



Istituto Affari Internazionali - IAI

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - ISPI

LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA

EDIZIONE 2012

a cura di

Alessandro Colombo

Ettore Greco

il Mulino

Istituto Affari Internazionali - IAI
Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - ISPI

La politica estera dell'Italia

Edizione 2012

a cura di
Alessandro Colombo e Ettore Greco

Società editrice il Mulino

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno della *Compagnia di San Paolo* di Torino e della *Fondazione Cariplo* di Milano

Curatori: Alessandro Colombo, Ettore Greco

Coordinamento scientifico: Andrea Carati

Consulenza scientifica: Gianni Bonvicini, Natalino Ronzitti (Iai); Giancarlo Aragona, Paolo Magri (Ispi)

Coordinamento e cura documentazione: Andrea Carati, Matteo Villa

Coordinamento e cura redazionale: Sandra Passariello

ISBN 978-88-15-23850-4

Copyright © 2012 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito www.mulino.it/edizioni/fotocopie

Indice

Abbreviazioni	p.	7
---------------	----	---

Parte prima *Rapporto introduttivo*

L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale	9
1. Il contesto della politica estera italiana. La crisi della <i>leadership</i> internazionale	10
2. Le grandi trasformazioni dello scenario internazionale	13
3. L'instabilità internazionale e la politica estera italiana. L'intervento militare in Libia	17
4. La crisi della politica europea	19
5. Il buco nero della politica delle alleanze	22
6. Un anno di svolta	24

Parte seconda *Capitoli settoriali*

1. L'Italia nella crisi finanziaria e la denazionalizzazione della politica economica, <i>di Franco Bruni</i>	27
2. L'Italia di fronte alla «primavera araba», <i>di Silvia Colombo e Andrea Dessì</i>	53
3. L'Italia e la crisi libica, <i>di Alessandro Colombo e Arturo Varvelli</i>	73
4. L'Italia e l'Ue, <i>di Michele Comelli e Raffaello Matarazzo</i>	97

6 *Indice*

5. La politica dell'immigrazione, *di Alessia Di Pascale e Bruno Nascimbene* p. 117
6. Questione energetica e sicurezza degli approvvigionamenti, *di Carlo Frappi e Matteo Verda* 141

Documentazione

Appendice	167
Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2011, <i>a cura di Alessandra Bertino e Antonia Ori</i>	175
Indice dei nomi	219
Indice dei nomi geografici	221
Notizie sugli autori	225

Abbreviazioni

Acnur	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
Anp	Autorità nazionale palestinese
Aps	Aiuti per lo sviluppo
Bce	Banca centrale europea
Bep	Barile equivalente di petrolio
Biis	Banca innovazione, infrastrutture e sviluppo
Bm	Banca mondiale
Bp	British Petroleum
Btp	Buoni del Tesoro poliennali
Cedu	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
Cedu	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cie	Centri di identificazione ed espulsione
Cns	Consiglio nazionale siriano
Cnt	Consiglio nazionale di transizione
Cpt	Centri di permanenza temporanea
D.l.	Decreto legge
Eba	Autorità bancaria europea
Ecofin	Consiglio economia e finanza (Ue)
Ecr	Electronic Combat Reconnaissance
EdF	Électricité de France
Enel	Ente nazionale per l'energia elettrica
Eni	Ente nazionale idrocarburi
EU Navfor Atalanta	European Union Naval Force Somalia – Operation Atalanta
Fesf	Fondo europeo di stabilità finanziaria
Fmi	Fondo monetario internazionale
Fsb	Financial Stability Board
G4	Germania, Giappone, Brasile e India
G20	Gruppo dei 19 paesi più industrializzati e Unione europea
Gai	Consiglio giustizia e affari interni (Ue)
Gmc	Miliardo di metri cubi
Gmc/a	Miliardo di metri cubi all'anno
Gme	Gestore dei mercati energetici

Gnl	Gas naturale liquefatto
Ide	Investimenti diretti esteri
Igi	Interconnettore Grecia-Italia
Isaf	International Security Assistance Force (Nato)
Itg	Interconnettore Turchia-Grecia
Itgi	Interconnettore Turchia-Grecia-Italia
Kmg	KazMunaiGaz
Kpo	Karachaganak Petroleum Operating
Lia	Libyan Investment Authority
Mes	Meccanismo europeo di stabilità
Mesf	Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Ncoc	North Caspian Operating Company
Ng3	Natural Gas (terzo asse prioritario) (Ue)
Nioc	National Iranian Oil Company
Noc	National Oil Corporation
Ntm-I	Nato Training Mission-Iraq
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Oim	Organizzazione internazionale per le migrazioni
Olaf	Office européen de lutte anti-fraude (Ue)
Omc	Organizzazione mondiale per il commercio
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Pdl	Popolo delle libertà
Pigs	Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna
Pil	Prodotto interno lordo
Sace	Società per i servizi assicurativi del commercio estero
SDII	Giacimento di Shah Deniz seconda fase di sfruttamento
Seae	Servizio europeo per l'azione esterna
Simest	Società italiana per le imprese all'estero
Sme	Sistema monetario europeo
S&P	Standard and Poor's
Tag	Trans-Austria-Gasleitung
Tap	Trans-Adriatic Pipeline
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tu	Testo unico
Ue	Unione europea
Ueb	Ufficio europeo dei brevetti
Uem	Unione economica e monetaria
Uesa	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
Ufc	Uniting for Consensus
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Usa	United States of America

L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale

Nell'ultimo anno, più ancora che in quelli precedenti, la politica estera italiana si è trovata stretta nella morsa di una duplice crisi interna e internazionale. Da un lato, è arrivato al punto di rottura il deterioramento degli equilibri politici, economici e istituzionali interni, dapprima con il crollo della credibilità internazionale e la tempesta sui mercati finanziari e, più tardi, con la transizione dal governo Berlusconi al governo Monti, avvenuta nel nome di uno stato di necessità orientato nientedimeno che al salvataggio del paese. Dall'altro lato, il contesto internazionale nel quale è maturata – e dal quale ha tratto alimento – la crisi politica ed economica dell'Italia ha dato segni altrettanto inequivocabili di cedimento, tanto sul terreno diplomatico e strategico quanto, non casualmente, su quello normativo e istituzionale. Proprio questa simultaneità appare il problema più intrattabile per un paese che, nel pieno di una crisi economica e istituzionale interna, avrebbe almeno bisogno di un contesto esterno stabile e prevedibile. Le stesse tradizionali opzioni della politica estera italiana ne risultano gravemente compromesse. Come in occasione dell'ultima grande crisi dei primi anni Novanta, infatti, anche nell'ultimo anno l'Italia ha cercato rifugio nella consueta pluralità di ancoraggi esterni – dall'Unione europea (Ue) all'Alleanza atlantica agli Stati Uniti – riassunti dal varo e dal disegno stesso del nuovo governo Monti. Ma, a differenza che allora, anche i soggetti ai quali si è rivolta stanno vivendo una profonda crisi di efficienza e di identità, col risultato di rendere qualunque ancoraggio problematico e, in ogni caso, fragile.

1. Il contesto della politica estera italiana. La crisi della *leadership* internazionale

Al vertice di questo smottamento sta una imprevedibile (ancora fino a pochi anni fa) carenza di *leadership*, che è anche il tratto più paradossale dell'attuale contesto internazionale. Un contesto gerarchico e organizzato quanto mai era stato in passato quello internazionale – in virtù della densità istituzionale cresciuta a partire dalla seconda metà del Novecento, da un lato, e della superiorità politica e militare degli Stati Uniti, dall'altro – appare sempre più drammaticamente fuori controllo, come avevano già suggerito le difficoltà incontrate dagli interventi multilaterali in Iraq e in Afghanistan e come ha ribadito, su scala ancora maggiore, la grande crisi economica e finanziaria dell'ultimo triennio.

Se non all'origine, certamente al centro di questa crisi di controllo sta il declino della capacità di *leadership* degli Stati Uniti – cioè del paese uscito trionfatore dai grandi conflitti politici e militari del Novecento, oltre che del punto di riferimento obbligato della politica estera italiana dal 1945 a oggi. In questo declino si mischiano (alimentandosi reciprocamente) fattori oggettivi e soggettivi. Al livello più superficiale, il declino della *leadership* americana non è che il prodotto del declino relativo del potere americano, spinto da una combinazione di squilibri economici e politici e accelerato, nell'ultimo decennio, dalla crescita dei competitori asiatici e dalla crisi economica e finanziaria. Anche senza esagerare la portata del declino americano e, corrispettivamente, le prospettive di crescita dei potenziali competitori¹, i dati provvisori della redistribuzione sono impressionanti. Se, ancora nel 2000, il Pil degli Stati Uniti costituiva il 61% della somma del Pil degli altri paesi del G20, nel 2010 la percentuale è crollata al 42%. Nello stesso arco di tempo, il Pil americano è passato dall'essere poco più di otto volte a poco meno di tre volte quello della Cina², che ha già scalzato gli Stati

¹ Per una rassegna del dibattito, si veda C. Layne, *The Waning of U.S. Hegemony. Myth or Reality? A Review Essay*, in «International Security», 34, n. 1, 2009, pp. 147-172.

² C. Wolf, *The Facts about American «Decline»*, in «Wall Street Journal», 13 aprile 2011.

Uniti dal ruolo di principale centro manifatturiero mondiale e ha continuato ad accumulare avanzi commerciali reinvestiti nel mercato e nel finanziamento del debito pubblico americano.

Su questa base materiale, poi, la crisi della *leadership* è stata esacerbata dalla perdita di orientamento della politica estera e di sicurezza degli Stati Uniti, confermata anche nel 2011 dalla sorpresa prima e dalle esitazioni poi di fronte all'epidemia di rivolte nei paesi arabi; dalla completa assenza di iniziative sul tavolo del negoziato israelo-palestinese; dall'incapacità di negoziare un accordo per la permanenza di truppe americane in Iraq; dalla continua crisi dei rapporti con alcuni dei tradizionali alleati, Turchia e Pakistan in testa; e, più in generale, dall'incertezza sull'esistenza stessa di una qualche dottrina Obama in grado di rimediare ai fallimenti della dottrina Bush³. Privata della determinatezza strategica e ideologica del passato bipolare, la Grande Strategia americana del dopoguerra fredda sembra sprofondare sempre di più in un labirinto di oscillazioni diplomatiche (tanto nei confronti degli alleati che dei potenziali competitori), scelte avventate (come la guerra contro l'Iraq) e interpretazioni semplicistiche e forzate del contesto internazionale (riassunte nell'architettura della «guerra globale al terrore»), destinate a riaprire ogni volta lo stesso dilemma tra il timore di dissanguare le proprie risorse e quello di perdere la propria credibilità. Assumendosi direttamente l'onere di garantire l'ordine nei diversi contesti regionali, gli Stati Uniti ottengono il vantaggio di confermare la propria centralità politica e strategica, ma a rischio di correre incontro alla malattia mortale di tutte le potenze egemoniche, il disallineamento tra impegni e risorse. Selezionando in modo più prudente gli impegni, al contrario, essi allontanano lo spettro della crisi fiscale, ma rischiano di fare crescere il dubbio fra alleati e avversari sulla credibilità degli impegni residui, incoraggiando gli uni e gli altri a procurarsi la sicurezza in qualche altro modo⁴.

³ Per una valutazione positiva della rielaborazione strategica dell'attuale amministrazione, D.W. Drezner, *Does Obama Have a Grand Strategy?*, in «Foreign Affairs», 90, n. 4, luglio-agosto 2011.

⁴ I segnali di un prossimo ridimensionamento della presenza anche militare degli Stati Uniti hanno riaperto il dibattito tra politici, studiosi e commentatori. Per due tesi contrapposte, si vedano N.P. Monteiro, *Unrest*

Alla crisi di credibilità della *leadership* degli Stati Uniti si somma la crisi ancora più marcata dell'altro pilastro della politica estera italiana del secondo dopoguerra, il multilateralismo. Lasciamo pure da parte la questione – teoricamente e anche politicamente cruciale – di se e quale relazione esista tra i due processi; se la crisi del multilateralismo non faccia che riflettere quella dell'egemonia degli Stati Uniti o, invece, segua un percorso a sé; e, quindi, se essa possa essere superata anche nell'eventualità di una prossima fine dell'egemonia americana o sia destinata a seguire la parabola della prima⁵. Quello che al momento conta, per l'Italia, è che la crisi del multilateralismo indebolisce proprio quella che, fino al recente passato, ha costituito la soluzione più fortunata alle tradizionali debolezze della sua politica estera: l'incertezza sul proprio rango e ruolo, la non-autosufficienza sul terreno della sicurezza, l'esitazione a riappropriarsi della grammatica dell'interesse nazionale, l'esposizione stessa a un contesto regionale e sub-regionale eccezionalmente instabile – come hanno ricordato, anche nell'ultimo anno, non soltanto la grande (e imprevedibile) ondata di trasformazione nella sponda sud del Mediterraneo, ma anche i segnali di scricchiolio dell'ordine post-bellico nella ex Jugoslavia.

La crisi del controllo è completata, sul versante istituzionale, dall'incertezza sui principi e le norme fondamentali della convivenza internazionale. I contorni di questa vera e propria crisi costituente si sono andati via via definendo dagli anni Novanta a oggi. Anche nell'ultimo anno, le divisioni sull'intervento in Libia e sulle sanzioni a Siria e Iran, così come i risultati deludenti delle nuove tornate dei negoziati sull'ambiente e sul commercio internazionale, hanno confermato che la comunità internazionale non riesce a trovare un accordo al proprio interno su nodi cruciali quali il rapporto tra sovranità e diritti di ingerenza, la rego-

Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful, in «International Security», 36, n. 3, Inverno 2011-2012, pp. 9-40, J.M. Parent e P.R. MacDonald, *The Wisdom of Retrenchment*, in «Foreign Affairs», 90, n. 6, novembre-dicembre 2011.

⁵ Come noto, questo tema del rapporto tra istituzioni ed egemonia costituisce uno dei principali temi in discussione nello studio delle relazioni internazionali. Per due interventi di segno opposto sull'evoluzione in corso, si vedano G.J. Ikenberry, *The Future of the Liberal World Order*, in «Foreign Affairs», 90, n. 3, maggio-giugno 2011; I. Bremmer e N. Roubini, *A G-Zero World*, in «Foreign Affairs», 90, n. 2, marzo-aprile 2011.

lamentazione dell'uso della forza, la subordinazione degli imperativi nazionali di crescita all'esistenza di vincoli sovranazionali. Con due aggravanti, che rischiano di indebolire col tempo la posizione dei paesi occidentali e, tra essi, quella dell'Italia. Intanto, in un contesto internazionale apparentemente avviato verso uno spostamento sempre più deciso del baricentro politico ed economico dall'Europa all'Asia e, allo stesso tempo, verso una redistribuzione del potere a vantaggio di un gruppo ancora indefinito di potenze emergenti (Cina, India, Russia, Brasile, ecc.) e a svantaggio della coalizione transatlantica di Europa e Stati Uniti, la pretesa da parte di quest'ultima di continuare a dettare le regole etiche e giuridiche della convivenza internazionale tende sempre di più ad apparire come una forzatura o, peggio, un anacronismo. Come se non bastasse, la crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 negli Stati Uniti e precipitata nell'ultimo anno in Europa ha gettato un imprevedibile discredito persino su quello che ancora negli anni Novanta e fino alla metà del decennio successivo poteva comunemente presentarsi come il vero pilastro del nuovo ordine internazionale: il capitalismo di libero mercato e, più in generale, il liberismo economico e istituzionale. Come ha riconosciuto senza reticenze l'ex sottosegretario al Tesoro degli Stati Uniti Roger Altman, il tracollo del 2008 «ha gettato un'ombra sul modello americano di capitalismo di libero mercato»⁶. Mentre, in quest'ombra, hanno avuto buon gioco a muoversi i sostenitori di modelli alternativi, Cina in testa, riuscendo a inserirsi o rafforzare la propria presenza non soltanto in Asia orientale ma anche in Africa, in America Latina e in Asia centrale, con il vantaggio supplementare dell'indifferenza nei confronti della natura dei regimi politici dei partner potenziali o attuali, e della conseguente rinuncia a porre loro vincoli di condizionalità politica o economica.

2. Le grandi trasformazioni dello scenario internazionale

Alla base di questa crisi generalizzata della *leadership* e del controllo si intravedono, poi, correnti ancora più profonde di

⁶ R.C. Altman, *The Great Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West*, in «Foreign Affairs», 88, n. 1, gennaio-febbraio 2009, p. 2.

trasformazione, capaci di cambiare non soltanto il quadro di riferimento della politica estera italiana ma, in prospettiva, anche il peso dell'Italia nel contesto internazionale. La prima e più appariscente è la redistribuzione del potere già in atto a livello globale – una redistribuzione che, come abbiamo già accennato, investe contemporaneamente la gerarchia del potere e del prestigio tra gli Stati e tra le diverse aree regionali. Anche senza considerare la possibilità che questo processo si traduca presto o tardi in un aumento della conflittualità su scala sia regionale che globale, il crescente disallineamento tra l'architettura di poteri e prestigio ereditata dal XX secolo e la gerarchia emergente del potere sta già alimentando una rinegoziazione dell'ordine e delle istituzioni internazionali, diretta a produrre una nuova *leadership* allargata della comunità internazionale. Sennonché le fasi di transizione di potere sono anche quelle nelle quali la rinegoziazione risulta più difficile. Da un lato, le grandi potenze emergenti hanno sempre più fretta di guadagnare o riguadagnare uno status adeguato nella gerarchia del prestigio internazionale, tanto attraverso la gara per l'ammissione alle organizzazioni internazionali di maggior rilievo (ad esempio il G20), quanto attraverso una redistribuzione delle cariche al loro interno. Dall'altro lato, mano a mano che procede la corsa al riconoscimento degli uni cresce anche il timore di declino e declassamento degli altri. La posizione dell'Italia, in questo quadro, appare particolarmente vulnerabile. Alla grande partita della redistribuzione del potere e del prestigio l'Italia si presenta, infatti, in condizione di eccezionale debolezza, e col timore di non potere più supplire alle proprie debolezze con l'ancoraggio a qualche sponsor statale o multilaterale. Da qui nasce quella che anche nelle scorse edizioni di questo Annuario abbiamo indicato come la duplice ossessione della politica estera italiana degli ultimi anni: il timore (realistico, per di più) di perdere posizioni e la ricerca spasmodica di riconoscimento, sia che questa avvenga attraverso la partecipazione alle missioni internazionali, o l'attribuzione di cariche di primo piano negli organismi internazionali (come è riuscito con la nomina di Mario Draghi al vertice della Bce) o, direttamente, attraverso la ricerca di approvazione da parte dei propri maggiori partner europei o transatlantici.

Una seconda trasformazione, destinata a completare e distorcere l'impatto della precedente, è il cambiamento dei rap-

porti tra dinamiche globali e regionali⁷. Per tutto l'ultimo secolo e, a maggior ragione, per tutto l'arco di vita del sistema internazionale bipolare, le prime avevano stabilmente prevalso sulle seconde. Non perché, anche allora, i vari contesti regionali non possedessero caratteristiche proprie e diverse da quelle degli altri, ma perché questa varietà era compensata e, nel momento critico, annullata dall'altissimo grado di penetrazione del sistema globale sui sistemi regionali: penetrazione culturale, per la circolazione globale di linguaggi universali quali il socialismo, la democrazia liberale e (a loro modo) i nazionalismi; penetrazione istituzionale, per la diffusione altrettanto globale della forma-stato e la proliferazione di organizzazioni internazionali universali; penetrazione diplomatica e strategica, infine, per l'onnipresenza del piccolo gruppo delle principali potenze (le potenze coloniali europee fino alla seconda guerra mondiale, le due superpotenze poi), l'esportazione globale dei loro conflitti e, in ultima istanza, il rischio o l'esperienza concreta di guerre per la prima volta «mondiali». Nel contesto internazionale attuale, invece, questo imponente meccanismo di subordinazione dei sistemi regionali al sistema globale sembra essersi almeno provvisoriamente inceppato. Il riassorbimento della grande frattura comune tra liberalismo e socialismo ha lasciato spazio a una congerie di capitali simbolici e di mobilitazione variabili da una regione all'altra, efficaci all'interno della propria cultura di riferimento ma inutilizzabili o incomprensibili al di fuori di essa – come hanno confermato, anche nell'ultimo anno, le rappresentazioni spesso affrettate che i media occidentali (e, tra questi, quelli italiani) hanno offerto della cosiddetta «primavera araba». La crisi dell'architettura multilaterale della convivenza internazionale ha incoraggiato la proliferazione di organizzazioni regionali altrettanto eterogenee, proprio mentre il collasso della formula di semplificazione del passato faceva risalire in superfi-

⁷ Su questo processo di riorganizzazione dello spazio, si vedano B. Buzan e O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge UP, 2003; A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010; *Regional Orders: Building Security in a New World*, a cura di D.A. Lake e P.M. Morgan, University Park, Pennsylvania State UP, 1997; P. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell UP, 2005.

cie le enormi differenze anche istituzionali che si sono sempre celate dietro l'adozione superficiale della forma-stato e dell'endiadi stato-nazione. Soprattutto, con il venir meno dell'elemento decisivo di connessione del sistema internazionale del Novecento, il rischio dell'*escalation* dei conflitti regionali in un unico e distruttivo conflitto mondiale, le prospettive di pace e di guerra di ciascuna regione si rivelano sempre più nettamente separate dalle prospettive delle altre regioni, col risultato di favorire lo scoppio di guerre limitate a livello regionale diminuendo, in compenso, l'impatto diplomatico e strategico di tali guerre sulle altre regioni.

Per la politica estera italiana, così come per quella di tutti gli altri paesi, questo cambiamento di scala della politica internazionale comporta la necessità di un ripensamento e, con essa, un problema di adattamento (non soltanto nelle politiche, ma anche negli strumenti e negli assetti istituzionali). In un senso, la regionalizzazione della sicurezza ha già comportato un aumento delle responsabilità politiche, economiche e militari nelle aree di interesse primario (Balcani e sponda sud del Mediterraneo in testa), anche a causa delle crescenti cautele degli Stati Uniti ad assumersi impegni aggiuntivi. Nell'altro senso, anche al di fuori della propria area immediata di pertinenza, l'Italia deve definire un raggio d'azione credibile e sostenibile per la propria politica estera, tanto in ambito multilaterale quanto sul terreno bilaterale sul quale sono maturate, negli anni scorsi, le relazioni speciali con attori quali la Turchia e la Russia. Ma con la difficoltà, che pesa su tutti i principali paesi, che il permanere di forti segmenti di interdipendenza economica e finanziaria tra una regione e l'altra, aggiunto alla continua crescita degli strumenti di comunicazione, procura abbastanza connessione da impedire agli attori di disinteressarsi completamente di ciò che avviene lontano da loro, ma non abbastanza da convincerli a pagare i costi che sarebbero necessari a partecipare stabilmente (ed efficacemente) alle dinamiche delle altre regioni.

La terza trasformazione, oltre che il prodotto scontato delle due precedenti, è la tendenza all'aumento delle competizioni regionali, tanto in contesti competitivi e poco organizzati quali il Medio Oriente e l'Asia meridionale quanto, più sorprendentemente, in contesti istituzionalmente sviluppati quale quello europeo. L'indebolimento (reale o potenziale) della capacità di pene-

trazione del sistema globale e, quindi, della sua capacità di correzione degli squilibri regionali, produce un effetto puro e semplice di smascheramento: anche quando non è cambiata rispetto al recente passato, la gerarchia di potere e prestigio all'interno delle rispettive regioni ha già acquistato nuova importanza, col risultato di aumentare la sensibilità degli attori per i vantaggi relativi a discapito di quella per i vantaggi assoluti. Non ci vuol molto a capire quanto questo interessi un paese a rischio di declino quale l'Italia. Tanto più che l'esperienza dell'ultimo anno ha dimostrato una volta per tutte che il processo non risparmia la stessa Unione europea, nella quale la frattura tra Nord e Sud e la superiorità di Germania, Francia e Regno Unito pesano già molto di più di quanto non pesassero all'epoca del bipolarismo, quando la preponderanza della minaccia sovietica e la dipendenza dagli Stati Uniti avevano l'effetto di riportare artificiosamente tutti gli alleati allo stesso livello di semplici «consumatori di sicurezza».

3. L'instabilità internazionale e la politica estera italiana. L'intervento militare in Libia

Proprio questa ridefinizione delle gerarchie di potere e di prestigio all'interno dell'Europa si è confermata, anche nell'ultimo anno, la principale preoccupazione della politica estera italiana. Il timore dell'esclusione da qualche direttorio emergente, o quello persino peggiore di finire relegata tra i paesi di seconda fascia dell'Unione, sono stati all'origine tanto della stessa evoluzione politica interna – culminata in un cambio di governo esplicitamente presentato come un modo di rassicurare i partner e consentire all'Italia di recuperare il proprio prestigio internazionale – tanto delle principali scelte di politica estera, a cominciare dalla partecipazione alla missione militare in Libia.

La decisione di partecipare all'intervento militare multinazionale ha costituito quasi un catalogo delle costanti storiche della politica estera italiana, che anche il nostro Annuario aveva richiamato nell'edizione dello scorso anno. Non perché le esitazioni dell'Italia e, soprattutto, il suo brusco voltafaccia nei confronti del regime di Gheddafi abbiano costituito un'eccezione, o l'ennesimo tratto della sua conclamata anomalia. Al contrario,

anche diversi altri paesi – a cominciare dagli Stati Uniti – hanno esitato prima di imbarcarsi nell'ennesima impresa militare dell'ultimo decennio, e non è mancato chi – la Germania *in primis* – ha deciso di non farlo. Mentre, quanto a voltafaccia, gli stessi due principali protagonisti dell'operazione contro la Libia, la Francia e il Regno Unito, hanno un passato seppur molto diverso di cooperazione con il regime del *rais* – la prima quale partner politico ed energetico di lungo corso, la seconda quale alleato più recente nei capitoli più impresentabili della cosiddetta guerra globale al terrore.

