diritti umani dell'Onu che approvava i risultati di un'inchiesta di una commissione indipendente sui fatti di Gaza. L'inchiesta, nota come '**rapporto Goldstone**' (dal nome del giudice sudafricano Richard Goldstone, che ha diretto le indagini), ha accusato di crimini di guerra e di potenziali crimini contro l'umanità sia Israele sia Hamas, il gruppo armato islamista che controlla la Striscia di Gaza. Oltre all'Italia hanno votato contro la risoluzione gli Stati Uniti e altri tre stati Ue membri del Consiglio - Paesi Bassi, Slovacchia e Ungheria - mentre altri due - Belgio e Slovenia - si sono astenuti. A dicembre l'Italia, insieme alla Germania e alla Repubblica Ceca, ha ottenuto che il Consiglio Affari esteri Ue si limitasse ad appoggiare l'idea di **Gerusalemme** come capitale di due stati mentre la Presidenza svedese dell'Unione aveva proposto di sostenere apertamente la creazione di uno stato palestinese sui confini del 1967 con Gerusalemme Est come capitale. Gli israeliani, che hanno occupato la parte orientale della città nel giugno 1967 e considerano Gerusalemme la capitale del loro stato, sono fermamente contrari ad ogni ipotesi di divisione. Verso la fine dell'anno l'Italia ha preso anche una posizione più dura sull'**Iran**, le cui ambizioni nucleari sono motivo di enorme preoccupazione in Israele.