Quello che ricollega la decisione sulla Libia a tante altre scelte italiane del passato, piuttosto, è un ventaglio di incertezze, preoccupazioni e, perché no, rimedi caratteristici della posizione allo stesso tempo (e non casualmente) ambigua e vulnerabile dell'Italia. Tanto per cominciare, il carattere a un tempo reattivo e velleitario della propria politica estera. Come tutti i suoi partner europei e americani, anche l'Italia è stata colta completamente di sorpresa dall'epidemia di rivolte che ha travolto dapprima Tunisia ed Egitto, per propagarsi subito dopo alla Libia, alla Siria, allo Yemen, al Bahrein e, in misura minore, ad altri paesi arabi. E, come i suoi partner, anche l'Italia ha cercato di esorcizzare la sorpresa dietro la retorica della democratizzazione e il compiacimento per l'assenza (solo apparente, come si sarebbe scoperto presto) di simboli islamisti o di slogan anti-occidentali (e anti-israeliani). Ma, più a lungo di tutti gli altri, l'Italia si è sforzata di aggrapparsi a un proprio ruolo immaginario di mediatore, non avendo – come altre volte in passato – né il potere né l'autorità per esercitare efficacemente una mediazione.

Il risultato di tutto ciò è stato una rincorsa duplice, politicamente debole, all'evoluzione incontrollabile degli eventi in Libia, da una parte, e alle mosse dei propri principali partner dall'altra, che ha riportato in superficie tutte le debolezze attuali della politica estera italiana. Come già molte altre volte negli ultimi anni e, a maggior ragione, in un anno quale il 2011 difficilissimo tanto per il deterioramento del quadro politico interno quanto, soprattutto, per il precipitare della crisi economica, l'Italia non ha potuto non guardare alla crisi libica come a una possibile tappa del proprio declassamento. Il timore di vedere pregiudicati i futuri rapporti con uno dei suoi più tradizionali partner energetici, da un lato, e quello persino peggiore di finire ancora

più isolata in un'Europa resa già diffidente dalle condizioni politiche ed economiche del paese, dall'altro, hanno rinfocolato la vecchia ossessione della perdita di posizioni e, con essa, la domanda di riconoscimento. Mentre, per arginare la prima e soddisfare la seconda, al governo italiano non è rimasta alla fine che la solita opzione di accodarsi agli alleati più forti – un'opzione facilitata dalla diluizione dell'unilateralismo franco-britannico nel quadro multilaterale della Nato e, grazie a ciò, dalla partecipazione diretta del tradizionale garante americano.

4. La crisi della politica europea

Nel 2011 i rapporti con l'Ue, in particolare, hanno vissuto una grave crisi, che solo verso la fine dell'anno, grazie a una serie di iniziative interne e internazionali intraprese dal governo Monti, è sembrata in via di superamento.

Nella fase più acuta della tempesta finanziaria che ha investito l'Italia, il governo Berlusconi, la cui base parlamentare si era andata assottigliando sin dall'autunno del 2010, ha mostrato una capacità di reazione del tutto insufficiente a causa delle crescenti divisioni interne sui dossier cruciali della politica economica, ma anche di una persistente sottovalutazione dei rischi a cui il paese era esposto. Più in generale, sono emerse in piena luce alcune contraddizioni e debolezze di fondo della politica europea dell'Italia. È mancata negli ultimi anni una strategia coerente e di lungo termine per promuovere il ruolo del paese nell'Ue. Ha messo radici l'idea che la via maestra per pesare in Europa fosse quella di una strenua difesa degli immediati interessi nazionali: si è così gravemente sottovalutata la complessità del gioco diplomatico europeo e, conseguentemente, dell'impegno che esso comporta. Anche per questo – non solo per le tensioni sempre più acute fra i partiti che lo sostenevano – il governo Berlusconi non ha retto alla prova della crisi dei debiti sovrani.

Per avere voce in capitolo in Europa occorre essere credibili e quindi dimostrare una coerenza di comportamenti, ma anche avere capacità di proposta e una strategia volta a creare o consolidare alleanze con i paesi partner con cui si condividono, o è possibile condividere, interessi e obiettivi, e con cui sono quindi

attuabili iniziative comuni. L'isolamento crescente in cui l'Italia si è ritrovata all'interno dell'Unione è conseguenza anche di una noncuranza autolesionistica per i meccanismi e le dinamiche del contesto europeo, di cui sono stati colpevolmente trascurati i vincoli, ma anche le opportunità. Sia gli uni che le altre sono numerosi e in continua evoluzione e devono pertanto essere oggetto di una continua analisi e valutazione. L'Italia ha invece sofferto negli ultimi anni di un deficit di attenzione per la dimensione europea, in contrasto con un orientamento consolidato della politica estera del paese. Si è così creata una discontinuità che ci ha nuociuto anche a livello internazionale, non solo continentale. Le difficoltà nei rapporti con gli Usa, ad esempio, sono dovute anche alla percezione diffusasi oltreoceano di una nostra crescente marginalizzazione sulla scena europea.

L'Italia, beninteso, non è l'unico paese cui sia mancata una visione coerente e lungimirante dei compiti e del futuro dell'Ue. Né si può dire che vi sia oggi in Europa abbondanza di leader in grado di offrire un disegno organico per l'integrazione europea. Ma l'atteggiamento del governo Berlusconi è stato particolarmente erratico: l'Unione è stata di volta in volta, e a seconda delle opportunità del momento, ora rappresentata come vincolo esterno inderogabile, ora additata a causa dei mali nazionali, ora, ancora, invocata come unica fonte di salvezza, con l'inevitabile risultato di mescolare e confondere responsabilità nazionali ed europee, proprio in un momento in cui sarebbe stato necessario semmai uno sforzo supplementare per chiarire all'opinione pubblica quanto dipendeva da noi e quanto invece era lecito aspettarsi da Bruxelles.

Alla malcelata, spesso anzi espressamente dichiarata, insofferenza per i «rituali» europei e per la «burocrazia di Bruxelles» – fastidio dietro cui si cela spesso solo una scarsa comprensione o accettazione delle regole del gioco – hanno fatto da contrappunto, specie nel momento più critico dell'attacco speculativo dell'Italia, pressanti richieste e appelli a un'Ue rappresentata come ente salvifico, unica e ultima risorsa per l'uscita dalla crisi. Tipica la campagna per l'assunzione da parte della Banca centrale europea (Bce) del ruolo di prestatore di ultima istanza: obiettivo legittimo – sempre che non se ne trascurino le implicazioni giuridiche – ma che è servito da comodo alibi per rimandare decisioni inevitabili, ancorché dolorose. Questa volubilità,

che ha rasentato la schizofrenia quando a novembre lo *spread* con i titoli pubblici tedeschi ha raggiunto il massimo dell'anno, ha contribuito non poco a proiettare all'esterno un'immagine di un'Italia con una scarsa propensione ad assumersi le sue responsabilità, e perciò inaffidabile.

Anche quando il governo ha promosso iniziative volte a rafforzare il ruolo dell'Ue in alcuni cruciali settori politici, hanno pesato dichiarazioni e comportamenti difficilmente conciliabili con un profilo di responsabilità europea. Sulla politica dell'immigrazione, ad esempio, l'Italia ha presentato un pacchetto avanzato di proposte per una cooperazione europea più stretta, rispondenti peraltro ai suoi interessi nazionali, ma non hanno certamente aiutato gli allarmismi, quantomeno intempestivi, sugli «esodi biblici», la forzatura delle regole di Schengen con la distribuzione dei permessi di soggiorno temporanei al di fuori delle regole previste, e alcune reazioni scomposte alla mancata solidarietà europea, come la minaccia del ministro dell'Interno Roberto Maroni di uscire dall'Ue. Sulla gestione dei flussi migratori dal Nord Africa, come sull'emergenza economica, si è manifestata un'evidente difficoltà a impostare un discorso pubblico e un'azione concreta che rendessero trasparenti e credibili le interrelazioni tra responsabilità nazionali e compiti dell'Ue. Inopportuno è stato, in particolare, il tentativo di scaricare sul livello europeo le difficoltà tutte nazionali a organizzare e gestire un sistema efficiente di accoglienza dei migranti che, in condizioni spesso disperate, approdavano a Lampedusa.

Se, per effetto della crisi dei debiti sovrani, si è diffusa nell'opinione pubblica la percezione di un «commissariamento» dell'Italia da parte delle istituzioni europee, è anche perché abbiamo trascurato per troppo tempo di discutere delle implicazioni dei nostri impegni in sede europea: impegni che abbiamo liberamente sottoscritto e che sono pienamente conformi al dettato costituzionale che consente cessioni di sovranità a istituzioni sovranazionali in condizioni di parità con gli altri Stati. La lettera con cui in agosto Jean-Claude Trichet, presidente della Bce, e Mario Draghi, governatore della Banca d'Italia (e successore di Trichet a partire dal 1° novembre), hanno chiesto perentoriamente all'Italia di attuare una serie di misure per rimettere in sesto le finanze pubbliche in cambio di un sostegno ai titoli di Stato, ha toccato un nervo scoperto poiché ha evidenziato la

condizione di sorvegliato speciale in cui l'Italia si è venuta a trovare, nonché un'evidente asimmetria rispetto ad altri paesi membri. Si tratta però di una condizione che scaturisce da nostre persistenti debolezze strutturali, che non abbiamo saputo affrontare e in parte neppure voluto riconoscere, oltre che dal mancato rispetto di alcuni fondamentali impegni. Va imputata perciò, in massima parte, all'attendismo, meglio si direbbe all'inerzia, delle nostre autorità di governo. Se è vero che la politica economica si è andata progressivamente denazionalizzando, come argomenta efficacemente Franco Bruni nel capitolo di questo Annuario dedicato alla risposta dell'Italia alla crisi dei debiti sovrani, resta in capo ai singoli paesi una responsabilità fondamentale per l'attuazione degli aggiustamenti e delle riforme necessari per riconquistare stabilità nel lungo termine e per riprendere un percorso di crescita. Non solo: dimostrare capacità di disciplina interna e di autoriforma è una delle condizioni chiave, oggi si direbbe la principale, per conservare o riguadagnare un peso decisionale a Bruxelles. In questi anni, e in particolare dall'introduzione dell'euro, all'Italia hanno fatto difetto proprio politiche che tenessero conto della stretta complementarietà tra contesto nazionale ed europeo.

5. Il buco nero della politica delle alleanze

C'è poi, come già accennato, il problema delle politiche per la costruzione di alleanze e coalizioni in Europa che possano dar vita a nuove forme di cooperazione e integrazione in linea anche con i nostri interessi. Qui è un vero buco nero. Infastiditi dai «bizantinismi» di Bruxelles e dalle lungaggini degli incontri ministeriali e di vertice ed evidentemente più interessati ai rapporti bilaterali con paesi extra-Ue, abbiamo progressivamente perso la capacità di proporci in Europa come motore, o quantomeno co-protagonista, di raggruppamenti pro-integrazione. Per lunghi periodi la nostra diplomazia è sembrata occuparsi di Europa in maniera occasionale e distratta, dando la preferenza ad altri dossier.

C'è stato indiscutibilmente un'inclinazione dei partner maggiori a escluderci, facendo leva su alcune nostre difficoltà e carenze strutturali, che hanno pesantemente condizionato anche

la nostra azione esterna sin dall'inizio degli anni Novanta, ma molte sono le occasioni che abbiamo perso o che potevamo procurarci, non solo a causa di scelte e comportamenti non lineari, ma anche per non aver dato alle politiche europee la priorità che meritavano. Smarrendo il senso di questa priorità, la nostra politica estera è sembrata, in alcune fasi, aver perso la bussola, riducendosi a una navigazione a vista, a un piccolo cabotaggio in cui anche importanti relazioni bilaterali tendevano a prescindere dal contesto regionale ed europeo: un rischio su cui avevamo richiamato l'attenzione in una delle precedenti edizioni di questo Annuario.

Anche nel 2011 non sono mancati episodi di esclusione poco giustificabile dell'Italia da incontri e vertici europei – bilaterali o trilaterali, con l'aggiunta talora degli Usa – che hanno trattato questioni su cui il nostro paese aspira legittimamente ad avere voce in capitolo. Le critiche del governo Berlusconi alla politica dei direttori – in particolare quello franco-tedesco – sono apparse tutt'altro che infondate. In un'Europa a 27 una *leadership* franco-tedesca, pur rimanendo imprescindibile, difficilmente può bastare. Inoltre, è sempre in agguato il rischio che ne nascano accordi e iniziative lesive del ruolo delle istituzioni comunitarie, se non contrarie allo spirito dei trattati europei. Per non parlare poi dei contrasti e delle tensioni, manifestatisi anche nel corso del 2011, fra i leader dei due paesi, il presidente Nicolas Sarkozy e la cancelliera Angela Merkel.

Molte buone ragioni militano quindi a favore di un'azione volta a evitare il consolidamento di un'intesa esclusivamente a due. Il problema è che l'azione di contrasto all'asse franco-tedesco non si è accompagnata a un parallelo sforzo diplomatico per dar vita a più credibili ed efficaci *leadership* collettive europee. Sta qui il principale difetto dell'azione italiana. D'altronde, pur non scevra di contraddizioni, l'intesa tra Francia e Germania ha mostrato una sua solidità, continuando a svolgere un ruolo propulsivo. La strategia più efficace rimane quindi quella tante volte attuata in passato dall'Italia con successo: inserirsi costruttivamente nel dialogo franco-tedesco, cercando di volgerlo verso iniziative e progetti per rafforzare le istituzioni comunitarie, anziché meccanismi di tipo intergovernativo. In questo modo è anche più facile fare da ponte per il coinvolgimento nell'intesa di altri paesi interessati a nuove forme di integrazione europea.

6. Un anno di svolta

Lungo queste linee ha provato a muoversi da subito il governo Monti, che sembra in effetti riuscito a imprimere una svolta alla politica europea. L'Italia ha recuperato credibilità in seno all'Ue soprattutto grazie alle incisive misure di riforma strutturale e di aggiustamento dei conti pubblici adottate dal governo Monti e approvate in pochi giorni dal Parlamento a grande maggioranza. Forte di queste decisioni, Monti ha anche avviato una serie di iniziative diplomatiche in Europa che hanno consentito all'Italia di riconquistare un certo spazio di azione e nuove opportunità di interlocuzione con i principali leader europei, da cui sono venuti ripetuti apprezzamenti per lo sforzo di riforma interna intrapreso dal governo. Già alla fine dell'anno l'Italia sembrava aver riguadagnato terreno in Europa. Ne sono state testimonianza, in particolare, le strette consultazioni del premier italiano con Merkel e Sarkozy, compreso un vertice a tre – un formato che non si ricordava da tempo.

Il dialogo con la Germania ha continuato a essere però tutt'altro che scevro di difficoltà. L'Italia ha infatti continuato a guardare con scetticismo e preoccupazione al piano tedesco, accettato anche dalla Francia a denti stretti, per un nuovo trattato in grado di imporre una maggiore disciplina fiscale ai paesi più indebitati (*fiscal compact*). Al Consiglio europeo di dicembre Monti ha aderito all'idea del trattato, ma ha continuato a insistere su alcuni punti qualificanti: non solo sull'opportunità di non irrigidire le regole per il rientro dal debito e di tenere conto del ciclo economico, ma anche sul rafforzamento dei meccanismi di solidarietà europea – i fondi di solidarietà e, in prospettiva, gli *eurobond* – e sul completamento del mercato unico. Su quest'ultimo aspetto Monti ha cercato attivamente una convergenza con il Regno Unito, tradizionalmente favorevole alla liberalizzazione dei mercati. È fallito però il suo tentativo di arrivare a un accordo a 27, che includesse cioè anche il Regno Unito e potesse quindi rientrare pienamente nel quadro giuridico dell'Ue. Dopo il Consiglio europeo di dicembre, in cui si è deciso di procedere a 26 con un accordo intergovernativo esterno al quadro dell'Unione, l'Italia ha tuttavia continuato a insistere che il nuovo trattato fosse congegnato in modo tale da poter essere riassorbito in un secondo momento nei trattati Ue

e in ogni caso rimanesse aperto all'adesione di nuovi membri. Nel complesso quindi Monti ha impostato una linea negoziale in sintonia con la tradizionale preferenza italiana per accordi inclusivi e soluzioni comunitarie.

Il nuovo corso della politica europea – i cui risultati sono però, ovviamente, ancora tutti da verificare – è maturato peraltro alla fine di un anno in cui è venuto probabilmente a esaurirsi in maniera definitiva quell'approccio personalistico alla politica estera di cui Berlusconi è stato indiscusso protagonista. Le difficoltà incontrate dall'Italia a inserirsi nell'azione diplomatica europea e occidentale per la gestione delle crisi scaturite dalle rivolte arabe e inizialmente anche a stabilire rapporti di collaborazione con le nuove *leadership* dei paesi arabi hanno evidenziato i rischi di un'azione diplomatica che si affidi troppo ai rapporti personali, prescindendo talora anche da quelli istituzionali. È augurabile che l'Italia si sia definitivamente lasciata alle spalle questa stagione, non tra le più brillanti della sua diplomazia. Anche in questo senso il 2011 potrebbe essere ricordato come un anno di svolta per la nostra politica estera. La china da risalire non è però delle più agevoli ed è improbabile che la sfida venga vinta senza uno sforzo collettivo che coinvolga tutte le istituzioni e accordi *bipartisan* che consentano nuovamente di arrivare a posizioni condivise, soprattutto in materia di politica europea, contribuendo così al rilancio del ruolo internazionale del paese.

1. L'Italia nella crisi finanziaria e la denazionalizzazione della politica economica

di Franco Bruni

1. La mescola fra problemi e rimedi nazionali ed esteri: le novità del 2011

Domenico Manegoldo di Tettuccio, bresciano, fu il primo podestà straniero chiamato, nel 1190, per sedare le discordie intestine di Genova che egli, in effetti, soffocò nel sangue. Nei due secoli seguenti Genova ebbe ben 78 podestà stranieri, prima che Simon Boccanegra diventasse doge perpetuo. Come ha ricordato Mario Monti in un fondo sul «Corriere della Sera» di inizio agosto¹, a quei tempi usava anche altrove, nei comuni italiani, affidarsi a un forestiero per emancipare il governo della cosa pubblica dagli interessi contrapposti dei potentati interni.

Tre mesi dopo aver scritto l'articolo, Monti sarebbe diventato primo ministro di un governo «tecnico», da alcuni sospettato di essere garante di discipline imposte dall'Ue, dalla Banca centrale europea (Bce) o, addirittura, dalla Germania. Eppure proprio Monti, sul «Corriere», aveva messo in guardia circa il pericolo che il podestà forestiero, portando «precipitose soluzioni etero dirette», facesse perdere al paese dignità, prestigio politico, tempo prezioso e attenzione alla crescita. Il suo indubitabile europeismo aveva accresciuto l'incisività della messa in guardia.

Fino a metà novembre, a gestire le pressioni forestiere sono stati Berlusconi e Tremonti: il modo in cui lo hanno fatto e la carenza di prospettive di convergenza con un'opposizione che non appariva costruttiva, non ha migliorato la credibilità del paese né fermato il peggioramento della crisi

¹ M. Monti, *Il podestà forestiero*, in «Corriere della Sera», 7 agosto 2011.

del nostro debito pubblico, finché, con il precipitare della situazione, si è giunti al cambio di governo. Divenuto premier, Monti ha subito chiarito che gli aggiustamenti e le riforme non erano un'imposizione dall'estero, ma un interesse nazionale e che la concertazione europea delle politiche era un fatto condiviso e deciso anche dall'Italia. Monti ha fatto leva sul rigore del primo decreto varato dal suo governo per rivendicare una maggiore influenza del nostro paese nelle decisioni di Bruxelles.

Il titolo dell'editoriale di Monti rimanda a una questione di fondo: la progressiva denazionalizzazione della politica economica. Questione presente da tempo, almeno fin da quando, negli anni Ottanta, l'Italia cominciò a contare sulla «disciplina esterna», indotta dai cambi fissi del Sistema monetario europeo (Sme)², per domare l'inflazione che era cresciuta in modo travolgente. La disciplina esterna divenne più esigente col Trattato di Maastricht, per la convergenza macroeconomica richiesta dall'adozione dell'euro e dal Patto di Stabilità che condizionava la finanza pubblica.

È bene tener distinte, fin dove possibile, le condizioni poste alla politica economica di un paese da chi gli fa un prestito, delle quali ci sono da tanti anni vari esempi, legati soprattutto agli interventi del Fondo monetario internazionale (Fmi) nei confronti dei paesi con difficoltà di bilancia dei pagamenti, dall'influenza più generale e informale di attori esteri, slegata da aiuti e prestiti, subita o cercata da un paese in determinate situazioni. L'Italia, negli anni Settanta e, in forme diverse, negli anni Novanta, ha subito condizioni esplicite legate a prestiti. Nel 2011, quando per la Grecia, destinataria di aiuti espliciti dall'Ue e dal Fmi, si è usata disinvoltamente l'espressione «commissariata», per l'Italia il problema si è posto in modi meno definiti e trasparenti: a parte l'adesione formale ai piani correttivi dell'Ue per i tanti paesi

² Si veda, ad esempio, F. Giavazzi e M. Pagano, *The Advantage of Tying One's Hands*, in «European Economic Review», n. 32, 1988 e F. Giavazzi e A. Giovannini, *Models of the EMS: Is Europe a Greater Deutsche Mark Area?*, in *Global Macroeconomics: Policy Conflict and Cooperation*, a cura di R. Bryant e R. Portes, London, McMillan, 1987.

con «deficit eccessivi»³, il governo italiano, come la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo, è stato destinatario di continue pressioni informali e di una irrituale lettera firmata dal presidente della Bce Jean-Claude Trichet e dal governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, con un dettagliato programma di misure che sono apparse condizioni legate a un altrettanto irrituale e meno esplicito impegno della Bce a sostenere i titoli di Stato del paese⁴.

Perciò, se la questione del «podestà forestiero» è da molto tempo ben nota e ha radici nel progresso dell'integrazione europea e globale, nel 2011 è divenuta centralissima: tale da sollecitare il chiarimento del contesto concettuale e istituzionale in cui va discussa.

Infatti, nel 2011, da un lato si è complicato e radicato il rapporto fra l'origine internazionale della crisi e le responsabilità dell'Italia; dall'altro i provvedimenti di aggiustamento e di riforma stabiliti nelle sedi internazionali si sono sovrapposti in modo più intenso e controverso a quelli decisi a livello nazionale.

Il ruolo dell'Italia nella crisi dei debiti pubblici europei è andato crescendo di importanza nel corso dell'anno. Mentre si continuava a constatare, giustamente, che «l'Italia non è la Grecia» e che nella brutta espressione Pigs (Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna), con la quale si designavano i paesi in crisi dell'area dell'euro, la «i» era una sola e indicava l'Irlanda, ci si rendeva però conto che il contagio del panico finanziario creato dalla situazione dei «periferici» avrebbe potuto attaccare l'Italia e che, nonostante la sua solvibilità di fondo, il nostro paese avrebbe potuto incontrare serie difficoltà di rifinanziamento del debito pubblico, la cui dimensione avrebbe reso inadeguati i fondi di emergenza stanziabili dall'Europa; inoltre, l'ampia detenzione dei nostri titoli nel cuore dell'eurozona avrebbe potuto disastrala tutta.

³ Alla fine del 2011 solo quattro paesi (fra i quali non c'è la Germania) dell'Ue non avevano in atto una procedura per deficit eccessivo.

⁴ La lettera, datata 5 agosto, doveva rimanere riservata; è stata «cercata e ottenuta per vie traverse» dal «Corriere della Sera» e pubblicata il 29 settembre 2011.

Alla fine del 2011, questo rapporto speciale fra la crisi internazionale e quella italiana è un fatto conclamato, con due conseguenze opposte. Mette l'Italia in una situazione di azzardo morale, di ricatto nei confronti dell'Ue: poiché gli aiuti esteri sono obbligati, per evitare il crollo generale, c'è la tentazione di risparmiare gli sforzi per ridurre il debito italiano. Nello stesso tempo, il posto cruciale dell'Italia nella crisi la sottopone a un'attenzione e una pressione rafforzate, anche dal di fuori dell'Europa. La preoccupazione è più forte in Germania e Francia, le cui dimensioni implicano una partecipazione maggiore agli eventuali «salvataggi» europei e il cui *rating* creditizio, ancora ai massimi livelli, può risentire negativamente degli impegni nei confronti dei paesi in difficoltà. Di qui un ulteriore aspetto peculiare del «podestà straniero» di fronte al quale l'Italia sembra trovarsi: la *leadership* informale di due paesi che rischia di ledere il prestigio delle autorità comunitarie e ha aspetti strani e paradossali, fra cui un'acuta discordia fra i due stessi leader e il fatto che la Francia vada mostrando con più evidenza le debolezze della sua situazione finanziaria che, in verità, sono presenti da molto tempo⁵.

Pur essendo la crisi globale alla radice della nostra, nel 2011 sono dunque venute in grande evidenza le potenziali conseguenze dei problemi italiani per quelli altrui.

Il che si lega all'altra novità del 2011: un più intenso mescolarsi dei livelli nazionale ed europeo nel dibattito sul da farsi. Una miscela confusa e controversa dove, come capita su molti fronti della crisi internazionale di questi anni, l'urgenza di tamponare l'emergenza ha difficoltà a convivere con l'esigenza di disegnare politiche e istituzioni che garantiscano stabilità nel lungo periodo, una volta superate le urgenze. Sono due compiti che rischiano di produrre una politica schizofrenica: il primo spingendo verso soluzioni e deroghe spesso disordinate, prag-

⁵ Fin da quando, nel 2003, la Francia, insieme alla Germania, si rese responsabile della crisi del Patto di Stabilità per evitare che la procedura nei confronti dei loro deficit eccessivi giungesse a sanzioni. Quando, nella primavera del 2010, la crisi greca divenne drammatica, chi scrive fece un «esempio inconsueto» osservando (*Cosa serve davvero ad Atene*, in «La Stampa», 29 aprile 2010) che per il deficit pubblico francese, superiore all'8% del Pil, era previsto un percorso di aggiustamento di celerità incredibile: «stiamo sfogando la nostra severità con la Grecia mentre continuiamo a prenderci in giro con un Patto che non funziona?».

matiche, eccezionali; il secondo richiedendo l'opposto, cioè un nuovo quadro ordinato e rigoroso di regole e di istituti.

2. La crisi di mezz'estate

Fino all'inizio dell'estate la situazione appariva pericolosa, sia per l'eurozona che per l'Italia, ma non tale da portare sull'orlo del precipizio.

L'Europa ha reagito con lentezza alla crisi dei debiti sovrani, fin da quando il caso greco ha mostrato la sua gravità, perché si sono scontrati diversi approcci: uno di forte rigore e scarsa solidarietà, teso a far valere la speculazione del mercato come incentivo all'aggiustamento, fino ad ammettere la possibilità di un «fallimento» della Grecia, approccio identificato dall'opinione pubblica con la posizione tedesca; quello della Bce, attento a minimizzare la flessibilità discrezionale nella disciplina comunitaria delle finanze pubbliche e, soprattutto, a sollecitare la sostituzione del proprio supporto monetario con prestiti finanziati dai contribuenti europei; altri approcci più permissivi adottati, a mezza voce, dalla Francia e dai paesi più indebitati, compreso il nostro, nonché da varie fonti accademiche e politiche, erano centrati sull'esigenza di non sacrificare la crescita, e quindi i denominatori dei rapporti nazionali fra debito e Pil, ricorrendo sia al finanziamento monetario che alla solidarietà intergovernativa e permettendo così ai paesi indebitati di correggere in tempi ragionevoli i propri squilibri. La mancanza di chiare scelte nella gestione della crisi, l'inerzia e le controversie europee, vanno attribuiti alla debolezza della voce degli organi comunitari e alla precarietà politica interna dei leader nazionali, a confronto con elettorati disorientati da più di tre anni di crisi globale. In Italia il deficit pareva sotto controllo, ma la politica economica era bloccata dalla fragilità della maggioranza, dalla mancanza di prospettive dell'opposizione, dalla scriteriata baruffa mediatica della politica, incapace di meritare credibilità dai mercati e di provvedere alle riforme necessarie per la crescita e la competitività.

In Europa ha però preso forma un insieme di importanti riforme del governo economico comunitario, dirette sia a prevenire che a curare l'instabilità finanziaria. Dall'inizio dell'anno

sono entrate in funzione quattro nuove autorità di vigilanza finanziaria sopranazionali⁶; si è svolta, da gennaio a giugno, la prima edizione del cosiddetto «semestre europeo», con la discussione comune dei programmi nazionali di stabilità e di riforma strutturale; in aprile la Commissione ha adottato l'*Atto per il mercato unico* che, partendo da un documento preparato da Mario Monti, scadeva le misure necessarie per completare il mercato unico, rilanciandone le potenzialità per la crescita; nei Consigli di giugno e luglio sono stati fatti passi importanti verso la rifinitura della riforma del Patto di Stabilità e Crescita, reso più severo nel prevenire e correggere gli squilibri di finanza pubblica, anche tramite il rafforzamento del potere centrale della Commissione nei confronti della tendenza tollerante delle decisioni intergovernative del Consiglio; è stata prevista una nuova griglia di controlli per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici diversi da quelli della finanza pubblica, ma in grado di ostacolare la convergenza, la competitività e la solvibilità dei paesi membri; i cosiddetti «fondi salva stati»⁷ predisposti per le crisi sovrane più urgenti sono stati finanziati nella loro versione provvisoria mentre in luglio è stata addirittura concordata una riforma del Trattato⁸ per costituire, a partire dal 2013, una nuova istituzione permanente, più ampia e autonoma, denominata Meccanismo europeo di stabilità (Mes), responsabile anche della gestione di eventuali ristrutturazioni dei debiti sovrani. Si è trattato, nel complesso, di una batteria abbastanza impressionante di decisioni comunitarie⁹, maturate proprio all'inizio dell'estate, caratterizzate da una netta tendenza alla denazionalizzazione delle politiche economiche, in grado di

⁶ European Commission, *The EU Single Market, Final Services – General Policy*, in «Financial Supervision», 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm.

⁷ Il Fondo europeo di stabilità finanziaria (Fesf) ed il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (Mesf), creati nel maggio del 2010.

⁸ European Commission, Economic and Financial Affairs, News, *Financial Operation and Instruments, Treaty Establishing the European Stability Mechanism (Esm) Signed*, 11 luglio 2011, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/2011-07-11-esm-treaty_en.htm.

⁹ Per un sommario documentato: European Commission, Economic and Financial Affairs, *EU Economic Governance*, anno 2011, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

ristabilire aspettative più ottimistiche dei mercati, ridimensionando la crisi dei debiti sovrani.

Durante il semestre europeo l'Italia ha presentato in sede comunitaria sia gli aggiustamenti di bilancio richiesti dal Patto di Stabilità e Crescita, sia il piano di riforme strutturali voluto dalla nuova *governance* dell'Ue. Per l'Italia la progettata riforma del Patto ha un'implicazione speciale, poiché introduce una regola aggiuntiva che precisa la velocità minima con cui il nostro elevatissimo rapporto fra debito pubblico e Pil dovrebbe avvicinarsi al 60%. Il piano di aggiustamento presentato sarebbe stato sufficiente a rispettare anche questo nuovo obbligo, purché la crescita annua media non rimanesse significativamente sotto il 2%. Era un piano che si poteva concretizzare in misure più credibili e impegnative, migliorandolo qualitativamente; ma il suo rigore numerico appariva adeguato, anche secondo l'opinione della Banca d'Italia¹⁰. Con un documento del 12 luglio¹¹ il Consiglio europeo ha sottolineato le debolezze strutturali dell'Italia e raccomandato le riforme necessarie a superarle, mostrando preoccupazione per l'effettiva implementazione degli aggiustamenti di bilancio promessi dal programma del governo, ma accettando che, corretto il deficit eccessivo entro il 2012, il pareggio di bilancio venisse raggiunto nel 2014, come proposto dal piano italiano. Questo fatto non va dimenticato se si vuole comprendere la discontinuità che si è verificata nel resto dell'estate, quando è diventato improvvisamente cruciale l'anticipo di un anno dell'obiettivo di pareggio ed è parsa una malsana furbizia del governo rinviare le correzioni all'ultimo anno del quadriennio, sostanzialmente a carico della legislatura successiva. Ancora

¹⁰ Si veda la simulazione esposta nella testimonianza al Parlamento di Ignazio Visco del 10 dicembre 2010 e il suo giudizio nell'audizione dell'aprile 2011 dove si legge: «I programmi delineati nel documento di economia e finanza appaiono coerenti con le regole di bilancio europee attualmente in vigore», cfr. *Audizione preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2011, Testimonianza del vice direttore generale della Banca d'Italia Ignazio Visco, Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato, 20 aprile 2011, p. 3.*

¹¹ *Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 (2011/C 215/02), in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», 21 luglio 2011.*

alla fine di luglio la presunta lentezza del piano di rientro di Tremonti non era caratterizzata come tale in sede europea. Le tensioni dilanianti maturate intorno alle successive versioni delle manovre estive del governo, accusato di esitare troppo nell'adottare misure di aggiustamento più severe, non possono essere presentate come il risultato di prolungate disobbedienze al coordinamento europeo. Il quadro della crisi internazionale è poi bruscamente mutato, le previsioni di crescita sono peggiorate, il profilo atteso dei disavanzi pubblici si è deteriorato. Incapace di «giocare d'anticipo» la politica economica italiana ha tardato a prendere atto del rabbuiarsi dell'orizzonte; ma nemmeno il coordinamento europeo è risultato tempestivo e a fuoco. Non è dunque sorprendente che i mercati abbiano mostrato sfiducia nei confronti dell'una e dell'altro, attaccando i titoli di Stato italiani nel momento in cui diversi fattori tornavano ad acutizzare la gravità della questione del debito sovrano dell'area dell'euro.

È stato il solleone di agosto a bruciare la miccia che ha fatto scoppiare una nuova fase acuta della crisi internazionale, al centro della quale si è ritrovata l'Italia. Senza andare a fondo delle ragioni di questo scoppio di mezz'estate, va detto che la scarsa credibilità politica ne è stata probabilmente la determinante principale. Su quella del governo italiano si è detto abbastanza e ne è venuto, in novembre, il ricambio col governo «tecnico», senza elezioni e con la regia del presidente della Repubblica, al quale la credibilità internazionale non aveva mai fatto difetto. Ma la crisi di credibilità è stata severissima anche in sede europea dove, sullo sfondo di una Commissione debole e di un Consiglio diviso e mal funzionante, si è agitata una goffa e controversa *leadership* franco-tedesca, culminata con i poco convincenti risultati dell'incontro Merkel-Sarkozy del 16 agosto.

È così svanito in poche settimane quel certo ottimismo che il pacchetto di riforme comunitarie aveva creato attorno alle riunioni del Consiglio di giugno e luglio. C'è stato uno spregiudicato gioco diplomatico tra Francia e Germania, senza che l'Italia, terzo grande paese dell'eurozona, avesse alcuna autorevolezza per inserirsi e cambiare il tono della partita. La Francia è andata incontro alla Germania mostrando comprensione per la sua ansietà contro i salvataggi dei governi prodighi. In cambio ha ottenuto un rallentamento delle riforme in corso, col miope vantaggio di poter rimandare l'inasprimento del proprio aggiu-

stamento e la cessione di poteri nazionali alla quale la Francia è da sempre notoriamente ostile. Un compromesso dovuto alla debolezza delle *leadership* interne nei due paesi che, alla ricerca di visibilità mediatica, hanno finto di guidare l'Europa proprio quando ne ostacolavano i passi più essenziali. Uno scambio di favori, entrambi negativi per l'Italia che vedeva ridursi insieme aiuti e disciplina esterni e che dunque sentiva più forte l'urgenza di trovare in se stessa la capacità di prendere le misure necessarie a evitare il proprio disastro, ma anche quello altrui.

Da agosto a ottobre la cronaca della crisi europea coincide quasi con quella italiana: dalla «lettera» di inizio agosto con la quale i governatori della Bce e della Banca d'Italia dettavano precise misure nell'intento di condizionare i loro acquisti di titoli di Stato italiani sul mercato secondario; al susseguirsi di disegni reticenti e contraddittori di manovre di aggiustamento da parte di un governo sempre più debole e contestato; all'acutizzarsi della speculazione che elevava i rendimenti dei nostri buoni; al *downgrading* del rischio-Italia effettuato a breve distanza, fra la fine di settembre e l'inizio di ottobre, dalle tre principali agenzie di *rating*¹²; fino al precipitare della crisi politica italiana e al cambio di governo. Ogni passo dell'Italia verso un possibile precipizio veniva letto come un acutizzarsi della minaccia di una crisi generalizzata dell'area dell'euro che avrebbe potuto portare addirittura alla fine della moneta comune. Mentre l'Italia cercava di attribuire all'Europa e al mondo la responsabilità dei propri problemi finanziari, veniva, proprio lei, considerata sempre più come l'elemento dirompente dello scenario europeo. La sua virata politica, alla fine, è apparsa come ispirata anche a un soprassalto di responsabilità nei confronti dell'area dell'euro.

L'anno si è andato concludendo, oltre che con il varo dei primi provvedimenti del nuovo governo italiano, con un Consiglio europeo e un vertice dell'Eurogruppo¹³ dove, in una disorientante commistione di apparenza e sostanza, di decisioni

¹² Il 20 settembre Standard & Poor's, il 4 ottobre Moody's e il 7 ottobre Fitch. Nelle motivazioni si sottolineano il collegamento con la crisi d'insieme dei debiti sovrani, la scarsa crescita italiana, la poca credibilità dell'implementazione degli aggiustamenti promessi da un paese con forte incertezza politica.

¹³ Consiglio europeo, *Dichiarazione dei capi di stato o di governo della zona euro*, Bruxelles, 9 dicembre 2011.

e propositi, di arcigno rigorismo e di litigiosa inerzia, molto poco si è deciso. È stato delineato un cosiddetto *fiscal compact*, un patto più severo di disciplina fiscale che vuol essere rassicurante, che però non pare aver rassicurato nessuno circa la stabilità dell'eurozona, mentre ha sovrapposto un confuso progetto di un nuovo Trattato, che servirebbe a imporre l'improbabile maggior rigore, a quanto disposto dal Patto di Stabilità appena rinnovato; ha inoltre approfondito pericolosamente il solco fra il Regno Unito, che non lo ha accettato, e il resto dell'Ue. Il disordine sembra essere diventato il vero problema dell'Europa. Un disordine che rischia di servire da scusa per l'Italia, e per altri paesi membri in difficoltà, per attenuare la diligenza e la tempestività dei loro «compiti a casa»: senza la loro componente comunitaria, le politiche per la stabilità nazionali sono insufficienti e rischiano di venir travolte dalla marea di difficoltà che incontrano. Il nuovo governo italiano ha subito messo in programma di cominciare il 2012 con una forte azione diplomatica perché l'Ue torni su una strada più credibile e ordinata. Nei confronti del progetto di un nuovo Trattato, la posizione negoziale dell'Italia è apparsa fin dalla fine del 2011 tesa a: tenere conto adeguatamente delle fasi cicliche nel valutare i disavanzi eccessivi; non esasperare la rigidità delle regole per il rientro del debito; mantenere strettamente collegata la disciplina degli squilibri macroeconomici con il completamento del mercato unico; rafforzare i fondi di solidarietà e non escludere, almeno in prospettiva, l'introduzione dei cosiddetti *eurobond*.

Per approfondire l'analisi dell'interrelazione fra la politica economica nazionale e le relazioni internazionali, soprattutto quelle fra l'Italia e l'Ue, conviene mettere alcune idee in ordine attorno a una ricetta «teorica» che potrebbe, se i suoi ingredienti venissero ben dosati, avere per l'Europa il sapore della stabilità e della crescita, con tutti i limiti che sia l'una che l'altra non possono evitare in un mondo le cui sfide del cambiamento e della complessità si fanno sempre più ardue.

3. Una ricetta per la stabilità: l'aggiustamento

La presenza o l'eventualità di gravi squilibri macroeconomici, in particolare quelli della finanza pubblica, richiedono,

con riguardo alle implicazioni per l'area dell'euro, una ricetta con sette ingredienti. Tutti indispensabili, anche se in dosi diverse, tutti interdipendenti e composti da sub-ingredienti. Sicché potrebbero classificarsi in modo diverso, con un elenco più sintetico o più lungo.

Il primo ingrediente è la presenza di adeguati incentivi all'aggiustamento degli squilibri e alle riforme strutturali che essi richiedono, all'interno di ciascuno degli Stati membri. Non si può prescindere dagli incentivi interni, insiti nei meccanismi politici e istituzionali di ogni paese, nell'opinione pubblica e nella cultura economica della popolazione. I cambiamenti necessari devono essere considerati compatibili con l'interesse nazionale, a prescindere da impegni internazionali. La politica economica deve avere obiettivi di risanamento indipendenti dalla politica estera. In mancanza di ciò, nessun «podestà straniero» può riuscire a migliorare le cose in modo efficace e duraturo. Fra l'altro, il forestiero sarà più interessato a imporre misure che gli permettano di recuperare al più presto il suo credito piuttosto che a insistere sulle riforme che rilanciano durvolmente la crescita del paese debitore. Inoltre, l'eventuale attrito fra l'interesse nazionale, così come emerge dagli incentivi interni, e l'imposizione di una disciplina esterna, mentre rischia di mettere in dubbio la legittimazione democratica del governo economico, può compromettere altri aspetti delle relazioni internazionali del paese.

Il primo ingrediente è indispensabile, ma si tratta di vedere qual è la sua dose nella ricetta. Certamente non può star solo: con gli interessi nazionali considerati separatamente non si ottiene stabilità e crescita in un mondo interdipendente. Le interdipendenze internazionali sono profonde e la loro diffusione è crescente, i canali attraverso i quali si manifestano diventano sempre più ampi, complessi e diversificati. Sono i canali del commercio e della finanza internazionali, ma sono anche quelli della cultura, delle informazioni e delle opinioni, che collegano i cittadini, le imprese e le organizzazioni di vario tipo degli Stati, con reazioni e rimbalzi incrociati che espongono gli italiani a quel che succede in Francia, i francesi a quanto capita in Germania e così via. E ciascun paese rinvia agli altri l'impatto che subisce dai loro comportamenti. Se gli italiani risparmiano poco o si indebitano troppo, ne risente il mercato internazionale dei

capitali e i tassi di interesse di tutti e, di rimbalzo, ne risente l'economia italiana; se i tedeschi migliorano la produttività o alzano le imposte o contengono i salari, ne risentono, in positivo o in negativo, la domanda e l'offerta aggregata degli altri paesi e, di ritorno, ne risente la Germania; se le banche francesi rischiano troppo, tutti i paesi a lei finanziariamente collegati vengono coinvolti nei problemi che ne conseguono; se la sanità o il *welfare* o gli istituti universitari di un paese funzionano molto meglio che negli altri, ne risentono i differenziali fra i tenori di vita, le produttività e le retribuzioni richieste dai lavoratori, si spostano persone, si riallocano imprese, professionisti, ricercatori, e alle reazioni in prima battuta seguono i rimbalzi in seconda. Gli esempi potrebbero continuare. Queste interdipendenze sono molto più forti nell'area dell'euro, dove la moneta unica crea legami speciali. Non erano così forti alcuni lustri fa e oggi, pur essendo più intense all'interno dell'Europa, la legano sempre più al resto del mondo. Impediscono di considerare l'interesse internazionale come somma di interessi nazionali, perseguibili isolatamente o scambiando «favori» fra paesi con compromessi «a somma zero». L'interesse nazionale, da solo, diviene quasi privo di senso, incalcolabile.

Questo fatto è lungi dall'essere chiaro a tutti. Non solo: il problema è che le conseguenze derivanti dalle interdipendenze molto spesso non entrano nei calcoli di convenienza su cui si basano le decisioni degli operatori privati e pubblici dei singoli paesi. Vengono trascurate per motivi diversi, dalla mancanza di informazioni, alla complessità dei rimbalzi causati dai legami reciproci, fino all'ottusità, alla bramosia di potere e denaro a breve termine, alla miopia di chi, spesso in posizioni di rilevante potere politico ed economico, avrebbe modo di tenerne conto. La mancata «internazionalizzazione» degli effetti positivi e negativi delle interdipendenze richiede, per star tutti meglio, una dose adeguata di centralizzazione delle decisioni, di coordinamento forte delle politiche, di disciplina sovranazionale. L'Ue persegue da tempo, in vari modi, questo obiettivo cooperativo che è anche una condizione perché il mercato unico, il pilastro dal quale essa è stata originata, il luogo dove le interazioni agiscono con più evidenza, sia davvero benefico e non diventi una zuffa senza regole dove prevale il più prepotente.

Quando nacque l'euro si volle esplicitare il desiderio di armonizzazione e cooperazione inserendo con enfasi la «E» nell'acronimo dell'Unione «E»conomica e monetaria. Dopodiché si diede alla «E» un'interpretazione ristretta, badando soprattutto a coordinare la disciplina delle finanze pubbliche. Non si fece neppure questo con sufficiente determinazione. Oggi, si dice, l'euro rischia di fallire per incompletezza, perché la «E» di Uem è rimasta debole. C'è anche chi, con qualche esagerazione e troppo improvvisamente per essere credibile, proclama che l'unico modo per tenere in piedi la moneta unica sia la completa unione fiscale e, addirittura, politica. Senza entrare nel dibattito su che cosa debba essere la «E», si può dire che il secondo, indispensabile ingrediente della ricetta per la stabilità, dovuto alla mancata internalizzazione degli effetti delle interdipendenze europee, è un certo grado di centralizzazione delle decisioni di politica economica che hanno impatto sugli squilibri che si vogliono evitare. In altri termini: in parte l'aggiustamento e la disciplina devono «calare dall'alto» sugli Stati membri pur nella consapevolezza che calano da centri istituzionali ai quali gli Stati stessi partecipano e hanno dato mandato di intervenire, secondo una strategia condivisa. C'è certo un compito per il podestà forestiero, che però, a ben vedere, non è corretto chiamare forestiero.

Nel progetto di *fiscal compact* avviato a dicembre, la disciplina comunitaria e quella nazionale, il primo e il secondo ingrediente, si combinano intimamente: il nuovo Trattato obbligherebbe i paesi a inserire nella loro Costituzione e nelle loro leggi gli obblighi di equilibrio del bilancio¹⁴ e le clausole di aggiustamento automatico degli squilibri. Riconoscendo la limitata capacità comunitaria di fare l'*enforcing* di un indirizzo centralizzato delle politiche nazionali, si affida la disciplina comune all'adozione di leggi nazionali omogenee che implicino tale indirizzo, contribuendo così anche a superare parte del problema della legittimazione democratica delle politiche sovranazionali.

Gli incentivi interni e la disciplina comunitaria all'aggiustamento e alle riforme sono dunque i primi due ingredienti della ricetta. Aggiustamento e riforme: entrambe le cose vanno viste congiuntamente. Sia nella disciplina autoimposta che in quella de-

¹⁴ Lungo il 2011 l'Italia ha già portato a una fase avanzata la procedura per inserire nella Costituzione l'obbligo di pareggio del bilancio.

rivante dal coordinamento comunitario, la dimensione del riequilibrio finanziario e quella delle riorganizzazioni strutturali necessarie per la crescita e la valorizzazione del «mercato unico» devono andare insieme, sapendo che le riforme implicano spesso sacrifici e costi politici pari se non superiori a quelle dei tagli di bilancio.

4. Altri ingredienti della ricetta: finanziamento e solidarietà

Aggiustamento e riforme, per esser fatti bene e avere effetti duraturi, richiedono però tempo. Precipitare i programmi di risanamento li rende insopportabili, socialmente e politicamente, e sacrifica la qualità del loro disegno tecnico. Un esempio di troppa fretta nell'aggiustamento è il caso greco: dopo anni di disattenzione della comunità internazionale, dall'Ue agli investitori privati, una volta svelati i gravi squilibri ellenici, si è cercato di imporne una correzione radicale in pochi anni. Il risultato non è stato raggiunto – nonostante eccezionali e benemeriti sforzi di riforma da parte della Grecia – e la fallita imposizione ha causato un'ulteriore perdita di credibilità da parte di chi, negli organi comunitari e fra gli investitori privati, aveva a lungo trascurato il problema che stava esplodendo.

Alla fine del 2011, dopo i primi provvedimenti del nuovo governo italiano e in base alle previsioni sul 2012, per il nostro paese si presenta un tipico caso di pericolo di eccesso di fretta negli aggiustamenti fiscali. Occorre evitare, chiarendo meglio la questione anche in sede comunitaria, che gli aggiustamenti vengano dimensionati senza tener conto della depressione del ciclo che essi stessi possono procurare nel breve andare. L'inseguirsi di strette fiscali e rallentamenti del ciclo è un circolo vizioso senza senso: il deficit da correggere deve tener conto dell'effetto del rallentamento della produzione sul gettito fiscale, su alcune spese pubbliche e sul rapporto deficit/Pil.

Per permettere un ritmo di risanamento sostenibile occorre, nel frattempo, il finanziamento degli squilibri con fondi sufficienti, in due forme che sono il terzo e il quarto ingrediente della ricetta per la stabilità: il finanziamento a breve da parte della banca centrale e il finanziamento a medio-lungo termine con fondi congiunti dei governi dei paesi membri, condizionato all'adozione delle linee politiche dettate a livello comunitario (il secondo ingrediente).

Il finanziamento della banca centrale è mirato a guadagnare tempo per la cura degli squilibri, quando questi sono ancora fenomeni di illiquidità, quando il rischio di «insolvenza» è ancora contenuto e lontano. La banca centrale deve fronteggiare la speculazione di breve respiro, l'esagerazione, il disordine, la discontinuità, il nervosismo o addirittura il panico, l'improvvisazione o la vera e propria manipolazione: atteggiamenti con cui i mercati affrontano spesso i rischi: prima disattenti e poi improvvisamente troppo esigenti, prima pronti ad approfittare di premi al rischio magari inadeguati e poi aggressivi nell'exasperarne la misura, restii a concedere fiducia a debitori che pure hanno impostato con determinazione i piani di riequilibrio. L'azione della banca centrale può migliorare la stabilità dei prezzi dei titoli senza peraltro cancellare le pressioni speculative che, superando l'orizzonte più miope, evidenziano debolezze concrete e durature degli emittenti. Parlare di banca centrale come «debitrice di ultima istanza» per i titoli governativi è improprio: significa affermare che la creazione di moneta non è affidata a una banca centrale indipendente, ma che questa è obbligata a far fronte comunque all'indebitamento pubblico. I «prestiti di ultima istanza» sono parte dell'armamentario «da libro di testo» di una banca centrale, ma sono tutt'altra cosa, cioè strumenti per garantire la liquidità delle banche e con essa il funzionamento ordinato del delicato sistema dei pagamenti.

Il finanziamento della banca centrale può avvenire in diverse forme tecniche; il Trattato vieta gli acquisti sul mercato primario dei titoli di Stato; deve avere un costo sufficiente a scoraggiarne l'utilizzo di chi può farne a meno; essendo diretto a mobilitare attività temporaneamente illiquide deve essere garantito dalle stesse attività mobilitate; dovrebbe essere disponibile, soprattutto sulle brevissime scadenze, in misura illimitata; non dovrebbe essere condizionato all'adozione di politiche economiche di aggiustamento, il cui coordinamento non è compito della banca centrale¹⁵; ma il costo del finanziamento può in parte riflettere la gravità dell'illiquidità alla quale si fa fronte.

¹⁵ Anche da questo punto di vista la lettera indirizzata dalla Bce all'Italia e agli altri paesi da essa sostenuti è segno di una anomala azione di supplenza della banca centrale, che tende a spingerla oltre i limiti del suo mandato nella sostanza e nella forma.

La fornitura di liquidità all'economia da parte della banca centrale è la sua funzione principe, avviene comunque con continuità anche in tempi normali; la sua funzione stabilizzatrice non va cioè pensata solo come espansione della liquidità nelle fasi difficili, va considerata in modo simmetrico. È una funzione anticiclica: il finanziamento deve farsi più scarso e costoso quando i debiti pubblici (spesso insieme a quelli privati) crescono troppo e trovano facili finanziamenti sui mercati; deve invece fluire più abbondante quando, nonostante l'azione moderatrice, i debiti sono divenuti eccessivi e i mercati li rinnovano solo a tassi insostenibili.

Il finanziamento a medio-lungo termine deve invece avvenire con fondi messi in comune dai governi, con una delle tante possibili modalità tecniche. È normalmente condizionato all'adozione di politiche di aggiustamento concordate fra il paese che lo percepisce e gli enti che lo erogano: vi è una grande esperienza internazionale in materia, da lungo tempo, maturata soprattutto dall'azione del Fondo monetario internazionale. Ma si possono mettere a punto forme di finanziamento innovative, specialmente adatte al contesto europeo. Senza entrare nei discorsi di ingegneria finanziaria che nel 2011 hanno visto discutere anche chi non aveva le competenze per farlo, alla categoria dei finanziamenti a medio-lungo termine comunitari o intergovernativi appartengono sia i «fondi salva-stati» realizzati e proposti in varie forme, compresi semplici reti di prestiti governativi bilaterali, sia diverse tipologie di *eurobond*.

L'Italia si è distinta spesso nel proporre il ricorso agli *eurobond*, sfidando il sospetto di un paese che vuole scaricare sugli altri il suo grande debito. Il ministro Tremonti ha ricordato più volte la proposta firmata insieme al presidente dell'Eurogruppo¹⁶. Altre due proposte italiane sono state quelle di Mario Monti¹⁷ e di Prodi e Quadrio Curzio¹⁸. In tutti e tre i casi si è trattato

¹⁶ J.-C. Juncker e G. Tremonti, *Euro-wide Bonds would Help to End the Crisis*, in «Financial Times», 6 dicembre 2010.

¹⁷ M. Monti, *Eurobonds are the Only Answer to Europe's Crisis*, in «Financial Times», 20 luglio 2011. Già il rapporto Monti del 2010 sul rilancio del mercato unico considerava gli *eurobond*, sottolineandone i vantaggi per l'integrazione finanziaria europea.

¹⁸ R. Prodi e A. Quadrio Curzio, *EuroUnionBond per la nuova Europa*, in «Il Sole 24 Ore», 23 agosto 2011.

di quelli che la Commissione, in un «libro verde» commissionato dal Parlamento europeo, ha chiamato *stability bond*, consistenti in titoli del debito pubblico generale dei paesi. Diversi sono i casi degli *euro-project bond* per finanziare infrastrutture, altra idea sulla quale aveva insistito Tremonti, o degli *eurobond*, già esistenti, emessi da istituzioni comunitarie per scopi specifici, comprese le emissioni per finanziare i «fondi salva-stati». Gli *eurobond* hanno benefici potenziali non solo in termini di stabilità finanziaria, ma anche per gli effetti che hanno sulla liquidità, efficienza e funzionalità dei mercati finanziari europei, sulla qualità della trasmissione della politica monetaria ai diversi paesi membri, sul ruolo dell'euro nel sistema monetario internazionale¹⁹.

Le modalità dei finanziamenti euro-governativi a medio-lungo termine degli squilibri di finanza pubblica in via di correzione, possono essere tali da ridurre al minimo i rischi per chi presta: oltre che col controllo dell'implementazione delle clausole di politica economica associate all'erogazione, i rischi si possono ridurre apportando all'erogante attività in garanzia e rendendo i prestatori molto privilegiati, in caso di minacce d'insolvenza, rispetto ad altri creditori.

Ma proprio questa potenziale mancanza di rischi è il limite del quarto ingrediente; sicché ne serve un quinto per la ricetta della stabilità: l'affermazione del principio di solidarietà che, in qualche misura e modo, deve mettere davvero a rischio i fondi dei paesi membri resi disponibili per finanziare quelli che hanno difficoltà di medio-lungo termine. Il principio di solidarietà si basa sull'interesse collettivo alla stabilità e sul riconoscimento delle interdipendenze. Anche nel caso di questo ingrediente la forma tecnica può essere diversa. Un limitato prestito bilaterale del governo tedesco a quello greco, garantito da titoli emessi dal secondo, contiene già il principio di solidarietà, mette a rischio denari dei contribuenti tedeschi per aiutare il riequilibrio del deficit di Atene. Le forme di solidarietà possono accrescersi, come ammontare e rischiosità implicita,

¹⁹ Una rassegna di tali benefici, dei vari tipi di *eurobond*, delle diverse proposte fatte per introdurli, delle diverse questioni che pone la loro introduzione, si trova nel menzionato «libro verde» della Commissione europea: *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond* (COM(2011) 818 definitivo), Bruxelles, 23 novembre 2011.

fino al punto di divenire niente di meno che trasferimenti «a fondo perduto» per salvare governi prossimi alla bancarotta. I tentativi di escludere per principio i «salvataggi» sono a volte più apparenti che reali; fanno leva su disposizioni equivoche dei Trattati e di alcune legislazioni nazionali, che andrebbero modificate. Il principio della solidarietà significa che non è possibile garantire la stabilità finanziaria dell'Ue senza la disponibilità a perdere, cioè trasferire unilateralmente, almeno una parte delle risorse di un paese membro a favore di un altro in difficoltà finanziaria nei confronti dell'estero. È impossibile perché gli altri ingredienti della ricetta non possono essere sufficienti a fare a meno di quello della solidarietà; perché le interdipendenze sono tanto forti da confondere l'interesse nazionale dei salvati con quello dei salvatori; perché l'unico modo di impedire che i governi nazionali abbiano un grado di autonomia decisionale sufficiente a mettersi in gravi difficoltà, sarebbe quello di unificare del tutto politicamente l'Europa: ma questo significherebbe proprio consacrare il grado massimo di solidarietà.

A dimostrazione che gli ingredienti della ricetta per la stabilità finanziaria sono complementari, un grado adeguato di disciplina sovranazionale (il secondo ingrediente) per i paesi solidali è necessario per evitare che la solidarietà porti azzardo morale, cioè incentivi a indebitarsi troppo chi si sente garantito dagli altri. D'altra parte: perché creare una disciplina centrale se non c'è il principio di solidarietà che rende tutti cointeressati alla disciplina di tutti gli altri?

Se la solidarietà può essere di diverso tipo e misura, c'è un importante punto di discontinuità quando essa assume la forma «forte» di una garanzia *joint and several*, cioè tale che chi la fornisce è obbligato in solido con gli altri e può essere escusso dal garantito senza particolari precedenze, salva eventuale possibilità di rifarsi sugli altri fornitori di garanzia. Nel caso dei debiti pubblici europei significa obbligarsi in solido a far fronte ai debiti di ciascuno, qualora si verificano determinate circostanze. Una forma semplice e limitata di questo tipo di solidarietà «forte» è il versamento, da parte di ciascun paese, di una quota di capitale di rischio in un fondo come previsto per il Meccanismo europeo di stabilità approvato dal Consiglio europeo in luglio – che provveda a intervenire per aiutare il riequilibrio

dei debiti dei paesi in difficoltà, nelle più varie forme tecniche e aggiungendo al capitale versato quantità più o meno ampie di fondi presi a prestito.

5. Per completare la ricetta: le procedure di *default* e la disciplina di mercato

I due ingredienti che mancano, fra loro collegati, sono procedure per consentire «fallimenti ordinati», cioè tali da non comportare contagi, panico e altri fallimenti, di un governo e delle grandi banche con attività multinazionali.

«Fallimenti», di governi o banche, sono diversi da quelli di altri tipi di operatori, più delicati e dannosi per l'economia reale. Il termine fallimento può sostituirsi con espressioni più appropriate. Nel caso dei governi si parla di «ristrutturazione del debito», per allungarne la scadenza e/o ridurne l'onere di interessi e/o l'ammontare; poiché ciò scarica parte dell'aggiustamento sui privati creditori, si dice anche «coinvolgimento del settore privato». Nel caso delle banche le procedure di *resolution* differiscono a seconda della continuità che consentono alle loro operazioni, del tipo di subentro della proprietà pubblica nel loro capitale, della forma di scomposizione e/o liquidazione prevista per le loro operazioni e per i loro bilanci. Il collegamento fra le procedure che riguardano i governi e quelle che riguardano le banche ha più di una ragione: il fatto che i debiti pubblici sono detenuti in gran misura dalle banche; la propensione dei governi a subentrare nei debiti di una banca insolvente nei confronti di creditori socialmente e politicamente importanti; la violenza dello shock finanziario che viene comunque causato dal *default* di una grande banca o di un governo, shock che rischia, per molte vie, di ripercuotersi sulla solvibilità dei governi, se si tratta di una banca, e viceversa.

Procedure per gestire l'insolvenza di una banca esistono in tutti i paesi e quelle in vigore in Italia sono considerate fra le migliori²⁰. Sono però diverse e non coordinate a livello comuni-

²⁰ Si veda G. Boccuzzi, *Verso un nuovo assetto della gestione delle crisi bancarie. Il dibattito internazionale e il modello italiano*, in «Quaderni di ricerca giuridica», Banca d'Italia, n. 71, ottobre 2011.

tario. L'Ue deve dotarsi al più presto, anche nel quadro dei progetti in discussione a livello globale²¹, di nuove regole di *banking resolution* e di poteri accentrati, adeguati alla forte integrazione del sistema bancario europeo. Quanto alla ristrutturazione del debito sovrano, esiste una considerevole esperienza con i debiti in valuta estera dei paesi meno sviluppati. Ma in Europa i debitori sovrani sono paesi avanzati, dei quali per lunghi anni non si è mai contemplata l'eventualità di insolvenza; e si tratta di debiti espressi in larga parte in euro, cioè in una valuta che entro l'area dell'euro si può considerare in certo senso «nazionale» e perciò, eventualmente, creabile senza limiti per rimborsare i debiti pubblici. In realtà l'euro è «sovranaazionale», creato da una banca centrale comune e indipendente, che ha addirittura il divieto di prestare ai governi, i debiti dei quali sono pertanto a rischio se la raccolta di imposte o altre forme di finanziamento non monetario non sono sufficienti a rimborsarli. Ma non si va lontano dal vero dicendo che il fatto che il debito pubblico sovrano di un paese dell'Ue sia un'attività priva di rischio è stato una sorta di «dogma» implicito, fino a quando, col caso della Grecia, dell'Irlanda e del Portogallo, non si è stati costretti a metterlo in discussione in modo disordinato e controverso.

La prima menzione politica semiufficiale della necessità di un «coinvolgimento del settore privato» è stata fatta in occasione di un incontro informale di Sarkozy e Merkel a Deauville, il 26 maggio²²; secondo alcuni è stato quel cenno a innescare gradualmente il processo speculativo che avrebbe aggravato la crisi dei debiti sovrani in luglio e agosto, coinvolgendo l'Italia in prima linea. Successivamente si è cercato di rassicurare i mercati affermando che si trattava di un'idea applicabile eventualmente solo al caso eccezionale della Grecia.

La crisi italiana, scoppiata in agosto, è cruciale perché le dimensioni e la ricchezza del paese, nonché l'incidenza elevatis-

²¹ In particolare quelli previsti nei lavori del Financial Stability Board (Fsb), con speciale attenzione alle *systemically important financial institutions*: si veda ad esempio Fsb, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, ottobre 2011.

²² Un'interpretazione dell'accordo di Deauville vede l'ammissione del *default* come una concessione della Francia in cambio di una rinuncia tedesca a rafforzare gli automatismi della nuova disciplina dei deficit pubblici.

sima del debito pubblico sul Pil, largamente detenuto all'estero, rendono il «dogma» dell'impossibilità dei governi di fallire più naturale e più indispensabile, per evitare il travolgimento dell'intera economia comunitaria, e non solo quella. Poiché però il rifinanziamento del debito pubblico italiano presenta fasi di acuta difficoltà, è proprio la crisi dei titoli di Stato del nostro paese che costringe l'intera Ue ad affrontare il «dogma» in modo più esplicito, prendendo decisioni di validità generale circa la gestione delle crisi dei debiti sovrani e la loro effettiva esposizione al rischio di ristrutturazione.

Il centro della questione è l'atteggiamento dei mercati nei confronti del rischio sovrano. Chi detiene o acquista titoli di Stato ha mostrato di non credere all'impossibilità dei governi di fallire: infatti ha preteso tassi di interesse che riflettono il rischio dell'insolvenza. Così facendo, sui governi è stata esercitata una «disciplina di mercato» che è analoga a quella che costringe i debitori privati ad aggiustare la loro posizione finanziaria, pena il fallimento. Pur essendo l'azione dei mercati, come detto prima, miope e discontinua, si è mostrata capace di un effetto disciplinante e ha preso di mira finanze pubbliche obiettivamente disordinate, associate a situazioni politiche instabili. Il nuovo governo e i nuovi provvedimenti italiani sono un esempio di questo effetto. Codificando il «dogma», cioè eliminando per principio il rischio sovrano, sparirebbe la speculazione miope, ma anche ogni stimolo disciplinante dei mercati. Si incoraggerebbe l'azzardo morale dei governi che troppo si indebitano e degli investitori che investono troppo nei loro titoli. L'azione scomposta dei mercati va filtrata con gli interventi di finanziamento previsti fra gli ingredienti della ricetta, prevenendo la trasformazione indebita di illiquidità in insolvenza delle finanze pubbliche, smussando gli attacchi destabilizzanti dei mercati, ma lasciando passare la pressione disciplinante di medio termine, basata su valutazioni non effimere della sostenibilità dei debiti sovrani.

Il dogma non è comunque convincente per i mercati: la sua riaffermazione appare velleitaria e causa perdita di credibilità per le autorità che lo riaffermano e ulteriore disordine. Significa ritenere che altri ingredienti della ricetta sono sufficienti a garantire la solvibilità dei governi; soprattutto tre: il rigore imposto dalla centralizzazione delle politiche economiche, il principio

di solidarietà comunitaria che implica i salvataggi, e il finanziamento monetario della banca centrale. In effetti è sul ruolo di questi tre ingredienti che si svolge la controversia sulla possibilità di *default* dei governi dell'eurozona.

A chi scrive sembra evidente che, finché rimane qualche grado di autonomia politica nazionale, la disciplina forzata dal centro non può aver del tutto ragione di squilibri strutturali che i paesi non hanno abbastanza incentivi interni per correggere. Il «podestà forestiero» può esser di aiuto, ma non avrà mai strumenti sufficienti a vincere completamente le tendenze di fondo alla dissolutezza. Non solo: i suoi strumenti saranno tanto meno potenti quanto più parrà impossibile il *default*. L'esistenza di procedure per un *default* tempestivo e ordinato è dunque un ingrediente complementare all'azione di disciplina delle autorità comunitarie, la quale non può supplire interamente alla minaccia che scattino tali procedure. Quanto alla solidarietà, è già difficile istituzionalizzarla in casi speciali: è impensabile preenderla in misura tale da impedire il *default* di un paese al quale rimarrà sempre un'autonomia sufficiente a mettersi nei guai. La solidarietà fiscale può servire a contenere la dimensione del *default*, a renderlo ordinato e gestibile senza panico, ma non è credibile come sostituto completo di procedure di insolvenza, salvo nel caso di un paese molto piccolo. A differenza della Grecia, il problema del debito pubblico italiano è quantitativamente insanabile con impegni di solidarietà anche se coinvolgessero tutto il resto dell'area dell'euro. Anche la solidarietà è un complemento della possibilità di *default*: per evitare che l'insolvenza della Grecia colpisca il sistema bancario tedesco, ad esempio, può diventare più probabile che il governo tedesco aiuti quello greco. Dopodiché i contribuenti tedeschi si arrabbieranno con i banchieri imprudenti. Ma se si esclude per principio l'insolvenza come si può accusare di imprudenza i banchieri che alimentano debiti insostenibili? La solidarietà può nascondere, ma non escludere l'insolvenza.

Rimane allora l'ingrediente più potente: la creazione di moneta da parte della Bce. Un «bazooka», così è stato chiamato, in grado di abbattere qualunque pericolo di *default* sovrano. Secondo alcuni la Bce dovrebbe essere ufficialmente il «debitore di ultima istanza» che subentra ai governi nel garantire i titoli di Stato per evitare l'insolvenza. Sul piano tecnico e logico questa

è l'unica via veramente possibile per escludere radicalmente il rischio sovrano e per poter credibilmente fare a meno di una procedura per l'ordinato *default* dei governi. Ovviamente implica la perdita di indipendenza della Bce ed è in contrasto con il dettato attuale dei Trattati.

È paradossale che l'opposizione più vivace alla possibilità di *default* sovrani sia venuta dalla Bce, secondo la quale la disciplina dei governi, autonoma e imposta dal centro, aiutata dalla regolazione della liquidità di breve termine da parte della stessa Bce e dal finanziamento a medio termine comunitario o intergovernativo, debba bastare a rimediare agli squilibri. Secondo la Bce, ogni menzione della possibilità di *default*, per quanto ordinato e ben gestito, crea panico, aggrava e generalizza la crisi dei debiti sovrani. Per quanto detto prima il ragionamento non è convincente: per escludere il *default* l'unica via è obbligare la Bce a garantire i titoli pubblici. Giocando sull'equivoco volontaristico degli aggiustamenti spontanei o imposti, ed equivocando anche nel sostenere che i prestiti governativi non sono trasferimenti per salvataggi, che è vero solo se si evita il *default*²³, la Bce non ha ottenuto altro che di aumentare le insistenze perché essa venga considerata la debitrice di ultima istanza. Col che non è affatto d'accordo: ma dimentica che, al di là degli equivoci, si tratta dell'unico modo per cancellare radicalmente le possibilità di *default*.

Come molti degli inciampi incontrati dalla comunità internazionale nel gestire la crisi finanziaria di questi anni, anche questa discussione sulle possibilità di *default* sovrani risente della difficoltà di far fronte contemporaneamente all'emergenza e alla carenza di regole ordinate per la stabilità del futuro. Tamponare consente ambiguità che la scrittura di regole di lungo termine non ammette. Anche di questo c'è evidenza nel caso del debito del Tesoro italiano. Quando la crisi greca ha accentuato il suo potenziale di contagio nei confronti del debito pubblico italiano, già nella prima metà del 2011, è circolata una ricetta pragmatica: l'Europa distingue ufficialmente fra i paesi con situazione insostenibile e quelli per i quali non

²³ O se i prestiti sono talmente privilegiati da essere controproducenti perché rendono più rischiosi i crediti privati.

è giustificato parlare di rischio di insolvenza. Fra i secondi, si è sostenuto, c'è l'Italia: la Bce difenda senza esitazioni e con interventi in acquisto illimitati i corsi dei titoli del secondo gruppo di paesi. Fatto questo si può procedere con un *default* concertato della Grecia, parziale e il più possibile «volontario», cioè limitato a quei grandi detentori di titoli greci che desiderano ristrutturarne scadenza, tassi e valore, in cambio di un aumento della loro liquidità e di una diminuzione del loro rischio di breve e medio termine. Ma quello della Grecia rimanga un'eccezione irripetibile, che non farà testo né darà luogo a contagio, dato il «cordone sanitario» steso dalla Bce attorno a paesi ben più importanti come l'Italia.

È un disegno pragmatico per gestire l'emergenza che nega la necessità di adottare regole per permettere ordinati *default* sovrani proprio mentre apre le porte alla prospettiva di un *default* greco, ed esclude che la Bce svolga il ruolo di prestatore di ultima istanza proprio quando le chiede di esercitare questa funzione.

Un disegno che vuole inserirsi con «ambiguità costruttiva» in un quadro dove si preme perché i governi dei paesi in difficoltà adottino provvedimenti severissimi, stimolati dagli attacchi speculativi, dall'incertezza dei finanziamenti, da continue messe in dubbio della liceità di salvataggi solidali. Ma l'ambiguità rischia di non essere costruttiva se gli aggiustamenti richiesti sono troppo precipitosi, se si esclude il principio del *default*, rendendo così insensata la considerazione della speculazione come fonte di disciplina, se alle esitazioni nel provvedere fondi governativi a medio termine e a sancire il principio della solidarietà si accompagnano inviti a interventi di sostegno della Bce che questa non vede favorevolmente. È ambiguità con poco costruito. La furbizia nel gestire l'emergenza è inefficace e aumenta l'incertezza se è troppo dissonante con una ricetta razionale per la stabilità di lungo periodo.

La confusione abbonda. Mentre si tenta, senza esiti, un accordo per la ristrutturazione parziale del debito greco con i grandi investitori, l'adozione di una procedura appropriata, ufficiale e definitiva è fonte di contrasti, contestata dalla Bce, ventilata ogni tanto dal governo tedesco, smentita a tratti da tutti, ma inserita nella bozza ufficiale adottata in luglio dal Consiglio europeo per l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità

(Mes), inizialmente pensato per il 2013 e la cui istituzione è stata anticipata, in un Consiglio di novembre, al 2012: il Mes dovrebbe infatti fungere da regista delle procedure di ristrutturazione che farebbero leva su una «clausola di azione collettiva» da associarsi obbligatoriamente a ogni nuova emissione di titoli pubblici.

6. Conclusioni

Una ricetta per la stabilità non ben precisata nei suoi ingredienti e nelle loro dosi genera incertezza. La quale può giovare al pragmatismo di breve andare, ai colpi di freno e acceleratore con cui le autorità vorrebbero domare l'emergenza e ottenere collaborazione; ma se è eccessiva diventa confusione e nuoce alle prospettive di un orizzonte più lungo. Poiché queste entrano nelle aspettative dei mercati, il pragmatismo finisce per non avere l'effetto sperato nemmeno nel breve.

Per la sua posizione prossima al crinale fra illiquidità e insolvenza, la sua dimensione e integrazione internazionale economico-finanziaria, l'Italia è particolarmente interessata a che la ricetta per la stabilità sia chiarita. Anche per neutralizzare quegli italiani che fanno confusione anche con i suoi ingredienti più indiscutibili: protestandosi vittime del «podestà straniero» che indica la disciplina o, addirittura, negando che serva disciplina, anche interna, perché sostengono che gli squilibri non sono gravi e i nostri problemi sono solo il riflesso di quelli internazionali e di diaboliche speculazioni. Un chiarimento del dibattito di politica economica interna non può fare a meno, in Italia, di un riferimento europeo che individui bene le responsabilità nel mantenere la stabilità economico-finanziaria degli Stati membri e dell'eurozona.

Nei confronti del podestà forestiero vanno compresi i limiti delle sue possibilità: la sua opera è complementare a quella che nasce dall'interesse nazionale. Quest'ultimo, d'altra parte, va reinterpretato tenendo conto delle interdipendenze internazionali, che sono forti nell'area dell'euro: esso diventa così un fattore di quell'interesse europeo del quale il podestà è rappresentante. Perciò il podestà non è veramente forestiero e la denazionalizzazione delle politiche economiche non è una rinuncia degli Stati, ma una loro conquista.

Tutto ciò, ovviamente, se si è convinti che il Medioevo, come l'età dei Comuni e delle Repubbliche marinare, è superato e che non si sta tornando indietro.

Il 2011 ha mostrato più che mai quell'interdipendenza fra gli interessi economici dell'Italia e dell'Europa di cui la moneta comune è insieme veicolo e risultato. Da questo punto di vista è stata particolarmente significativa la designazione unanime di un italiano, Mario Draghi, alla presidenza della Bce, proprio in una fase in cui la sua nazionalità, se presa in indebita considerazione, avrebbe sconsigliato la sua nomina²⁴. L'autorevolezza del governo subentrato alla fine dell'anno si misurerà anche dalla sua capacità di convincere gli italiani e gli europei del rilievo di tale interdipendenza. Che c'è per tutti i paesi membri e consiglia di ridimensionare le autoproclamate *leadership* di alcuni fra loro, riportando l'iniziativa nelle sedi comunitarie, dove l'incisività della voce italiana dovrà mostrarsi senza che le misure che suggerisce siano sospette di premettere il nostro interesse nazionale a quello dell'Unione nel suo complesso.

²⁴ La nomina di Draghi è stata accompagnata da altre designazioni di italiani in importanti posizioni nella politica economica comunitaria: Andrea Enria, primo presidente della nuova Autorità bancaria europea; Vittorio Grilli, presidente del Comitato economico e finanziario dell'Ue; Giovanni Kessler, nuovo direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta contro la frode e la corruzione. D'altra parte le tensioni che hanno portato alle dimissioni di Lorenzo Bini Smaghi dal Comitato esecutivo della Bce, mostrano la persistente tendenza a enfatizzare la nazionalità negli incarichi comunitari.

2. L'Italia di fronte alla «primavera araba»

di Silvia Colombo e Andrea Dessì

Introduzione

Lo scoppio della cosiddetta «primavera araba» in Nord Africa e Medio Oriente ha costituito un impegnativo banco di prova per la politica estera dell'Italia nei confronti di una regione che da sempre riveste un'importanza strategica per il nostro paese. Al pari delle altre diplomazie, anche quella italiana è stata colta di sorpresa dall'ondata di proteste nel mondo arabo. Inoltre, fin dall'inizio l'Italia si è venuta a trovare in una posizione scomoda, per il tipo di relazioni che intratteneva con alcuni dei regimi che sono caduti o entrati in crisi sotto l'urto delle mobilitazioni popolari. L'azione diplomatica italiana nella regione ha inoltre risentito delle crescenti difficoltà interne che hanno frenato l'azione del governo Berlusconi in diversi campi, compresa la politica estera. Il governo Monti insediatosi il 16 novembre ha indicato il Mediterraneo e il Medio Oriente come una delle priorità della sua proiezione internazionale, pur sottolineando di voler agire in continuità con gli orientamenti del precedente esecutivo.

Una marcata continuità con il passato si è anche manifestata in tutto il 2011 su una serie di aspetti centrali della politica mediterranea dell'Italia, come i rapporti con Israele e la Turchia. Il sommovimento politico prodotto dalla «primavera araba» ha però indotto il governo Berlusconi ad avviare un processo di revisione e di adattamento, rivelatosi peraltro lento e faticoso, dei suoi orientamenti e priorità di azione nel Mediterraneo. Se in una prima fase il governo, preoccupato soprattutto dei crescenti rischi di instabilità e dei flussi migratori dal Nord Africa, ha faticato a prendere atto dei profondi cambiamenti che si andavano producendo, attardandosi in dichiarazioni troppo caute e

blande sui regimi al potere e in tentativi estemporanei di mediazione, ha successivamente corretto la rotta e dichiarato di sostenere, pur con alcune riserve, le ragioni dei rivoltosi. La reazione dell'Italia alle sollevazioni popolari in Tunisia ed Egitto è stata particolarmente lenta e impacciata, più determinata e in linea con le posizioni prevalenti in Europa quella alla rivolta e repressione in Siria: segno che è venuta maturando una crescente consapevolezza dell'importanza di un sostegno attivo ai processi di cambiamento in atto nella regione.

Il capitolo si compone di due paragrafi. Il primo analizza la reazione italiana alle rivolte in Nord Africa concentrandosi sui casi della Tunisia e dell'Egitto, due paesi con cui il nostro paese ha notevoli legami e interessi¹. Il secondo tratta invece della politica mediorientale dell'Italia e, in particolare, della reazione alle proteste in Siria e ai connessi rischi di crescente instabilità nel vicino Libano dove l'Italia svolge un ruolo chiave nell'ambito della missione Onu. Viene inoltre analizzata la posizione italiana sul riconoscimento dello Stato palestinese in ambito Onu alla luce delle sue implicazioni per il conflitto israelo-palestinese. Nell'ambito del secondo paragrafo vengono anche considerate le relazioni con la Turchia, da anni un partner strategico con cui rimane solida la cooperazione bilaterale nonostante le marcate divergenze in merito alla questione palestinese.

1. Nord Africa

1.1. Tunisia ed Egitto: la reazione italiana tra continuità e cambiamento

L'Italia, come gli altri paesi europei, è stata colta di sorpresa dalla sollevazione popolare in Tunisia. Inoltre, avendo tradizionalmente seguito una politica di vicinanza e sostegno verso il regime di Ben Ali, ha incontrato inizialmente notevoli difficoltà a impostare su basi nuove i rapporti bilaterali.

¹ Per una trattazione puntuale dell'evoluzione dei rapporti tra Italia e Libia si rimanda al capitolo di A. Colombo e A. Varvelli in questo volume.

La reazione italiana è stata in effetti fin dall'inizio improntata a grande cautela. Il 12 gennaio, due giorni prima della caduta di Ben Ali, il ministro degli Esteri Franco Frattini si è detto convinto della necessità di «sostenere un governo come la Tunisia che ha pagato un prezzo di sangue per il terrorismo: noi siamo sempre dalla parte della lotta al terrorismo»². Da queste e da altre dichiarazioni emergeva la scarsa propensione del governo ad accettare l'irreversibilità dei cambiamenti in corso e la tendenza a enfatizzarne i rischi soprattutto per la sicurezza nazionale e internazionale. Dopo la caduta di Ben Ali il governo si è preoccupato di sottolineare gli elementi di continuità nei rapporti bilaterali. Il 17 gennaio Frattini, dopo un incontro con il suo omologo tunisino, ha posto l'accento sullo «spirito di cooperazione mediterranea» della Tunisia e sui «programmi di cooperazione bilaterale fra i due paesi». Nella stessa occasione, il sottosegretario agli Esteri Stefania Craxi si è inoltre detta fiduciosa che «... il popolo tunisino saprà trovare da solo la strada della democrazia», esprimendo apprezzamento per l'inclusione nel governo di unità nazionale delle forze di opposizione a eccezione del partito islamista³. In precedenza però la stessa Craxi aveva parlato di Ben Ali come di un leader che aveva «permesso al paese una grande crescita» e a cui quindi «la storia dovrà rendere i suoi meriti»⁴.

Fin dall'inizio della crisi tunisina, l'attenzione delle autorità italiane si è concentrata sul massiccio afflusso di immigrati provenienti dal Nord Africa. Secondo le autorità italiane citate dall'Agenzia europea per il controllo delle frontiere (Frontex), più di 5.500 immigrati provenienti dalla regione sarebbero sbarcati sulle coste delle Isole Pelagie, e in particolare a Lampedusa, tra il 1° gennaio e il 13 febbraio⁵. La situazione è stata definita, con tono enfatico, dal presidente dei parlamentari del Popolo della Libertà (Pdl) al Parlamento europeo, Mario Mauro,

² Ministero degli Esteri, *Tunisia: Frattini, condanna per ogni tipo di violenza ma sostegno a governo contro terrorismo*, 12 gennaio 2011.

³ Ministero degli Esteri, *Tunisia: Frattini, Ministro Esteri ci ha informato di un accordo con l'opposizione*, 17 gennaio 2011.

⁴ Ministero degli Esteri, *Craxi: l'Italia avrebbe dovuto ospitare Ben Ali*, 16 gennaio 2011.

⁵ Si veda il comunicato di Frontex, *Situational Update: Migratory Influx to Southern Italy*, 15 febbraio 2011.

«un'emergenza epica paragonabile quanto a intensità e a dimensioni alla caduta del blocco sovietico nel 1989»⁶. Misure per far fronte all'emergenza sono state avanzate sia a livello nazionale che in sede europea⁷. Il 12 febbraio il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza umanitaria. Il giorno successivo il ministro dell'Interno Roberto Maroni ha manifestato l'intenzione di chiedere l'autorizzazione al governo tunisino a inviare forze di sicurezza italiane sulle coste del paese nordafricano al fine di impedire la partenza di immigrati. Tale proposta è stata però fermamente respinta dal governo tunisino, che l'ha definita un tentativo inaccettabile di ingerenza negli affari interni del paese⁸. Sul versante europeo il governo italiano ha chiesto all'Unione europea di lanciare in tempi rapidi una missione Frontex per gestire l'ondata migratoria. Ha inoltre proposto di incrementare gli aiuti economici dell'Ue a sostegno della Tunisia. Il ministro Frattini ha inoltre rilanciato la proposta di un «Piano Marshall» per il Nord Africa come unico modo per rispondere alla crescente emergenza migratoria e ai bisogni dei paesi del Nord Africa in transizione.

L'emergenza immigrazione è rimasta al centro del dibattito in Italia anche nei mesi successivi. Due sviluppi hanno infatti determinato un'ulteriore intensificazione del flusso migratorio dal Nord Africa: la crisi politica in Egitto dopo la caduta del regime di Hosni Mubarak (11 febbraio) e il conflitto in Libia⁹. Il 25 marzo a Tunisi il ministro Frattini e quello dell'Interno Maroni hanno discusso con il primo ministro tunisino Béji Caïd Essebsi delle misure da adottare in comune per contrastare l'immigrazione irregolare e ridurre gli sbarchi verso Lampedusa. Per raggiungere questo scopo l'Italia ha chiesto alla Tunisia un immediato e adeguato controllo costiero nonché uno sforzo maggiore per l'identificazione e la riammissione de-

⁶ Si veda la citazione di M. Mauro, *Italy and Malta Want Special Summits on Africa Crisis*, in «Euobserver.com», 14 febbraio 2011.

⁷ Si rimanda al capitolo di A. Di Pascale e B. Nascimbene in questo volume.

⁸ Si veda la dichiarazione del primo ministro tunisino, Portail de la Présidence du Gouvernement, *Emigration clandestine: la Tunisie rejette toute ingérence dans ses affaires intérieures*, 13 febbraio 2011.

⁹ Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo di A. Di Pascale e B. Nascimbene in questo volume.

gli irregolari. Il negoziato con il nuovo esecutivo tunisino, cui ha partecipato anche il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, si è però rivelato più complicato del previsto. Soltanto dopo una lunga trattativa, il 5 aprile, è stato firmato a Tunisi un accordo tecnico che prevede, fra l'altro, procedure semplificate per il rimpatrio dei cittadini tunisini giunti in Italia dopo la firma dell'accordo¹⁰.

È un bilancio totalmente positivo quello che il ministro dell'Interno Maroni ha tracciato a proposito dell'accordo con la Tunisia in materia di immigrazione, sottolineando in diverse occasioni il perfetto funzionamento dello stesso: ad esempio l'11 maggio durante la cerimonia di consegna di quattro motovedette al collega tunisino Habib Essid nel porto di Civitavecchia e il 12 settembre in occasione di una verifica con la controparte tunisina dello stato di attuazione dell'intesa¹¹. Tuttavia, la risposta dell'Italia ai cambiamenti in Tunisia si è incentrata quasi esclusivamente sul contrasto all'immigrazione irregolare. Più volte nel corso dell'anno le autorità italiane hanno agitato enfaticamente lo spettro di nuovi flussi migratori dal paese nordafricano¹². Molta minore attenzione è stata rivolta invece alle implicazioni dei cambiamenti politici e alle necessità del tessuto economico tunisino, al di là della vaga e un po' velleitaria riproposizione della necessità di attuare un «Piano Marshall» nella regione.

Il governo Monti, subentrato a quello Berlusconi il 16 novembre, ha attuato alcune iniziative concrete a sostegno dell'economia tunisina e in particolare alle piccole e medie imprese. Il 25 novembre è stato firmato a Tunisi un protocollo per l'apertura di una linea di credito del valore di 73 milioni di euro¹³.

¹⁰ Ministero degli Esteri, *Emergenza immigrazione: accordo Italia-Tunisia su sbarchi e rimpatri*, 6 aprile 2011.

¹¹ Ministero dell'Interno, *Immigrazione, Maroni: l'accordo con la Tunisia funziona*, 11 maggio 2011 e Ministero dell'Interno, *Maroni, continua l'impegno del ministro in Tunisia per rafforzare il contrasto alla immigrazione clandestina*, 12 settembre 2011.

¹² Si veda l'intervento del ministro dell'Interno nel corso di un incontro a Roma organizzato dalla Fondazione della libertà per il bene comune, *Crisi del Nord Africa, possibili nuovi arrivi dalla Tunisia dopo l'estate*, 26 maggio 2011.

¹³ Ministero degli Esteri, *Italia-Tunisia: credito per 73 milioni alle Pmi in Tunisia*, 13 dicembre 2011.

L'altro paese nordafricano che è stato investito in pieno dalla «primavera araba» è l'Egitto. Mentre nel caso della Tunisia l'azione dell'Italia ha mirato soprattutto a creare le condizioni per una gestione efficace, soprattutto a livello bilaterale, del flusso di immigrati – l'iniziativa è stata infatti perlopiù in mano al ministro dell'Interno – la caduta del regime di Hosni Mubarak e l'inizio di una turbolenta transizione politica in Egitto hanno fortemente impegnato la diplomazia italiana. Tuttavia, nonostante il ruolo chiave dell'Egitto negli equilibri regionali, la reazione italiana è stata, soprattutto all'inizio, titubante e debole. Di fronte allo scoppio il 25 gennaio delle proteste di Piazza Tahrir, il sottosegretario agli Esteri Stefania Craxi si è preoccupata di ribadire «il più ampio sostegno offerto all'amico governo egiziano», aggiungendo che «la stabilità dell'Egitto, partner insostituibile del nostro paese e soprattutto protagonista essenziale di equilibrio, di pace e sicurezza nella regione, rimane nel cuore dell'Italia»¹⁴. Il ministro degli Esteri Frattini, oltre a rivolgere un appello per la cessazione delle violenze, ha chiesto a Mubarak di realizzare «con la massima rapidità ed efficacia le riforme promesse in campo politico, economico e sociale, volte a soddisfare le legittime aspirazioni del popolo egiziano»¹⁵. Nonostante l'intensificarsi delle proteste il presidente egiziano è rimasto a lungo l'interlocutore privilegiato del governo italiano. Anche dopo la caduta del regime di Mubarak l'Italia ha mantenuto un atteggiamento improntato a grande cautela, mostrando più timore per i possibili rischi dei cambiamenti in corso che apertura alle opportunità che essi potevano offrire¹⁶.

L'azione diplomatica italiana si è concentrata in particolare sugli episodi d'intolleranza religiosa verificatisi in Egitto, soprattutto su quelli di cui è stata vittima la minoranza cristiana. Oltre a esprimere ripetute condanne di tali episodi, l'Italia ha attivato canali bilaterali e sollecitato prese di posizione e in-

¹⁴ Si veda il testo dell'intervento del sottosegretario agli Esteri Craxi alla Camera, *Informativa urgente del Governo sull'evoluzione della situazione in Egitto*, 26 gennaio 2011.

¹⁵ Ministero degli Esteri, *Egitto. Frattini: la priorità è fermare le violenze ed evitare ulteriori vittime civili*, 30 gennaio 2011.

¹⁶ Si veda, in particolare, l'intervista a F. Frattini, *In Egitto non bisogna perdere la calma: le elezioni sono vicine*, in «Il Secolo d'Italia», 30 giugno 2011.

terventi europei per porvi un argine. Il titolare della Farnesina ha duramente stigmatizzato gli attentati terroristici di cui sono stati vittime i cristiani ad Alessandria d'Egitto il 1° gennaio, ponendo l'accento sulla tutela della libertà religiosa come priorità della politica estera dell'Italia. Ciò si è concretizzato in varie iniziative per promuovere la libertà di religione e di credo e la protezione di tutte le minoranze in vari consessi internazionali, tra cui il Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, di cui l'Italia è stata eletta membro di turno il 20 maggio, e, in particolare, nell'Unione europea. In quest'ultima sede l'Italia si è prodigata perché la questione della persecuzione delle minoranze cristiane in Medio Oriente fosse posta all'ordine del giorno. Anche grazie all'azione dell'Italia il Consiglio dell'Ue ha approvato a febbraio un Piano d'Azione per un monitoraggio del trattamento delle minoranze religiose nel mondo, con particolare riguardo a quella cristiana, a fronte dei sempre più gravi attacchi di cui esse sono vittime¹⁷. L'attenzione a questa tematica è stata una delle costanti dell'azione italiana di fronte ai mutamenti in corso nel mondo arabo. Il ministro Frattini ha anche sostenuto che le violenze contro la minoranza copta in Egitto gettavano un'ombra sulla transizione democratica in corso nel paese¹⁸.

Il secondo elemento che ha caratterizzato la risposta dell'Italia agli eventi in Egitto è stata la ripresa immediata dei contatti in vista del rafforzamento della cooperazione soprattutto economica tra i due paesi. Un primo incontro tra il ministro degli Esteri Frattini e il suo omologo egiziano Nabil al Arabi il 17 maggio ha posto le basi per una serie di contatti di alto profilo tra il governo egiziano ed esponenti delle imprese italiane interessate a incrementare la propria presenza in Egitto. Il 7 giugno il ministro del petrolio egiziano, Abdallah Ghorab, e il rappresentante di Eni Claudio Descalzi, si sono incontrati al Cairo

¹⁷ Ministero degli Esteri, *Il «caso» dei cristiani copti in Egitto: diritti umani e libertà religiosa priorità della politica estera dell'Italia*, 11 ottobre 2011. Si veda anche il documento del Consiglio dell'Ue, *Council Conclusions on Intolerance, Discrimination and Violence on the Basis of Religion or Belief*, 21 febbraio 2011.

¹⁸ F. Frattini, *Violenze che gettano un'ombra sulla transizione democratica*, in «Avvenire», 11 ottobre 2011.

per sancire l'impegno di Eni – la prima compagnia energetica internazionale operante nel paese, con una produzione di 500 mila barili equivalenti di petrolio (Bep) al giorno – a rilanciare la sua attività in Egitto, inclusa l'esplorazione di dodici nuovi pozzi¹⁹. Sette giorni dopo Italia ed Egitto hanno firmato tre memorandum di intesa su progetti scientifici ed educativi²⁰. A fine ottobre si è recata in Egitto una missione di imprenditori italiani, organizzata dall'Associazione di amicizia Italia-Egitto con il sostegno della sede diplomatica italiana al Cairo. Nell'ambito della visita si è svolto un incontro tra una delegazione di 35 tra enti e operatori economici (tra cui grandi gruppi come Ferrovie dello Stato, la Banca innovazione, infrastrutture e sviluppo (Biis) di Intesa San Paolo, Simest e Alstom), interessati a rafforzare la cooperazione economica con il paese arabo, e i ministeri egiziani dell'Economia, del Turismo, dell'Agricoltura, dell'Ambiente e dei Trasporti²¹. I dati sull'interscambio tra i due paesi nel periodo gennaio-ottobre 2011 confermano che l'Italia è un partner economico privilegiato dell'Egitto, primo tra i paesi europei e secondo nel mondo solo agli Stati Uniti: l'Italia è infatti il primo destinatario dei prodotti egiziani, con una quota pari al 9%, mentre le sue esportazioni verso l'Egitto sono pari al 5,1% del totale²².

2. Medio Oriente

2.1. Proteste e repressione in Siria e l'impegno italiano in Libano

Lo scoppio delle proteste popolari in Siria a metà marzo e il graduale intensificarsi della repressione da parte del regime di Bashar al Assad hanno portato a un netto peggioramento nelle relazioni bilaterali tra Roma e Damasco. Eppure l'anno

¹⁹ Eni, *Eni rilancia le sue attività in Egitto*, 7 giugno 2011.

²⁰ Ministero degli Esteri, *Italia-Egitto: tre accordi su scienza ed educazione*, 16 giugno 2011.

²¹ *Scommettere sul nuovo Egitto, aziende italiane al Cairo*, in «Il Velino», 2 novembre 2011.

²² Ice, *L'Italia si conferma ancora primo paese di destinazione dei prodotti egiziani nei primi dieci mesi del 2011*, 9 febbraio 2012.

era iniziato sotto buoni auspici grazie anche a caute aperture di Washington verso il regime siriano. Il 14 febbraio il ministro degli Esteri Franco Frattini si è recato a Damasco nell'ambito di una visita lampo nella regione durante la quale ha fatto tappa anche ad Amman e Tunisi. Nel corso della sosta in Siria, che ha avuto luogo tre giorni dopo la caduta di Hosni Mubarak in Egitto e un mese prima dello scoppio delle proteste contro il regime di Assad, Frattini ha indicato la Siria come un paese «stabile e solido, in cui è soddisfatto il desiderio del popolo di modernizzazione»²³. Frattini, inoltre, non ha mancato di lanciare un appello a Israele affinché desse inizio a un processo di riavvicinamento con Damasco in vista della «restituzione delle alture del Golan» come passo necessario per l'attuazione di una «pace equilibrata, giusta e stabile nella regione»²⁴.

La Siria riveste un'importanza particolare nel quadro delle relazioni diplomatiche italiane non solo per la sua centralità geostrategica e per gli interessi economici italiani presenti nel paese, ma anche per l'influenza che esercita sul vicino Libano dove l'Italia è da anni impegnata con un suo contingente nell'ambito della missione di *peacekeeping* dell'Onu (Unifil). Il graduale aggravarsi della situazione in Siria ha dunque suscitato in Italia forte preoccupazione per la stabilità del Libano e l'incolumità dei soldati che vi sono schierati²⁵.

In seguito allo scoppio delle proteste popolari nel mondo arabo e all'arrivo di ondate di migranti sulle coste italiane si è infatti intensificato il dibattito sulla riduzione del personale italiano coinvolto nelle missioni all'estero²⁶. L'11 aprile, il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, ha preso posizione sulla questione dichiarandosi contrario a un ritiro completo del contingente italiano dal Libano, visto «l'importantissimo deterrente» che quest'ultimo rappresenta nella regione, aggiungendo però che un taglio al personale attivo era comunque già previsto da

²³ V. Nigro, *Assad il non-nemico*, in «Repubblica Blog», 14 febbraio 2011.

²⁴ Frattini: *Israele fermi insediamenti e restituisca Golan*, in «la Repubblica», 14 febbraio 2011.

²⁵ Frattini ci spiega perché la crisi siriana costringe l'Italia a rivedere Unifil, in «Il Foglio», 28 aprile 2011.

²⁶ M.A. Calabrò, *Riportiamo a casa i soldati per difendere i nostri confini*, in «Corriere della Sera», 11 aprile 2011.

tempo²⁷. Il dibattito sulla riduzione dell'impegno italiano in Unifil ha assunto ulteriore rilievo il 27 maggio in seguito a un attentato nel sud del paese nel quale sono rimasti feriti sei soldati italiani²⁸. Il 2 agosto il Parlamento italiano ha approvato la conversione del decreto legge per il rifinanziamento delle missioni internazionali con tagli sostanziali – da 1.600 a 1.080 unità – delle truppe in Libano²⁹. Il governo Monti ha comunque ribadito il proprio impegno nella missione e, su richiesta delle Nazioni Unite, l'Italia ha accettato di assumere nuovamente il comando Onu in Libano a partire dalla fine di gennaio 2012³⁰.

Tornando al contesto siriano, il 26 marzo l'Italia si è detta «fortemente preoccupata» dall'*escalation* di violenza nel paese, chiedendo a Damasco «l'adozione delle riforme annunciate e attese dalla popolazione»³¹. L'Italia si è mossa di concerto con i partner europei e il 14 aprile gli ambasciatori di Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito hanno incontrato il ministro degli Esteri siriano condannando l'uso della forza «contro manifestanti pacifici» e chiedendo la «liberazione dei prigionieri politici e dei promotori dei diritti umani» arrestati dal regime³².

In risposta all'intensificarsi della repressione in Siria, il 9 maggio l'Unione europea ha approvato una prima serie di sanzioni economiche e politiche nei confronti di Damasco, incluso «un embargo contro le esportazioni di armi e di materiale che possa essere impiegato nella repressione contro la popolazione»³³, mentre sono stati congelati i beni di proprietà di tredici personalità siriane e ritirato il loro visto d'ingresso nell'Unione europea³⁴. L'iniziale decisione di non colpire la di-

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Libano: feriti sei militari italiani, due gravi ma non in pericolo di vita*, in «Corriere della Sera», 27 maggio 2011.

²⁹ Legge n. 130, 2 agosto 2011; G. Gaiani, *L'Italia guiderà da gennaio la missione Onu in un Libano sempre più caldo*, in «Il Sole 24 Ore», 27 novembre 2011.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Ministero degli Esteri, *L'Italia è fortemente preoccupata per l'escalation di violenza in Siria*, 26 marzo 2011.

³² Ministero degli Esteri, *Comunicato del Quint Medio Oriente sulla situazione in Siria*, 14 aprile 2011.

³³ *Stop alle armi e beni congelati, in vigore le sanzioni Ue contro la Siria*, in «la Repubblica», 10 maggio 2011.

³⁴ Le sanzioni europee sono state estese il 23 maggio, il 23 giugno, il 1° agosto, il 23 agosto, il 2 e il 23 settembre, il 13 ottobre, il 14 novembre e il 1°

rigenza del regime, incluso lo stesso Assad, riflette la volontà di alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, di lasciare una via d'uscita al presidente siriano qualora egli si mostrasse intenzionato a dare inizio a un reale processo di riforma politica nel paese³⁵.

Una svolta decisiva nei rapporti bilaterali si è avuta il 2 agosto quando il governo italiano ha deciso di richiamare l'ambasciatore a Damasco e di congelare i progetti che la Cooperazione italiana stava svolgendo in Siria a eccezione di quello mirato all'accoglienza dei profughi iracheni nel paese. «Un governo che massacra i civili non riceverà più un euro dall'Italia», ha spiegato Frattini in un'intervista, aggiungendo che l'Italia aveva scelto per prima «di richiamare l'ambasciatore perché non potevamo restare inerti davanti a un simile massacro di civili»³⁶.

Il passo successivo, cioè l'embargo petrolifero nei confronti di Damasco approvato il 2 settembre dal Consiglio dell'Ue³⁷ ha messo in difficoltà l'Italia specie in seguito al conflitto libico, che ha fatto venir meno una delle principali fonti di rifornimento energetico per il paese. Durante il periodo gennaio-agosto, infatti, le importazioni dalla Siria, specie di petrolio grezzo, erano aumentate del 30% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente³⁸. Per questa ragione l'Italia si è opposta all'entrata in vigore immediata di un embargo petrolifero nei confronti di Damasco, chiedendo all'Ue di posticiparla a metà novembre, data di scadenza dei preesistenti contratti italiani³⁹.

Mentre in Siria le vittime della repressione continuavano ad aumentare, l'11 novembre il ministro Frattini ha ricevuto alla Farnesina Burhan Ghalioun, presidente del Consiglio nazionale

dicembre. Cfr. European Commission External Relations, *Restrictive Measures (Sanctions) in Force*.

³⁵ I. Traynor, *EU Slaps Arms Embargo on Syria but Sparer President Bashar al-Assad*, in «the Guardian», 9 maggio 2011.

³⁶ P. Lambruschi, intervista a Frattini, *Da Roma quasi un ultimatum a Damasco*, in «Avvenire», 3 agosto 2011.

³⁷ L'embargo prevede il divieto d'acquisto, importazione e trasporto di petrolio e altri prodotti petroliferi dalla Siria. Cfr. Regolamento (Ue) n. 878/2011 del Consiglio, 2 settembre 2011.

³⁸ Dati Ice, aggiornati ad agosto 2011.

³⁹ *La politica estera europea si sfalda davanti a Siria e Palestina*, in «Il Foglio», 3 settembre 2011.

siriano (Cns). Creato il 2 ottobre, il Cns raduna gran parte dei gruppi di opposizione al regime di Damasco. Durante il colloquio, Frattini ha ribadito la posizione italiana che Assad «deve farsi da parte», sottolineando l'importanza di avviare un processo di transizione nel paese che sia inclusivo delle diverse etnie e confessioni presenti in Siria, con un'attenzione particolare alla minoranza cristiana⁴⁰.

La politica italiana nei confronti della Siria non ha subito sostanziali variazioni dopo la caduta del governo Berlusconi e la nomina di Giulio Terzi di Sant'Agata a nuovo ministro degli Esteri. Il 24 novembre quest'ultimo si è dichiarato contrario all'idea del ministro degli Esteri francese Alain Juppé, già proposta in precedenza dalla Turchia, di un intervento per la creazione di corridoi umanitari in Siria. Terzi ha auspicato invece un incremento nelle sanzioni politiche ed economiche nei confronti di Damasco⁴¹. Durante la presentazione in Parlamento del programma di politica estera del nuovo governo, Terzi ha sottolineato la perdita di «ogni legittimità e credibilità» del regime di Assad. Ha inoltre specificato che malgrado l'Italia non sia «entusiasta dello strumento sanzionatorio» tale misura costituisce un percorso al quale è necessario ricorrere⁴².

Infine, il 10 dicembre, anche Terzi ha incontrato il presidente del Cns. Durante il colloquio, il ministro degli Esteri ha ribadito che «l'Italia continuerà a perseguire un'azione di facilitazione all'Onu per una risoluzione del Consiglio di Sicurezza», aggiungendo che il governo italiano avrebbe insistito per «l'indurimento del regime sanzionatorio» contro Assad⁴³. L'Italia ha al contempo continuato a esprimere perplessità su un possibile intervento umanitario in Siria visto l'imponente

⁴⁰ Ministero degli Esteri, *Il Ministro Frattini ha ricevuto oggi alla Farnesina Burhan Ghalioun, Presidente di turno, e alcuni membri del Consiglio Nazionale Siriano (Cns)*, 11 novembre 2011.

⁴¹ *Parigi: corridoi umanitari in Siria*, in «Corriere della Sera», 24 novembre 2011.

⁴² *Audizione del ministro degli Affari esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata, sulle linee programmatiche del suo Dicastero*, Commissioni riunite Affari esteri di Camera e Senato, 30 novembre 2011.

⁴³ *Terzi: Sanzioni più dure contro il regime*, in «Repubblica.it», 10 dicembre 2011.

dispiegamento di forze militari nel paese⁴⁴. Terzi ha tuttavia promesso l'invio di aiuti umanitari ai profughi siriani in Libano. Il 16 dicembre sono state inviate a Beirut 17 tonnellate di beni di prima necessità per un valore complessivo di circa 150 mila euro⁴⁵.

2.2. Le relazioni bilaterali con Israele e la questione del riconoscimento della Palestina all'Onu

Nel 2011 si sono ulteriormente consolidati i rapporti bilaterali tra Italia e Israele. Benché il governo Berlusconi abbia ripetutamente criticato l'incessante politica di espansione degli insediamenti israeliani, l'Italia ha assunto impegnative posizioni di sostegno verso il governo di Benjamin Netanyahu, specie nei forum internazionali. A questo riguardo, l'Italia ha dichiarato di condividere la scelta degli Usa di porre il veto al Consiglio di Sicurezza Onu il 18 febbraio su una risoluzione di condanna degli insediamenti israeliani nei territori palestinesi⁴⁶.

Il ministro degli Esteri Frattini ha più volte definito l'Italia «il miglior amico di Israele in Europa» e ha preso posizione contro il riconoscimento da parte dell'Onu della Palestina come Stato indipendente in assenza di un accordo di pace con Israele⁴⁷. L'11 maggio, in occasione delle celebrazioni del 63° anniversario della fondazione di Israele, Silvio Berlusconi ha dichiarato che l'Italia è contraria a un «riconoscimento unilaterale» della Palestina in sede Onu⁴⁸. L'Italia è stata uno dei primi paesi europei a dichiarare apertamente la propria opposizione al piano dell'Autorità nazionale palestinese (Anp) volto a ottenere l'ingresso di uno Stato palestinese alle Nazioni Unite. Successi-

⁴⁴ Ministero degli Esteri, *Siria: seggi aperti per elezioni municipali. Prime consultazioni dall'inizio delle proteste contro il regime*, 12 dicembre 2011.

⁴⁵ Ministero degli Esteri, *Cooperazione italiana: volo umanitario per gli sfollati siriani in Libano*, 16 dicembre 2011.

⁴⁶ *Farnesina, risoluzione Onu non utile in questa fase*, in «Repubblica.it», 19 febbraio 2011.

⁴⁷ Ministero degli Esteri, *Frattini: non vogliamo né vincitori né vinti*, 4 ottobre 2011.

⁴⁸ *Berlusconi celebra la fondazione di Israele*, in «Tempo.it», 11 maggio 2011.

vamente, durante una visita di Abu Mazen a Roma il 3 giugno, Berlusconi ha ribadito l'opposizione italiana al riconoscimento di uno Stato palestinese. L'incontro si è quindi concluso con un semplice impegno dei due leader di mantenersi in «stretto contatto»⁴⁹.

Il governo italiano ha nel contempo sostenuto i tentativi americani di rilanciare i negoziati bilaterali tra Israele e l'Anp in linea con le posizioni del Quartetto per il Medio Oriente. Frattini si è così dichiarato a favore della ripresa di negoziati diretti, senza condizioni, tra israeliani e palestinesi come unica via per risolvere il conflitto⁵⁰. Inoltre, rispondendo all'annuncio, il 27 aprile, di un nuovo tentativo di riconciliazione tra le fazioni palestinesi di Fatah e Hamas, l'Italia ha ribadito il pieno sostegno ai «principi del Quartetto» che chiedono ad Hamas il riconoscimento di Israele, l'abbandono della violenza e il rispetto di tutti gli accordi preesistenti come condizione per poter essere considerato un «interlocutore» dalla comunità internazionale⁵¹.

Lo stretto legame tra Italia e Israele è stato inoltre evidenziato dallo scambio di visite di Stato che si sono svolte durante il 2011. Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano si è recato a Gerusalemme il 15 maggio per ritirare il premio *Dan David*, uno dei più prestigiosi riconoscimenti assegnati ogni anno in Israele. Nel discorso di accettazione del premio Napolitano ha lanciato un appello a entrambe le parti affinché riprendano i negoziati diretti senza precondizioni⁵². Il giorno seguente, nel corso di un incontro con il presidente dell'Anp, Abu Mazen, Napolitano ha annunciato la decisione di «elevare la delegazione diplomatica» dell'Anp in Italia attribuendo al capo della delegazione «il rango di ambasciatore»⁵³. Tale decisione, attuata uffi-

⁴⁹ *Abu Mazen a Roma: Palestina indipendente*, in «Il Messaggero», 4 giugno 2011.

⁵⁰ Ministero degli Esteri, *Medio Oriente: Frattini, sosteniamo Stato palestinese attraverso i negoziati*, 13 ottobre 2011.

⁵¹ *MO: Frattini, ok accordo Hamas-Fatah*, in «Ansa», 5 maggio 2011.

⁵² *Napolitano: ora negoziati diretti Israele-Anp*, in «Repubblica.it», 16 maggio 2011.

⁵³ *Napolitano incontra i palestinesi: avrete presto un ambasciatore in Italia*, in «La Stampa.it», 16 maggio 2011.

cialmente il 2 dicembre, ha fatto seguito a misure simili adottate da altri paesi europei tra cui Francia e Spagna⁵⁴.

La cooperazione tra Italia e Israele si è concretizzata anche nella firma di otto nuovi accordi bilaterali in vari settori nel corso del consueto vertice interministeriale tra i due paesi che si è svolto a Roma il 13 giugno⁵⁵. Nell'occasione, Berlusconi ha elogiato Israele descrivendolo come «l'unica vera democrazia» in Medio Oriente, come «l'unico paese in cui gli arabi hanno gli stessi diritti degli israeliani» e come un «esempio» per la regione⁵⁶. Berlusconi non ha invece fatto alcun accenno alla continua espansione degli insediamenti israeliani nei territori palestinesi, mentre ha criticato il piano dell'Anp di rivolgersi all'Onu come un'azione controproducente per la pace in Medio Oriente⁵⁷.

La richiesta di ammissione all'Onu di uno Stato palestinese è stata annunciata da Abu Mazen all'apertura del dibattito della 66^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite tenutasi a New York a fine settembre. L'Italia ha indicato come sua priorità quella di evitare una divisione sulla questione tra i ventisette Stati membri dell'Unione europea⁵⁸. L'Europa «dovrà fare ogni sforzo per evitare una catastrofe», ha dichiarato Frattini in un'intervista rilasciata il 14 settembre, aggiungendo che «sarebbe disastroso se la voce dell'Europa fosse divisa» visto che «ciò porterebbe a una spaccatura in seno all'Europa, tra l'Europa e gli Stati Uniti e tra l'Europa e il mondo arabo»⁵⁹. L'Italia ha quindi cercato di promuovere una posizione unitaria dell'Ue che potesse convincere israeliani e palestinesi a ritornare al tavolo dei negoziati. Il 23 settembre il Quartetto ha rilasciato una dichiarazione che prevede una serie di scadenze per la ripresa

⁵⁴ *Italy Upgrades Palestine's Diplomatic Status*, in «Maan News Agency», 2 dicembre 2011.

⁵⁵ Ministero degli Esteri, *Italia-Israele, negoziati diretti e due Stati*, 13 giugno 2011.

⁵⁶ «*Silvio, migliore amico*». *Così Netanyahu si scopre berlusconiano*, in «l'Unità», 14 giugno 2011.

⁵⁷ *Italy PM Sides with Israel against UN Vote*, in «Haaretz», 14 giugno 2011.

⁵⁸ Ministero degli Esteri, *Onu: MO; Frattini conferma, lavoriamo per una posizione unitaria europea*, 22 settembre 2011.

⁵⁹ Ministero degli Esteri, *Intervista del Ministro Frattini al Suddeutsche Zeitung*, 14 settembre 2011.

dei negoziati in vista della creazione di uno Stato palestinese accanto a Israele entro il 2012⁶⁰.

Nell'ultimo trimestre del 2011 non si sono tuttavia avviati negoziati diretti tra le parti in conflitto, mentre sono continuati gli annunci da parte di Israele di nuovi insediamenti in Cisgiordania e a Gerusalemme est. L'Italia ha espresso la propria condanna per una decisione che «va in direzione contraria all'obiettivo che Israele stesso afferma di perseguire: quello, appunto della ripresa del negoziato»⁶¹. Nonostante le crescenti critiche al governo Netanyahu, l'Italia ha mantenuto una posizione di sostegno a Israele nei forum internazionali. L'Italia si è unita a diversi paesi europei, tra cui la Francia, il Regno Unito, la Germania, i Paesi Bassi e la Repubblica Ceca, nell'astenersi dal partecipare a un incontro commemorativo, tenutosi il 22 settembre a New York, per il decimo anniversario della conferenza Onu sul razzismo (Durban III)⁶². Come già successo nel 2009 in occasione dell'incontro Durban II, alla quale l'Italia non ha partecipato, Frattini ha spiegato che la decisione italiana di boicottare la conferenza è dovuta al fatto che «strumentalizzazioni politiche» hanno trasformato il «processo di Durban» in «una tribuna d'accusa contro Israele»⁶³.

L'Italia si è inoltre astenuta dal voto nel Consiglio generale dell'Organizzazione per l'educazione, le scienze e la cultura (Unesco) sulla risoluzione con cui l'Anp ha chiesto l'ammissione di uno Stato palestinese nell'organizzazione. La risoluzione è stata approvata il 31 ottobre con 107 voti a favore, 14 contrari e 52 astenuti. L'Europa si è divisa in tre gruppi, con 11 voti a favore, 5 contrari e 11 astenuti⁶⁴. L'azione italiana volta a promuovere una linea comune tra i paesi Ue non è andata a buon fine, ma è significativo che il governo italiano abbia deciso alla fine di non esprimere un voto contrario all'entrata della Pale-

⁶⁰ *Statement by the Middle East Quartet*, SG/2178, 23 settembre 2011.

⁶¹ Ministero degli Esteri, *Forte rammarico per l'annuncio di nuovi insediamenti*, 16 ottobre 2011.

⁶² B. Weinthal, *Durban III Opens Amid Boycott by Major Democracies*, in «The Jerusalem Post», 23 settembre 2011.

⁶³ Ministero degli Esteri, *Processo di Durban. Dichiarazione del Ministro Frattini*, 22 luglio 2011.

⁶⁴ M.O.: *Farnesina, su voto Unesco astenuti per mancanza di posizione unita Ue*, in «Adnkronos», 31 ottobre 2011.

stina nell'Unesco. Alcuni analisti hanno visto in questa scelta un tentativo di assumere una posizione più neutra nei confronti di Israele anche per inviare un segnale di sostegno alle piazze arabe in rivolta⁶⁵. In un'intervista il sottosegretario agli Esteri Alfredo Mantica ha esplicitamente chiesto a Israele di cambiare la propria politica nei confronti dei palestinesi⁶⁶.

Gli stretti legami che legano l'Italia a Israele nella zona mediorientale non hanno subito stravolgimenti con la caduta del governo Berlusconi. Durante il discorso di presentazione al Parlamento del programma di politica estera del nuovo governo, Terzi ha descritto l'Italia come un «partner privilegiato di Israele» specificando che ciò non contraddice l'impegno italiano «per la creazione di uno Stato palestinese» al fianco di Israele⁶⁷. Infine lo stesso Monti, nel corso della consueta conferenza stampa di fine anno, ha assicurato una linea di continuità «rispetto alle precedenti politiche dell'Italia» nella zona mediorientale⁶⁸.

2.3. Le relazioni Italia-Turchia

Le «eccellenti» relazioni bilaterali tra Italia e Turchia che hanno caratterizzato il 2010 sono continuate anche nel 2011, come evidenziato, fra l'altro, dal continuo aumento dell'interscambio commerciale tra i due paesi e dalle reiterate prese di posizione dell'Italia a favore dell'accesso della Turchia all'Unione europea⁶⁹. Tra Roma e Ankara c'è una condivisione di interessi economici, energetici e strategici non solo nell'area mediterranea e mediorientale, ma anche nei Balcani, nel Caucaso e nell'Asia centrale. Nel corso del 2011, e soprattutto in seguito allo scop-

⁶⁵ M. Caprara, *L'estensione italiana e la nuova apertura verso le piazze arabe*, in «Corriere della Sera», 1 novembre 2011.

⁶⁶ Ministero degli Esteri, *Mantica: da amico dico a Israele: il mondo è cambiato, devi capirlo*, 2 novembre 2011.

⁶⁷ *Audizione del ministro degli Affari esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata, sulle linee programmatiche...*, cit.

⁶⁸ Si veda la conferenza stampa di fine anno del presidente del Consiglio, 29 dicembre 2011.

⁶⁹ Ministero degli Esteri, *Italia-Turchia: Terzi, al fianco di Ankara per l'integrazione in Europa*, 25 novembre 2011.

pio delle rivolte arabe, la cooperazione bilaterale ha riguardato soprattutto l'area mediterranea e mediorientale⁷⁰. I due paesi si sono mantenuti in stretto contatto su questioni come il rischio di una destabilizzazione del Libano, l'intervento Nato in Libia e la repressione attuata dal regime di Assad in Siria⁷¹.

Il governo italiano è tornato a chiedere il rilancio del processo di adesione della Turchia all'Ue. Frattini ha più volte espresso la preoccupazione italiana per lo stallo dei negoziati di accesso all'Unione. «Non possiamo permetterci di perdere la Turchia», ha dichiarato il ministro degli Esteri in un'intervista, «dobbiamo convincere Francia e Germania a seguire la nostra politica estera nei confronti della Turchia perché allontanarla sarebbe un errore gravissimo»⁷². Un analogo messaggio di forte sostegno all'entrata della Turchia nell'Ue è stato espresso da Giulio Terzi in occasione dell'ottavo Forum di Dialogo italo-turco che si è svolto a Istanbul il 24-25 novembre⁷³. Durante il Forum il ministro degli Esteri turco, Ahmet Davutoğlu, ha parlato di un «periodo d'oro» nei rapporti bilaterali con l'Italia, mentre Terzi ha sottolineato come nel 2011 l'interscambio commerciale tra i due paesi sia arrivato al «traguardo dei 20 milioni di dollari»⁷⁴. Durante i primi dieci mesi del 2011, infatti, le importazioni dalla Turchia sono aumentate del 19,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le esportazioni italiane sono cresciute del 22,7%⁷⁵.

Non sono però mancati momenti di disaccordo tra Roma e Ankara. L'Italia ha infatti più volte espresso il proprio disagio per le crescenti dichiarazioni anti-israeliane del primo ministro turco Erdoğan: Frattini le ha definite un «segnale allarmante»

⁷⁰ R. Aliboni, *Turkey and Italy: Interests and Cooperation in the Mediterranean and the Middle East*, in «Perceptions. Journal of International Affairs», XVI, n. 1, 2011, pp. 3-20.

⁷¹ Ministero degli Esteri, *Intervento del Ministro Terzi al VIII Foro di Dialogo Italo-Turco*, 25 novembre 2011.

⁷² Ministero degli Esteri, *Frattini: Turchia sempre più lontana, l'Europa non se lo può permettere*, 18 settembre 2011.

⁷³ Ministero degli Esteri, *Intervento del Ministro Terzi al VIII Foro di Dialogo Italo-Turco*, cit.

⁷⁴ Ministero degli Esteri, *Italia-Turchia: Terzi, al fianco di Ankara...*, cit.

⁷⁵ Dati Ice, *Interscambio commerciale dell'Italia per paesi: Turchia*, aggiornati a ottobre 2011.

al quale l'Europa dovrebbe rispondere accelerando il processo d'integrazione della Turchia nell'Unione europea⁷⁶.

Conclusioni

L'Italia ha tardato più di altri paesi a prendere atto della portata e delle implicazioni delle rivolte arabe. Il governo Berlusconi ha inizialmente dato credito alla capacità di autoriforma dei regimi al potere, ponendo l'accento sul rischio che il loro crollo portasse a una situazione di caos e instabilità e a nuove ondate di migranti e favorisse il fondamentalismo islamico. Preponderante è stata quindi la preoccupazione per i problemi di sicurezza. Il governo Berlusconi ha in realtà riconosciuto che «la cooperazione per la sicurezza e la stabilità non può sostituire la promozione della libertà, della crescita economica e democratica, accompagnata alla creazione di posti di lavoro»⁷⁷, ma la sua risposta alla «primavera araba» e i rapporti che ha cercato di instaurare con le *leadership* emergenti si sono incentrati soprattutto su obiettivi come il contrasto all'immigrazione irregolare, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, e la protezione delle minoranze religiose, a scapito di un intervento a più ampio spettro, soprattutto in Nord Africa, che mirasse anche a rilanciare le politiche comuni dell'Ue e la cooperazione regionale. In alcune fasi ha assunto un ruolo preminente il ministero dell'Interno che ha ad esempio gestito in prima persona l'emergenza immigrazione dal Nord Africa. È da notare inoltre come il presidente del Consiglio Berlusconi abbia giocato un ruolo nettamente più limitato rispetto al passato nelle iniziative attuate dall'Italia nella regione. Anche Mario Monti, subentrato a Berlusconi il 16 novembre, ha dovuto concentrarsi soprattutto sul versante dell'Ue, dove si è giocata una partita decisiva per l'Italia. Nel nuovo governo il dossier mediterraneo e mediorientale è stato preso in mano dal ministro degli Esteri Giulio Terzi che ne ha fatto una delle sue priorità.

⁷⁶ Ministero degli Esteri, *Frattini: Turchia sempre più lontana...*, cit.

⁷⁷ Si veda il discorso del ministro degli Esteri Frattini all'Assemblea generale dell'Onu, *The Role of Mediation in the Peaceful Settlement of Disputes*, 24 settembre 2011.

Anche la politica sul conflitto israelo-palestinese si è sviluppata nel segno della continuità. Come negli anni precedenti, il governo Berlusconi ha preso ripetutamente posizioni in sintonia con le preoccupazioni di Israele. In generale, i rapporti con Israele sono rimasti molto stretti, nonostante anche il governo Berlusconi abbia criticato a più riprese la politica degli insediamenti e intrapreso alcuni cauti tentativi per ricalibrare la sua azione diplomatica.

L'approccio e le iniziative adottate dall'Italia in reazione alla «primavera araba» e sulle questioni regionali più controverse, come il riconoscimento della Palestina all'Onu, non hanno sempre contribuito, anzi talora hanno fatto da ostacolo, allo sviluppo di una politica europea comune e coerente nei confronti della regione. L'Italia, come peraltro altri paesi europei, si è mossa in maniera spesso autonoma e senza ricercare preventivamente una linea condivisa all'interno dell'Ue. Ciò può essere attribuito alla volontà di ritagliarsi uno spazio indipendente di azione e d'influenza in una regione d'importanza strategica e in un momento di cambiamento e d'incertezza. Ma ha pesato anche la scarsa capacità di proposta e di iniziativa degli organi Ue preposti alla conduzione della politica estera. È da notare però come alla conferenza stampa di fine anno il presidente del Consiglio Mario Monti, pur ribadendo la continuità con la politica del precedente governo, abbia posto l'accento sulla necessità che l'Ue adotti politiche mediterranee più forti e credibili. «Sentiamo una forte responsabilità per ciò che avviene nel Mediterraneo – ha affermato Monti – ma al tempo stesso siamo profondamente convinti che per essere efficaci verso il Nord Africa e il Medio Oriente le politiche mediterranee devono essere soprattutto europee»⁷⁸. Anche in questo settore, quindi, l'anno si è chiuso con un'indicazione, seppur vaga, di una maggiore attenzione per le dinamiche e il potenziale ruolo dell'Ue.

⁷⁸ Si veda il video della conferenza stampa di fine anno nel sito della Presidenza del Consiglio.

3. L'Italia e la crisi libica

di Alessandro Colombo e Arturo Varvelli

Introduzione

La contrastata scelta di prendere parte all'intervento militare in Libia ha costituito quasi un catalogo delle costanti storiche della politica estera italiana, su cui avevamo richiamato l'attenzione anche nell'Annuario dello scorso anno. Non perché le esitazioni dell'Italia e, soprattutto, il suo brusco voltafaccia nei confronti del regime di Gheddafi abbiano costituito un'eccezione. Al contrario, anche diversi altri paesi – a cominciare dagli Stati Uniti – hanno esitato prima di imbarcarsi nell'ennesima impresa militare dell'ultimo decennio, e non è mancato chi – la Germania *in primis* – ha deciso di non parteciparvi. Mentre, quanto a voltafaccia, gli stessi due principali protagonisti dell'operazione contro la Libia, la Francia e il Regno Unito, avevano, seppure per motivi diversi, un passato di cooperazione con il regime del *rais* – la prima quale partner commerciale ed energetico di lungo corso, la seconda quale alleato più recente nei capitoli più impresentabili della cosiddetta guerra globale al terrore, incluse le operazioni extra-legali clandestine nei confronti dei sospetti terroristi.

Quello che piuttosto ricollega la decisione sulla Libia a tante altre scelte italiane del passato, è un ventaglio di incertezze, preoccupazioni e, perché no, espedienti caratteristici della posizione ambigua e vulnerabile dell'Italia. Tanto per cominciare, la nostra politica estera ha mostrato una volta in più il suo carattere a un tempo reattivo e velleitario. Come tutti i suoi partner europei e americani, anche l'Italia è stata colta completamente di sorpresa dall'ondata di rivolte che ha travolto dapprima Tunisia ed Egitto, per propagarsi subito dopo alla Libia, alla Siria, allo Yemen, al Bahrein e, in misura minore, ad altri paesi arabi.

E, come i suoi partner, anche l'Italia ha cercato di esorcizzare la sorpresa dietro la retorica della democratizzazione e il compiacimento per l'assenza (solo apparente, come si sarebbe scoperto presto) di simboli islamisti o di slogan anti-occidentali (e anti-israeliani). Ma, più a lungo di tutti gli altri, l'Italia si è sforzata di aggrapparsi a un proprio ruolo immaginario di mediatore, non avendo – come altre volte in passato – né il potere né l'autorità per esercitarlo efficacemente.

Il risultato di tutto ciò è stata una duplice rincorsa, politicamente debole, all'evoluzione incontrollabile degli eventi in Libia, da una parte, e alle mosse dei principali partner dall'altra. E qui arriviamo alle altre e ancora più pervasive costanti storiche della politica estera italiana. Come già molte altre volte negli ultimi anni e, a maggior ragione, in un anno quale il 2011 difficilissimo tanto per il deterioramento del quadro politico interno quanto, soprattutto, per il precipitare della crisi economica, l'Italia non ha potuto non guardare alla crisi libica come a una possibile tappa del proprio declassamento. Il timore di vedere pregiudicati i futuri rapporti con uno dei suoi più tradizionali partner energetici da un lato, e quello persino peggiore di finire ancora più isolata in un'Europa resa già diffidente dalle condizioni politiche ed economiche del paese dall'altro, hanno rinfocolato la vecchia ossessione della perdita di posizioni e, con essa, la domanda di riconoscimenti a livello internazionale. Mentre, per arginare la prima e soddisfare la seconda, al governo italiano non è rimasta alla fine che la solita opzione di accodarsi agli alleati più forti – un'opzione facilitata dalla diluizione dell'unilateralismo franco-britannico nel quadro multilaterale della Nato e dalla partecipazione diretta del tradizionale garante americano.

1. L'Italia, la «primavera araba» e la Libia

Non sola tra i paesi occidentali a rimanere «sorpresa» dalle rivolte nei paesi arabi, l'Italia ha manifestato nella fase iniziale della rivolta libica evidenti oscillazioni strategiche, anche per effetto dell'ulteriore e drastico deterioramento della vulnerabilità esterna e interna del paese. A inizio anno, il governo italiano guidato da Silvio Berlusconi ha cominciato a guardare ai primi

episodi di violenza in Nord Africa con le lenti della lotta al terrorismo e al fondamentalismo islamico, manifestando preoccupazione per la stabilità e la tenuta degli storici regimi amici, che per la loro laicità si erano fatti baluardo contro il radicalismo islamico. Tutte le prime dichiarazioni del ministro degli Esteri Franco Frattini, ad esempio, sono piuttosto sintomatiche di questa inquietudine e apprensione, in piena sintonia con la retorica statunitense e occidentale dell'ultimo decennio: «La priorità numero uno è la prevenzione del fondamentalismo islamico e degli embrioni del terrorismo», dichiarava Frattini il 17 gennaio al «Corriere della Sera», commentando la caduta del regime di Ben Ali in Tunisia¹. Nella stessa intervista Frattini sembrava suggerire la Libia di Gheddafi come un modello per gli altri paesi dell'area, non manifestando alcun sentore di quello che sarebbe successo un mese più tardi e anzi indicando il sistema politico inventato dal leader libico come un esempio di partecipazione civile che poteva essere imitato altrove².

In realtà non sono mancati alcuni motivi per pensare che il regime di Gheddafi fosse ancora stabile e che rappresentasse un'eccezione alla «primavera araba», a cominciare dal buono stato di salute delle finanze e dalla capacità dimostrata dal regime di ridistribuire, seppure in modo diseguale, la rendita petrolifera alla popolazione negli ultimi quarant'anni assicurandosi in cambio la sua acquiescenza. Anche secondo molti analisti il potere sarebbe rimasto solidamente nelle mani del *rais*. Alcuni ritenevano plausibile che la struttura di governo sarebbe stata in qualche misura riformata dalla fazione progressista del regime capeggiata dal figlio di Gheddafi, Saif al Islam, ma pochi dubitavano della robustezza della struttura statuale della *Jamahiriyah*³.

¹ M. Caprara, *Arginare il fondamentalismo. È questa la priorità dell'Europa*, in «Corriere della Sera», 17 gennaio 2011.

² «Gheddafi ha realizzato una riforma che chiama “dei Congressi provinciali del popolo”: distretto per distretto si riuniscono assemblee di tribù e potentati locali, discutono e avanzano richieste al governo e al leader. Cercando una via tra un sistema parlamentare, che non è quello che abbiamo in testa noi, e uno in cui lo sfogatoio della base popolare non esisteva, come in Tunisia. Ogni settimana Gheddafi va lì e ascolta. Per me sono segnali positivi», *ibidem*.

³ Nonostante le «rivoluzioni» tunisina ed egiziana procurassero timori da parte del regime per l'effetto domino che avrebbe potuto colpire anche la Libia, si credeva che misure volte a prevenire e sopprimere eventuali rivolte

Se, quindi, l'atteggiamento prudente del governo italiano era in qualche modo giustificato dall'apparente stabilità del regime libico, sono state trascurate le implicazioni internazionali e gli elementi esogeni che hanno indotto la crisi libica. Ciò che l'Italia non ha pienamente colto – insieme a buona parte dei paesi occidentali, per la verità – è la dimensione regionale della trasformazione in atto. Il governo ha così continuato per alcune settimane a ragionare con i vecchi paradigmi credendo che si dovesse «sostenere con forza i governi di quei paesi, dal Marocco all'Egitto, nei quali ci sono re o capi di Stato che hanno costruito regimi laici tenendo alla larga il fondamentalismo»⁴.

Le preoccupazioni italiane sono però notevolmente cresciute dopo l'avvio delle proteste in Egitto. Al mutare della retorica statunitense sul regime del Cairo, è mutata anche quella italiana⁵. È in questa fase che l'Italia, toccata direttamente dalle conseguenze dell'instabilità politica dell'area, come l'accrescersi dell'immigrazione clandestina, ha percepito la necessità di un coordinamento all'interno del quadro europeo che però ha tardato a verificarsi. Per sopperire alla carenza di un'azione multilaterale il governo si è impegnato con grande attivismo nelle relazioni bilaterali, soprattutto con la Tunisia, nella consapevolezza della vulnerabilità strategica e geopolitica dell'Italia. Per tutta la primavera l'Italia è stato il paese europeo che più si è adoperato non solo per arginare e contenere i flussi migratori, ma anche, dopo lo scoppio della guerra di Libia, per fronteggiare la crisi umanitaria al confine libico-tunisino⁶.

in Libia sarebbero state sufficienti ad arginare eventuali rimostranze popolari. Economist Intelligence Unit, *Libya Country Report*, gennaio e febbraio 2011.

⁴ M. Caprara, *Arginare il fondamentalismo...*, cit.

⁵ Il 3 febbraio il governo italiano per la prima volta si esprimeva sulla necessità di «una transizione rapida e ordinata verso un governo che goda di ampio sostegno» e che «consentirà di superare le grandi sfide che l'Egitto si trova ad affrontare». Cfr. la dichiarazione congiunta del presidente francese, Nicolas Sarkozy, del presidente del Consiglio italiano, Silvio Berlusconi, del cancelliere tedesco, Angela Merkel, del premier britannico, David Cameron e del presidente spagnolo, José Luis Zapatero, 3 febbraio 2011.

⁶ Le visite di Stato in Tunisia nel volgere di poche settimane sono state numerose e finalizzate a chiudere un accordo tecnico, firmato il 5 aprile, con le autorità locali per fermare l'immigrazione clandestina.

Ma il più sonante campanello d'allarme per l'Italia è venuto con la caduta di Hosni Mubarak in Egitto l'11 febbraio: segno inequivocabile di un'alterazione in atto negli equilibri della sponda sud del Mediterraneo. L'Italia si è trovata a ripensare il proprio impegno nell'area, cercando con grande difficoltà di conciliare i propri interessi con i valori di libertà e autodeterminazione delle popolazioni che ora sembravano essere maggiormente assecondati dalla comunità internazionale e dagli Stati Uniti, che seppure a fatica si erano progressivamente sganciati dal supporto a Mubarak.

2. Lo scoppio della rivolta e la mancata mediazione italiana

Tra il 15 e il 17 febbraio – quest'ultimo ribattezzato «giorno della collera» – prendeva il via la protesta nelle città della Cirenaica, in particolare a Bengasi, Beida, Derna e Tobruk. L'ampiezza della rivolta era decisamente inattesa e dopo pochi giorni ha cominciato a essere percepita dagli osservatori internazionali come una credibile minaccia alla stabilità del paese. Gli interessi italiani alla persistenza di buone relazioni con la Libia erano, e sono tutt'oggi, considerevoli. A unire i due paesi non è solo un passato storico comune, che pure è stato motivo di divisione, ma anche relazioni commerciali costanti che hanno saputo resistere ai momenti in cui il tono della contrapposizione politica si è fatto più aspro.

La Libia svolge oggi un ruolo difficilmente sostituibile nella politica energetica italiana non solo per l'entità delle importazioni di petrolio, ma anche per la qualità non comune del greggio libico e per la prossimità geografica che consente un facile accesso alle risorse⁷. Da febbraio sino a ottobre, il governo italiano ha dovuto far fronte al blocco delle importazioni di petrolio e gas e ha dovuto sostenere al contempo la grave crisi umanitaria che ha spinto migliaia di persone a immigrare dalla Libia e dalla Tunisia verso l'Italia.

A queste ragioni, si aggiunge il ruolo rilevante della Libia nella sicurezza del Mediterraneo, un'area fondamentale per l'Ita-

⁷ La Libia nel 2010 era stata il primo fornitore di petrolio e il terzo di gas naturale dell'Italia.

lia. Dopo anni di contrasti che avevano profondamente segnato anche le relazioni italo-libiche, all'inizio del XXI secolo, una convergenza di interessi strategici e politici, fondata sul comune nemico del fondamentalismo islamico, ha determinato un riavvicinamento tra il regime di Gheddafi e i governi occidentali⁸.

Nei primi giorni della crisi libica, il governo italiano nonostante la vastità delle proteste, ha probabilmente ritenuto che la rivolta di Bengasi fosse votata al fallimento. Successivamente ha cercato di ricavarsi uno spazio di azione nella gestione della crisi da parte occidentale. Come partner europeo «privilegiato», il governo poteva in effetti ambire a svolgere un ruolo di primo piano. Tuttavia il presidente del Consiglio Berlusconi ha adottato inizialmente una tattica dilatoria e attendista, dichiarando che non avrebbe «disturbato» Gheddafi fintanto che le cose fossero state in evoluzione⁹, una linea sostanzialmente nel solco della tradizionale politica di non interferenza negli affari interni del regime libico condotta, perlomeno, negli ultimi anni¹⁰. Solo qualche giorno più tardi, il 20 febbraio, la diplomazia italiana mostrava un maggior attivismo, cercando di svolgere almeno un'azione di ponte nell'informare gli Stati Uniti sugli sviluppi in Libia e fornendo rassicurazioni circa alcuni tentativi di mediazione tra i rivoltosi e membri del regime¹¹.

La gravità e ampiezza della crisi libica hanno cominciato a farsi più chiare quando è giunta notizia di defezioni interne all'esercito, al governo e al corpo diplomatico¹². Tra le più significative quella del ministro della Giustizia Mustafa Abd al Jalil, che già il 21 febbraio rassegnava le dimissioni, quella del

⁸ K. Mezran, *La rivolta, in Libia. Fine o rinascita di una nazione?*, a cura di K. Mezran e A. Varvelli, Roma, Donzelli, 2012, pp. 157-163.

⁹ *Libia, la repressione fa più di 100 morti. Berlusconi: non disturbo Gheddafi*, in «Repubblica.it», 19 febbraio 2011.

¹⁰ A una più generica assenza di pressioni italiane sulla questione dei diritti civili e di rispetto dei diritti umani, ad esempio degli immigrati africani, si possono aggiungere i casi delle «infermiere bulgare» condannate in Libia nel 2007 e dei due imprenditori svizzeri detenuti in carcere nel 2009-2010.

¹¹ Ministero degli Esteri, *Colloquio telefonico del Ministro Frattini con Hillary Clinton sulla Libia*, 20 febbraio 2011.

¹² Molte di queste defezioni, avvenendo in simultanea, facevano presupporre ad alcuni analisti che queste sarebbero state organizzate precedentemente all'inizio della rivolta. Si veda ad esempio K. Mezran, *Ora costringiamo Bengasi a rispettare i tripolitani*, in «Limes», n. 3, giugno 2011, pp. 187-196.

ministro degli Interni Abd al Fattah Yunis seguita poi da quella dell'ambasciatore libico presso le Nazioni Unite Abdurrahman Shalgam e da quella dell'ambasciatore libico negli Stati Uniti Ali al Aujali. Pochi giorni dopo a Beida si riuniva per la prima volta il Consiglio nazionale transitorio composto dai capi della rivolta.

La risposta italiana alla perdita del controllo sulla Cirenaica da parte del regime di Gheddafi è stata duplice: da una parte il governo ha condannato l'uso della forza da parte di Gheddafi e si è appellato all'Europa affinché favorisse una soluzione pacifica, ma senza «interferire» o «esportare la democrazia»; dall'altra ha manifestato preoccupazione per il protrarsi di un conflitto che avrebbe potuto condurre a una divisione del paese in due stati, Cirenaica e Tripolitania, che sarebbe stata estremamente pericolosa per il futuro della stabilità nord-africana e per gli interessi italiani. Allo stesso tempo il governo abbozzava l'ipotesi di attivare un processo pacifico di riconciliazione nazionale che conducesse a una nuova costituzione, «così come proposto da Saif al Islam Gheddafi», figlio del leader libico¹³. Queste proposte risultavano estremamente deboli in un momento nel quale l'attenzione mediatica si concentrava sulle efferatezze che il regime stava commettendo e che lo andavano definitivamente screditando a livello internazionale¹⁴. D'altronde, già la settimana successiva all'inizio delle rivolte, il presidente francese Nicolas Sarkozy aveva chiesto che Gheddafi lasciasse il paese, definendo «inaccettabili» le ripetute e sistematiche violenze contro il popolo libico¹⁵ e sostenendo la necessità di avviare un'inchiesta presso la Corte penale internazionale. Da quel momento è diventato politicamente sempre più difficile per qualunque paese aderente allo statuto della Corte offrire al leader libico una via di uscita sotto forma di asilo o salvacondotto.

La riluttanza italiana a un possibile uso della forza è emersa chiaramente: vari esponenti del governo hanno escluso un in-

¹³ *Sulla Libia l'Europa non deve interferire*, intervista a Franco Frattini su «Sky Tg24», 21 febbraio 2011.

¹⁴ C. Zecchinelli, *Massacro a Bengasi, scontri a Tripoli*, in «Corriere della Sera», 21 febbraio 2011.

¹⁵ *Point de presse conjoint du Président de la République et de M. Abdallah Gül Président de la République*, Ankara, 25 febbraio 2011.

tervento militare ed espresso l'opinione, anche apertamente con gli alleati europei, che il solo Gheddafi fosse in grado di tener unito il paese¹⁶. Questa linea ha avuto due conseguenze negative per il governo: sul fronte interno lo ha esposto alle aspre critiche delle opposizioni che lo hanno accusato di una controproducente passività o di spalleggiare Gheddafi¹⁷; su quello internazionale lo ha allontanato dalle posizioni prevalenti soprattutto in Europa.

La Francia è in effetti riuscita a costruire un ampio consenso attorno alla necessità di dure misure contro il regime, ottenendo al Consiglio di Sicurezza una prima risoluzione, la n. 1970 del 26 febbraio, che imponeva il blocco dei beni del regime, il divieto per i suoi esponenti di recarsi all'estero e un embargo sulla fornitura di armi¹⁸. Essendosi attardata su posizioni sempre meno sostenibili, l'Italia si è poi ridotta a una politica di puro carattere reattivo. Il governo italiano si è visto fra l'altro costretto a «sospendere» a tempo indefinito il Trattato d'amicizia italo-libico¹⁹.

Lo spazio per una possibile mediazione italiana si è drasticamente ridotto a causa sia della rapida evoluzione della crisi sia della percezione diffusa tra i partner che l'Italia fosse troppo preoccupata di mantenere i legami con il regime di Gheddafi. Così, mentre già nei primi giorni di marzo Francia e Regno Unito abbandonavano la linea prudente che avevano tenuto nei casi tunisino ed egiziano, arrivando a inviare consiglieri militari e agenti dei servizi segreti per dare supporto ai rivoltosi²⁰, l'Italia faticava a far valere con gli alleati la propria convinzione che

¹⁶ V. Nigro, *Berlusconi chiama il rais: «Nessun razzo italiano»*, in «la Repubblica», 23 febbraio 2011.

¹⁷ S. Collini, *Bersani: governo compromesso. Berlusconi solo ora protesta*, in «l'Unità», 22 febbraio 2011.

¹⁸ United Nations, *In Swift, Decisive Action, Security Council Imposes Tough Measures on Libyan Regime, Adopting Resolution 1970 in Wake of Crackdown on Protesters* (Security Council SC/10187/Rev. 1), 26 febbraio 2011.

¹⁹ Il 26 febbraio il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, per primo dichiarava in un'intervista a Sky Tg24 che il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione Italia-Libia, firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 e che contiene una clausola di non aggressione, di fatto «non c'è più, è inoperante, è sospeso», poiché non c'era più una controparte in grado di rispettarlo.

²⁰ Si vedano ad esempio C. Jean, *L'intervento in Libia: la situazione attuale e gli scenari futuri*, in «Italianieuropei», n. 4, aprile 2011, pp. 20-27; C.

si dovesse procedere con maggiore cautela, seppure essa fosse fondata su ragionevoli dubbi non solamente sull'identità, le intenzioni e gli indirizzi politici dei rivoltosi, ma anche sull'opportunità di sostenerli con un intervento militare, a cui sembravano invece sempre più propense le cancellerie europee. Agli occhi dei partner europei la posizione italiana sostenuta con decisione in ambito Ue appariva come un'incomprensibile difesa del dittatore²¹.

Ma l'erosione dell'autorità italiana sulla Libia derivava, oltre che da atteggiamenti contingenti, anche da una divergenza di interessi e da una competizione storica con i partner europei che si era ulteriormente accentuata dopo la firma del Trattato di amicizia italo-libico dell'agosto 2008. Come emerge in vari documenti diplomatici dell'amministrazione statunitense, riportati anche dalla stampa²², il Trattato italo-libico non era mai stato troppo gradito agli Usa, né a Francia e Regno Unito. I motivi di preoccupazione e irritazione, a cominciare dall'articolo 4 del trattato che faceva presupporre un patto di non aggressione tra i due paesi e poneva dubbi sulla compatibilità con quello Nato, erano numerosi. Ulteriori apprensioni statunitensi erano emerse per il ruolo dell'Eni in Libia, in particolare per la possibilità che le alleanze «eterodosse» dell'ente italiano permettessero l'ingresso nel mercato energetico libico della compagnia russa Gazprom, con il rischio, in un'ottica prettamente atlantica, di accrescere la dipendenza energetica europea dalla Russia²³. È probabile che neppure le scuse per il passato coloniale contenute nell'accordo bilaterale fossero troppo gradite. Creavano infatti un precedente giuridico internazionale ed esponevano le potenze coloniali per antonomasia, Francia e Regno Unito, a eventuali simili rivendicazioni.

Gammell, N. Meo e J. Kirkup, *Libya: SAS Mission that began and ended in error*, in «Telegraph.it», 6 marzo 2011.

²¹ A. Bonanni, *L'ira della Ue contro la Farnesina. «Non può difendere un dittatore»*, in «la Repubblica», 22 febbraio 2011.

²² P. Mastrolilli e M. Molinari, *Libia, ombre e gelosie tra Usa e Italia*, in «La Stampa», 9 dicembre 2011.

²³ Sulla posizione statunitense e occidentale relativa alle aperture dell'Eni al «socio» russo Gazprom si veda, ad esempio, P. Mastrolilli e M. Molinari, *L'Eni non apra la Libia ai russi*, in «La Stampa», 19 settembre 2011.

Le polemiche internazionali sui vertici bilaterali tra Italia e Libia degli ultimi anni erano sempre state numerose, come ricordato anche nelle ultime edizioni di questo Annuario. Alimentate principalmente dalla stampa britannica e da quella statunitense, queste polemiche avevano reso manifesto quanto le relazioni con Tripoli si fossero sviluppate in una complessa cornice che doveva tener conto degli interessi nazionali, ma anche dell'opportunità internazionale²⁴.

3. Dall'ambiguità alla piena partecipazione: l'Italia e l'intervento militare in Libia

Nell'arco di un solo mese dall'inizio della rivolta la retorica italiana mutava completamente e le correzioni di linea degli esponenti di governo divenivano quasi quotidiane. Veniva abbandonata la riluttanza a una partecipazione italiana a un intervento in Libia, anche grazie a una sempre più importante azione di indirizzo del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che, con i propri richiami ai doveri internazionali, contribuiva a posizionare l'Italia sulla linea anti-gheddafiana²⁵. Tuttavia per alcune settimane, non senza una certa dose di ambiguità nelle dichiarazioni, l'Italia ha evitato di allinearsi alle posizioni di Francia e Regno Unito. Il 5 marzo il ministro degli Esteri, Franco Frattini, in un'intervista, esprimeva forti dubbi sulla fattibilità di un'operazione militare in Libia, dando però la disponibilità all'uso delle basi militari italiane «per missioni umanitarie»²⁶. Anche il ministro degli Interni, Roberto Maroni, si era dichia-

²⁴ A settembre 2009, ad esempio, in un'intervista l'ambasciatore Usa a Roma David Thorne aveva manifestato un certo disagio per le «strette relazioni [dell'Italia] con la Libia, dalla quale riceve energia». M. Caprara, *L'ambasciatore Usa avverte l'Italia: «Dipendenza energetica, un rischio»*, in «Corriere della Sera», 16 settembre 2009.

²⁵ Presidenza della Repubblica, *Stralci dell'intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite*, 4 marzo 2011.

²⁶ European People's Party, *EPP Leaders in Helsinki Agree to Bring forward a Competitiveness Pact; The EPP on the Side of the People in North Africa*, 5 marzo 2011. C. Marroni, *Napolitano: Gheddafi si fermi, sfida il mondo. Parte la nave italiana*, in «Il Sole 24 Ore», 5 marzo 2011.

rato, il giorno prima, contro un'eventuale azione militare in Libia: non serve «solo minacciare di bombardarli, perché si ottiene l'effetto opposto»²⁷, una linea che, all'interno della maggioranza di governo, avrebbe contraddistinto per tutta la crisi libica la posizione della Lega Nord. Il 6 marzo Frattini precisava che l'eventuale *no-fly zone* sulla Libia «potrà essere realizzata solo con un chiaro mandato politico della Nato o, per alcuni paesi, del Consiglio di Sicurezza Onu»²⁸.

Queste incertezze e titubanze sembrano indicare che il governo Berlusconi sia stato costretto a cambiare atteggiamento soprattutto in seguito alla ferma posizione della comunità internazionale. Questa condotta di formale adesione alle iniziative internazionali, ma ancora di sostanziale diffidenza, veniva accompagnata da iniziative unilaterali, che ottenevano anche un relativo successo. Va ricordata, in particolare, la rocambolesca riapertura del consolato italiano di Bengasi tramite un'operazione segreta condotta il 9 marzo e guidata dall'ambasciatore Pasquale Terracciano e dal generale Claudio Graziano, che sbarcavano al porto di Bengasi dall'incrociatore Andrea Doria per stabilire i primi contatti con il Consiglio nazionale di transizione (Cnt)²⁹. L'Eni, inoltre, ha svolto un'attività diplomatica parallela, continuando a distribuire l'energia nel paese e concedendo al Cnt stock di prodotti raffinati che il conflitto impediva di produrre.

Questi sforzi appaiono anche come una risposta alla costante esclusione dell'Italia dall'intensa attività diplomatica dei partner europei e degli Stati Uniti, nonostante la posizione rilevante dell'Italia in Libia. In ambito europeo, questo aumentava il senso di marginalizzazione dell'Italia rispetto all'asse franco-britannico e faceva apparire sempre più sospetto l'energico impegno della Francia schierata, fin da subito, al fianco dei ribelli. Il malessere del governo italiano emergeva anche in alcune di-

²⁷ Maroni auspicava invece un maggiore impegno diplomatico europeo. Cfr. *Libia, Maroni: serve diplomazia, non minacciare bombardamenti*, su «Sky Tg24», 4 marzo 2011.

²⁸ R. Bagnoli, *Beni di Tripoli, Frattini apre a nuove sanzioni*, in «Corriere della Sera», 6 marzo 2011.

²⁹ V. Nigro, *Quella gita segreta in gommone per riconoscere il governo di Bengasi*, in «la Repubblica», 2 aprile 2011.

chiarazioni pubbliche. Il 10 marzo, alla vigilia di un vertice straordinario dell'Ue, Berlusconi dichiarava che la decisione della Francia di riconoscere il Cnt come legittimo rappresentante del popolo libico, era «la posizione di un singolo paese» e di ritenere preferibile una discussione della questione in sede di Consiglio europeo, assicurando che «l'Italia si schiererà con la Ue e con la Nato»³⁰.

Di fatto, l'incondizionato appoggio fornito da Sarkozy alla *leadership* bengasina, con la proposta insistita di un'azione militare con «bombardamenti mirati» contro le forze del regime di Gheddafi³¹, ha privato l'Italia, e altri attori internazionali come la Turchia o l'Unione africana, dei margini di manovra necessari per condurre un tentativo di mediazione credibile. Allo stesso tempo, nonostante una situazione di stallo o di prevalenza delle forze di Gheddafi sul terreno, ha prodotto un irrigidimento della posizione degli esponenti del Cnt che si sono trincerati dietro a *non possumus* di fronte agli abbozzati sforzi di aprire una trattativa³².

In questa cornice l'Italia ha cercato di difendere con sempre minor convinzione le proprie posizioni, tentando di mettere in evidenza come gli obiettivi italiani fossero differenti da quelli di Francia e Regno Unito. Mentre Roma parlava ancora dell'obiettivo di giungere a un «cessate il fuoco»³³, Parigi e Londra si apprestavano a far passare al Consiglio di Sicurezza la risoluzione 1973, che autorizzava a prendere «tutte le misure necessarie» per proteggere i civili e le aree popolate sotto minaccia di attacco e l'introduzione di una *no-fly zone* sulla Libia. L'Italia rimaneva perlomeno scettica. In una telefonata con il segretario di Stato Usa, Hillary Clinton, il ministro degli Esteri, Franco Frattini, confermava agli Stati Uniti che, per via del suo passato coloniale, l'Italia non avrebbe partecipato attivamente all'impo-

³⁰ *La Francia proporrà bombardamenti mirati contro le forze di Gheddafi*, in «Adnkronos», 10 marzo 2011.

³¹ I. Caizzi, *Parigi si smarca: «Raid sulla Libia». La Nato cauta: «Si pronunciano l'Onu»*, in «Corriere della Sera», 11 marzo 2011.

³² K. Mezran, *La rivolta...*, cit., pp. 170-171.

³³ *Audizione del ministro degli Affari esteri Franco Frattini sugli sviluppi della situazione in Libia*, Commissioni congiunte Affari esteri di Camera e Senato, 16 marzo 2011.

sizione della *no-fly zone*, ma avrebbe concesso l'uso delle sue basi militari³⁴.

È in quei giorni, sulla spinta della formazione della «coalizione di volenterosi» capeggiata da Francia, Regno Unito e Stati Uniti e dei primi bombardamenti francesi sulle forze militari di Gheddafi il 19 marzo, che si profila l'abbandono delle esitazioni italiane a una partecipazione alla missione «Odissea all'alba». In tre giorni dal 18 al 20, la politica italiana è stata nuovamente corretta. Il ruolo del presidente della Repubblica è stato ancora una volta decisivo. Nel corso di una cerimonia a Torino, Napolitano auspicava il «massimo consenso» nazionale intorno alle decisioni «difficili e impegnative» che l'Italia avrebbe dovuto prendere a breve sulla crisi in Libia. Napolitano riteneva che il ruolo attivo assunto dall'Italia fosse giustificato dall'impossibilità di «rimanere indifferenti» di fronte alla «sistematica repressione di fondamentali libertà e diritti umani in qualsiasi paese»³⁵.

L'appello del presidente veniva accolto dal Consiglio dei ministri che si pronunciava in favore di un ruolo attivo dell'Italia nella protezione delle aree libiche sotto pericolo di attacco da parte delle forze del regime, anche attraverso la concessione dell'uso di basi militari³⁶. La decisione del governo veniva poi ribadita dalle commissioni Esteri e Difesa di Senato e Camera, riunite in seduta congiunta, anche se al momento del voto risultavano assenti i senatori di Lega e Italia dei Valori. Inoltre, con due risoluzioni differenti, della maggioranza e dell'opposizione, il Parlamento impegnava il governo ad assicurare che l'Italia «partecipi attivamente, con gli altri paesi disponibili, ovvero nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui il paese è parte, alla piena attuazione» della risoluzione 1973. L'Italia metteva a disposizione della «coalizione dei volenterosi», capeggiata da Francia, Regno Unito e Stati Uniti, sette basi aeree (Gioia del Colle, Tra-

³⁴ M. Caprara, *Italia sondata da Nato e Usa sull'uso delle basi militari*, in «Corriere della Sera», 18 marzo 2011; A. Rampino, *Frattini: daremo le basi ma non i nostri aerei*, in «La Stampa», 18 marzo 2011.

³⁵ Presidenza della Repubblica, *Intervento del Presidente Napolitano al Teatro Regio*, Torino, 18 marzo 2011.

³⁶ G. Pelosi, *I dubbi del premier, poi la scelta «obbligata»*, in «Il Sole 24 Ore», 19 marzo 2011.

pani Birgi, Sigonella, Decimomannu, Amendola, Aviano, Pantelleria) per l'attuazione della *no-fly zone* sulla Libia³⁷.

Quando è diventato evidente che contro il regime libico si schieravano tutti i tradizionali alleati occidentali, Francia, Regno Unito e, seppur con alcune titubanze, gli Stati Uniti, l'Italia non ha avuto grandi scelte. In particolare, fondamentale è stata per l'Italia la posizione statunitense. Tra la fedeltà atlantica e i propri interessi in Libia il governo italiano, non senza un aspro scambio dialettico con Washington e Parigi, come rivelato da un articolo del «Washington Post»³⁸, non ha potuto fare altrimenti che abbandonare definitivamente «l'amico» Gheddafi e scommettere sul buon esito dell'azione. Quest'ultima è sembrata peraltro travalicare fin da subito i confini giuridici del mandato Onu, che faceva riferimento alla «responsabilità di proteggere», per assumere il più chiaro obiettivo politico del «cambiamento di regime» (*regime change*). Mentre gli alleati si apprestavano a compiere – anche da soli, come minacciato dai francesi in quei giorni – le prime azioni militari contro Gheddafi, l'Italia portava a termine un riallineamento, una sorta di *bandwagoning* per tutelare gli interessi nazionali in caso di caduta del regime. Si è trattato, di fatto, di un difficile rovesciamento della tradizionale politica favorevole al regime di Gheddafi degli ultimi quarant'anni.

Per i chiari interessi in gioco, e anche per il supporto essenziale che avrebbe potuto fornire alla missione, più volte ribadito dal premier Berlusconi³⁹, l'Italia non era a quel punto in una

³⁷ Camera dei Deputati, *Temi dell'attività parlamentare, Libia: l'impegno delle Forze armate italiane*, informazioni aggiornate al 29 dicembre 2011.

³⁸ La ricostruzione del «Washington Post» rivelava che, di fronte ai primi raid francesi nei cieli libici, iniziati alle 17.45 del 19 marzo e quindi tre ore prima dell'inizio ufficiale della campagna aerea della Nato, il primo ministro Silvio Berlusconi, irritato dal comportamento del presidente francese Nicolas Sarkozy, che aveva scavalcato l'Alleanza atlantica, aveva minacciato di negare l'uso delle basi italiane, assolutamente necessarie per la missione aerea Nato. Era stato solo l'intervento del segretario di Stato americano Hillary Clinton, continuava il «Post», a impedire che la coalizione si rompesse. J. Warrick, *Clinton Credited with Key Role in Success of NATO Airstrikes, Libyan Rebels*, in «Washington Post», 31 ottobre 2011.

³⁹ Al vertice straordinario convocato a Parigi il 19 marzo da Sarkozy, Berlusconi sottolineava che l'Italia stava svolgendo un ruolo importante nell'avvio della fase operativa a protezione della popolazione libica, in quanto le basi italiane erano indispensabili sia per le operazioni militari che per il ri-

posizione tale da poter giocare un ruolo diverso o più defilato, sull'esempio di Turchia e Germania con cui più volte, senza successo, il governo italiano ha comunque cercato di definire una posizione comune. In particolare l'Italia ha creduto per diversi giorni di poter «recuperare» una sorta di asse con la Germania, che si era astenuta sulla risoluzione 1973 e che aveva deciso di non partecipare alla missione. La creazione di un asse italo-tedesco per la soluzione diplomatica della crisi libica, accanto e inevitabilmente in contrasto con l'iniziativa annunciata da Sarkozy e Cameron, falliva dopo la smentita dell'esistenza di una intesa bilaterale da parte del governo tedesco, probabilmente timoroso di una frattura con Parigi in un delicato momento per l'economia e l'integrazione europea⁴⁰.

Il governo italiano, da parte sua, dimostrava chiaramente anche nei primi giorni di bombardamenti – ai quali l'aviazione italiana non partecipava direttamente, limitandosi ad azioni di pattugliamento – di non accettare la cabina di regia franco-britannica. Fin dal giorno dopo l'avvio dei raid francesi, l'Italia si è impegnata per inquadrare l'azione militare nel contesto Nato, cercando così almeno di stemperare la *leadership* francese sotto il più ampio e multilaterale ombrello atlantico. L'Italia si è mossa così in sintonia con Usa e Regno Unito e in netto contrasto con la Francia, che è stata favorevole invece al mantenimento di tre comandi operativi (francese, britannico, statunitense). Gli Stati Uniti, in particolare, hanno preferito che la missione fosse gestita dalla Nato perché ciò ha loro permesso di averne il controllo e allo stesso tempo un coinvolgimento più defilato (secondo la formula *leading from behind*). Il 23 marzo si raggiungeva un primo compromesso: la Nato avrebbe assunto la

spetto della *no-fly zone*. M. Galluzzo, *Berlusconi: per il regime è finita. I missili libici non sono un pericolo*, in «Corriere della Sera», 20 marzo 2011.

⁴⁰ Si veda l'intervista a Frattini di C. Lopapa, *Il piano italo-tedesco per il dopo Gheddafi*, in «la Repubblica», 27 marzo 2011. Ma già in precedenza l'Italia aveva cercato di concordare una posizione e azioni comuni con la Germania. In un comunicato del ministero degli Esteri del 25 febbraio 2011 si evidenzia: «Roma e Berlino, come ha spiegato il ministro Frattini al termine del suo incontro con Westerwelle, avanzeranno insieme al Consiglio dei Diritti umani del 28 febbraio la proposta dell'invio immediato di una missione delle Nazioni Unite che valuti la situazione sul terreno e avvii un'inchiesta indipendente sulle violenze perpetrate».

guida del blocco navale, in ottemperanza con le sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza, attivando l'operazione *Unified Protector*, alla quale avrebbe partecipato anche la Turchia⁴¹. Il ruolo della Nato è stato poi ulteriormente esteso il 27 con l'inclusione dell'attuazione di tutti gli aspetti militari della risoluzione 1973, compresa la protezione della popolazione civile tramite eventuali attacchi aerei alle truppe di terra fedeli al leader libico Muammar Gheddafi.

Nelle settimane successive, in questo nuovo quadro, l'Italia, dopo essersi dichiarata ancora una volta «riluttante» a partecipare direttamente ai bombardamenti, visti i precedenti coloniali del paese⁴², si convinceva, prima a riconoscere il Cnt come legittimo rappresentante della Libia⁴³, poi, a prendere pienamente parte alla missione rinunciando ai *caveat* precedenti. All'origine di questa scelta c'era innanzitutto la consueta preoccupazione italiana di far parte del «gruppo di testa», accentuata dall'esclusione dalla videoconferenza del 28 marzo tra il presidente francese Nicolas Sarkozy, quello americano Barack Obama, il premier britannico David Cameron e la cancelliera tedesca Angela Merkel in vista del vertice del giorno successivo. Ma oltre a ciò è probabile che abbiano avuto un peso decisivo le pressioni statunitensi⁴⁴ e la volontà di non giocare un ruolo più limitato rispetto a quello della Francia, con la quale oltretutto si era aperto un contenzioso sulla gestione dei flussi migratori provocati dalla crisi in Tunisia e Libia. In effetti, la decisione della piena partecipazione alle operazioni militari, bombardamenti compresi, è stata presa – non casualmente – il giorno prima dell'arrivo di

⁴¹ A. Cerretelli, *Compromesso sulla Nato*, in «Il Sole 24 Ore», 23 marzo 2011.

⁴² Ministero degli Esteri, *Frattoni, cessate il fuoco possibile solo senza Gheddafi*, 12 aprile 2011.

⁴³ Il 19 aprile il ministro degli Esteri Franco Frattini, e poi il presidente del Consiglio, incontravano a Roma il presidente del Cnt Mustafa Abd al Jalil. Durante i colloqui veniva apertamente dichiarato che l'obiettivo del Cnt era la deposizione di Gheddafi e la transizione democratica del paese.

⁴⁴ Il ministro della Difesa La Russa dichiarava il 17 aprile che l'Italia aveva ricevuto da parte degli alleati pressioni per partecipare ai bombardamenti, «ma abbiamo risposto no ed è esclusa anche una nostra presenza a terra», M.T. Meli, *La Russa e le missioni all'estero: «Pronti a ridurle, lo dirò agli Usa»*, intervista ad Ignazio La Russa in «Corriere della Sera», 18 aprile 2011.

Sarkozy a Roma per il vertice italo-francese, e comunicata da Berlusconi a Obama in una conversazione telefonica⁴⁵.

L'Italia si allineava così agli alleati promotori dell'intervento in Libia, scegliendo di dare un contributo sostanziale nella speranza di ottenere pari dignità nella gestione della crisi. Ciò avveniva proprio in un momento delicato della missione *Unified Protector*. L'azione della Nato non stava infatti riuscendo a superare lo stallo creatosi sul campo di battaglia tra rivoltosi e lealisti in Libia. Emergeva chiaramente che Francia e Regno Unito avevano fatto un errore di valutazione credendo di poter concludere rapidamente l'operazione⁴⁶; avevano probabilmente sovrastimato l'impegno degli Usa, e al contempo, sottostimato il consenso di cui continuava a godere Gheddafi in parte del paese.

4. Verso la caduta di Gheddafi: la ricerca di uno spazio italiano in Libia

Abbandonata ogni velleità di mediazione e ogni ambiguità sull'impegno nella missione militare, nei mesi successivi l'Italia ha cercato di rafforzare i rapporti con i nuovi interlocutori libici e di svolgere un'azione diplomatica e di *intelligence* che evidenziasse il suo ruolo nella campagna contro il regime, anche in competizione con la Francia. Per promuovere i propri interessi nel paese nord-africano l'Italia si è mossa, talvolta con discreto successo, lungo varie direttrici.

In primo luogo ha attuato un progressivo cambio di retorica nei confronti del regime, facilitato anche dalle accuse di «tradimento» lanciate da Gheddafi e dai vertici libici contro il go-

⁴⁵ Presidenza del Consiglio, *Libia: colloquio telefonico Obama-Berlusconi*, 25 aprile 2011.

⁴⁶ Sulla percezione da parte del governo francese della necessità di un intervento in Libia pare abbia giocato un ruolo rilevante Bernard-Henri Lévy. Secondo quanto riportato dallo stesso Lévy in *La guerre sans l'aimer. Journal d'un écrivain au coeur du printemps libyen*, Paris, Grasset, 2011, i contatti di Lévy in Cirenaica facevano presupporre che l'intero paese fosse pronto a sollevarsi contro il regime. Era stato lo stesso scrittore, il 10 marzo 2011, ad accompagnare all'Eliseo i vertici del Cnt, che avevano ottenuto prontamente il riconoscimento francese.

verno italiano⁴⁷. L'obiettivo esplicito del governo italiano è diventato l'abbandono del potere da parte di Muammar Gheddafi e il *regime change* in Libia.

La seconda direttrice è stata l'azione all'interno del Gruppo di contatto sulla Libia alle cui riunioni l'Italia ha contribuito con uno sforzo d'iniziativa autonomo, e per certi versi originale, che è stato apprezzato dai nuovi interlocutori libici. Alla riunione del 5 maggio a Roma co-presieduta da Frattini e dal primo ministro del Qatar Hamad bin Jassim al Thani, il Gruppo, su proposta italiana, si è accordato sulla creazione di un meccanismo temporaneo di finanziamento, un *trust fund* internazionale di finanziamento del Cnt, sotto la supervisione del Comitato sanzioni delle Nazioni Unite, alla cui struttura amministrativa avrebbero preso parte paesi europei e mediorientali (in seguito vi sarebbero entrati Italia e Francia come unici rappresentanti europei)⁴⁸. Anche grazie a questa iniziativa l'Italia è riuscita a instaurare un legame politico con i vertici dei ribelli, suggellato dalla visita di Frattini a Bengasi il 31 maggio e dalla contestuale firma di un memorandum d'intesa. Nel documento l'Italia si impegnava a garantire ai ribelli libici aiuti finanziari e nel settore petrolifero attraverso Unicredit ed Eni. Le operazioni di credito per l'export sarebbero state garantite attraverso la Sace, che si sarebbe poi rivalsa sugli *asset* congelati in base al regime di sanzioni introdotto contro il governo di Gheddafi. Il memorandum prevedeva inoltre che Italia e Cnt si impegnassero a creare «le condizioni necessarie alle forniture di prodotti petroliferi, raffinati e non» facendo ripartire l'import e l'export, e che promuovessero insieme attività di controllo delle condizioni di sicurezza e di operatività delle installazioni petrolifere e delle altre infrastrutture energetiche⁴⁹. Come in passato il ruolo dell'Eni nel pae-

⁴⁷ Il 30 aprile Muammar Gheddafi proclamava guerra aperta all'Italia: «Prendiamo atto che l'amicizia tra i due popoli è persa e che i rapporti economici e finanziari sono stati distrutti». G. Fasano, *Il Colonnello: porto la guerra in Italia. L'ultimo figlio ucciso dalle bombe Nato*, in «Corriere della Sera», 1 maggio 2011.

⁴⁸ G. Pelosi, *In Qatar il fondo pro ribelli a guida italiana*, in «Il Sole 24 Ore», 5 maggio 2011; Ministero degli Esteri, *Seconda riunione del Gruppo di Contatto per la Libia*, 5 maggio 2011.

⁴⁹ M. Caprara, *Frattini vola a Bengasi e promette soldi e benzina*, in «Corriere della Sera», 1 giugno 2011.

se è stato fondamentale per assicurare un canale di comunicazione privilegiato con la Libia⁵⁰. Le prime settimane della Libia «dopo Gheddafi» sono state segnate, oltre che da una fragile stabilità politica che ha portato alla formazione di un nuovo governo provvisorio guidato da Abdurrahim al Kib, anche da una rapida ripresa delle attività di produzione degli idrocarburi. La produzione dell'Eni in Libia, secondo quanto dichiarato dai dirigenti della stessa compagnia l'8 dicembre, è tornata al 70% della produzione dell'anno precedente (quasi 200 mila barili al giorno contro i 280 mila pre-rivoluzione)⁵¹. Dal 15 ottobre è stato inoltre riattivato il gasdotto Greenstream che collega il terminal di Mellitah vicino a Tripoli, a Gela in Sicilia. L'Eni, che ha storicamente giocato un ruolo importante nel paese grazie alla sua tecnologia e *know-how* necessari al pieno funzionamento degli impianti di estrazione e trasporto di greggio e gas, sembra quindi in grado di continuare senza grandi contraccolpi le proprie attività⁵².

Minor fortuna hanno avuto invece altre iniziative come il progetto, al quale il governo ha dato ampia pubblicità, di convocare a Roma un'assemblea rappresentativa delle tribù e dei clan libici in vista di una sistemazione pacifica della Libia post-Gheddafi⁵³. L'idea di convocare un'assemblea di «tutti i rappresentanti», come se questi avessero un incarico formale, rivelava la limitata conoscenza del tessuto sociale libico. L'assemblea, che

⁵⁰ In un'intervista del 24 agosto 2011 l'amministratore delegato dell'Eni Paolo Scaroni rivendicava il fatto che l'azienda italiana fosse stata la prima ad aprire un canale di dialogo con il Cnt già il 3 aprile incontrandone i vertici politici. S. Bocconi, *Scaroni: la mia missione a Bengasi. Da aprile ponte con la nuova Libia*, in «Corriere della Sera», 24 agosto 2011.

⁵¹ *Eni: produzione Libia torna a 70%, Iran non preoccupa*, in «Ansa», 9 dicembre 2011.

⁵² La nomina di Abdurrahman bin Yezza, un alto funzionario del settore con esperienze all'interno dell'Eni, prima in Libia poi in Italia, a ministro del Petrolio sembra offrire ulteriori spunti di ottimismo all'Italia. Cfr. A. Varvelli, *Il petrolio libico tra incertezze politiche e nuova concorrenza internazionale*, in «Ispi Analysis», n. 87, dicembre 2011.

⁵³ Il ministro Frattini ne aveva parlato il 16 giugno in un'intervista al Tg1. «All'assemblea di Roma – aveva detto Frattini – ci saranno tra le 200 e le 300 persone che rappresenteranno davvero tutta quanta la Libia». Ministero degli Esteri, *Frattini, a Roma una grande assemblea di riconciliazione*, 16 giugno 2011.

si sarebbe dovuta tenere dal 25 al 27 giugno, non è stata mai convocata⁵⁴. Peraltro, se l'incontro si fosse svolto, avrebbe probabilmente finito per evidenziare le differenze interne al fronte dei rivoltosi e per mettere a nudo la limitata rappresentatività del Cnt, minacciandone ulteriormente la legittimità; questioni che sarebbero emerse chiaramente a fine luglio con l'uccisione per mano di altri rivoltosi del generale Abd al Fattah Yunis, responsabile militare del Cnt.

La terza direttrice dell'azione italiana ha fatto leva sullo strumento dell'*intelligence* puntando ad aumentare l'isolamento dei vertici del regime di Gheddafi attraverso il supporto militare e strategico ai ribelli e un'azione volta a indurre alla defezione gli ufficiali lealisti. Già il 20 aprile il ministro della Difesa Ignazio La Russa annunciava l'invio di dieci militari italiani per l'addestramento degli insorti in Libia. La decisione veniva assunta dopo un colloquio telefonico tra il primo ministro Silvio Berlusconi e il premier britannico David Cameron in cui si cercava di mettere a punto un'azione coordinata⁵⁵. Sul fronte delle defezioni, l'Italia otteneva un successo a fine maggio con la fuga a Roma di numerosi ufficiali del regime di Muammar Gheddafi⁵⁶.

Sul fronte interno italiano il prolungarsi della situazione di stallo sul terreno spingeva la Lega Nord a prendere nuovamente le distanze dalla missione della Nato. Oltre a insistere sul contenimento dei flussi migratori, la Lega chiedeva che fosse fissato un termine preciso all'impegno militare italiano. Sulla prima questione il governo si adoperava per rendere più

⁵⁴ Frattini ne dava notizia senza ulteriori dettagli, e cercando di defilarsi «perché non siamo noi che la organizziamo». «Non è un'iniziativa né del Consiglio nazionale di transizione né del governo italiano – spiegava il titolare della Farnesina – ma delle ong e della società civile libica, sono loro che la stanno organizzando», in «Adnkronos», 20 giugno 2011.

⁵⁵ Ministero della Difesa, *La Russa-Fox: necessario un maggior impegno nella crisi libica*, 20 aprile 2011.

⁵⁶ Otto alti ufficiali, fuggiti da Tripoli, incontravano la stampa a Roma. Secondo uno degli otto militari, al regime «non resta[va] più del 20% delle sue capacità militari». *Cinque generali libici disertano in Italia*, in «Corriere della Sera», 31 maggio 2011. A fine agosto con un'azione di *intelligence* simile veniva portato in Italia Abdessalam Jalloud, ex numero due del regime libico, agli arresti domiciliari a Tripoli dai primi anni Novanta e figura potenzialmente rilevante nel paese.

efficace l'azione di contrasto all'immigrazione illegale dal Nord Africa. Il 17 giugno il ministro degli Esteri Franco Frattini e il primo ministro del Consiglio nazionale transitorio libico Mahmud Jibril firmavano a Napoli un accordo per cooperare nella lotta all'immigrazione illegale anche attraverso il rimpatrio di immigrati irregolari. Il fronte ribelle si dichiarava disponibile a «riaffermare l'impegno del Cnt a rispettare i precedenti accordi della Libia»⁵⁷. Sulla seconda questione, quella della fissazione di un limite temporale alla partecipazione italiana alla missione, interveniva il presidente Napolitano ribadendo che l'impegno dell'Italia era di restare schierata con le forze degli altri paesi che avevano raccolto l'appello delle Nazioni Unite⁵⁸. Contrario a qualsiasi ritiro unilaterale, Napolitano la definiva solo un'ipotesi, che avrebbe dovuto essere concordata con l'Onu e con gli altri organismi internazionali. Nell'occasione il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi faceva dichiarazioni che non mancavano di suscitare aspre reazioni da parte dell'opposizione. Berlusconi dichiarava di essere stato costretto all'intervento in Libia dal voto del Parlamento e dall'intervento del capo dello Stato⁵⁹.

Il governo italiano, in un momento difficile della propria economia, si trovava quindi in un dilemma: da un lato la necessità di ponderare attentamente gli impegni, data la scarsità di risorse, dall'altro la volontà di garantirsi un ruolo di primo piano in uno scenario altamente strategico per gli interessi nazionali come quello libico. Più in generale, l'impegno militare italiano nella missione libica, con un ingente sforzo in termini economici e di mezzi, riflette la costante tendenza della politica estera italiana al presenzialismo che, come sottolineato già in altre edizioni di questo Annuario, può spingersi fino a rovesciare il rapporto tra ruolo e rango⁶⁰. L'imperativo è di mostrare a ogni occasione che «l'Italia conta», come evidente in molte delle di-

⁵⁷ Ministero degli Esteri, *Immigrazione: Frattini firma un accordo con il Cnt libico*, 17 giugno 2011; N. Cottone, *Patto con gli insorti sui rimpatri*, in «Il Sole 24 Ore», 18 giugno 2011.

⁵⁸ G. Pelosi, *Napolitano frena la Lega sulla Libia*, in «Il Sole 24 Ore», 21 giugno 2011.

⁵⁹ *Aerei in Libia? Chiesti dal Colle*, in «Il Sole 24 Ore», 10 luglio 2011.

⁶⁰ *La politica estera dell'Italia*, a cura di G. Bonvicini e A. Colombo, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 14.

chiarazioni degli esponenti del governo italiano sulla rilevanza, anzi sull'indispensabilità italiana nell'intervento militare contro il regime di Gheddafi⁶¹. Una retorica a cui ha fatto da contrappunto, dopo la caduta del regime del colonnello e la conquista delle milizie ribelli della capitale Tripoli, il mancato riconoscimento dell'importanza della partecipazione italiana da parte degli altri partner e, in particolare, degli Stati Uniti. Il 20 settembre il presidente Barack Obama nel ringraziare i paesi europei che hanno preso parte alla missione contro il regime di Gheddafi ha citato espressamente Regno Unito, Francia, Danimarca e Norvegia, ma non l'Italia, creando un caso a Roma e innescando una serie di polemiche e prese di posizione da parte degli esponenti del governo che ribadivano l'importanza dell'Italia e delle sue basi per il successo dell'operazione militare⁶². La dimenticanza del presidente Obama è stata giustificata come semplice «omissione tecnica» dal segretario di Stato Hillary Clinton, ma ha nascosto forse, oltre che fredde relazioni tra Obama e Berlusconi, anche il disappunto statunitense per l'iniziale riluttanza italiana a sostenere l'intervento⁶³. Oltre ad aver fornito le basi aeree, in termini prettamente operativi l'Italia ha potuto vantare con gli alleati una partecipazione attiva alla caduta del regime di Gheddafi. L'aviazione italiana ha compiuto complessivamente 1.182 missioni (la terza per numero dopo quelle di Francia e Regno Unito), con funzioni di ricognizione, di difesa aerea e di rifornimento, impiegando una rilevante gamma di aeromobili e altri mezzi e capacità. Tuttavia questa partecipazione è sembrata non essere completamente apprezzata, il che alimentava ancora una volta tutte le tipiche paure di esclusione dell'Italia⁶⁴.

⁶¹ Il 26 agosto, ad esempio, Frattini riaffermava l'importanza dell'Italia: «L'Italia è stata in prima linea ed ha offerto un contributo essenziale per l'abbattimento del regime di Gheddafi, sia sotto il profilo militare che civile», P. Vernizzi, *Frattini: ecco come continuerà la nostra missione militare in Libia*, in «Il Sussidiario.net», 26 agosto 2011.

⁶² Si veda il video del discorso *Remarks by President Obama at High-Level Meeting on Libya*, 20 settembre 2011.

⁶³ Il riconoscimento pieno del ruolo italiano arrivava solamente il 5 ottobre dal segretario alla Difesa Usa, Leon Panetta, in un discorso alla Carnegie Europe a Bruxelles.

⁶⁴ Questi timori venivano accresciuti dalla visita congiunta di Sarkozy e Cameron in Libia il 15 settembre.

Conclusioni: la fine del rapporto privilegiato?

L'Italia, dopo le iniziali titubanze, ha mostrato sincera soddisfazione per la caduta del regime di Muammar Gheddafi. Una volta scoppiato il conflitto, prioritaria era per l'Italia la soluzione di una crisi che metteva a repentaglio la sua sicurezza nazionale per diverse ragioni, dalle forniture energetiche alla questione umanitaria. La permanenza di Gheddafi in Libia e una divisione del paese, che per larghi tratti del conflitto è apparsa un'ipotesi tutt'altro che improbabile, non erano scenari accettabili per l'Italia che si sarebbe dovuta confrontare da una parte con l'amico «tradito», dall'altra con nuovi referenti che, probabilmente, proprio per i trascorsi italiani, avrebbero preferito marcare una distanza dal passato.

Più complessivamente, la conclusione della crisi libica, con la scomparsa di Muammar Gheddafi il 20 ottobre e l'emergere di nuovi attori, ha sancito probabilmente la fine del rapporto privilegiato che l'Italia, nonostante alcune difficili fasi, ha avuto con la Libia guidata dal colonnello. Per lunghi periodi l'Italia è stata il principale, se non l'unico referente occidentale di Tripoli. Gli eventi del 2011 sembrano aver radicalmente mutato lo scenario. Certamente tra i due paesi, data la vicinanza e la piena complementarità economica, permangono forti interessi a relazioni proficue. La nomina di Mario Monti a presidente del Consiglio sembra offrire la possibilità di chiudere la parentesi della gestione personalistica delle relazioni tra Berlusconi e Gheddafi, favorendo in qualche misura il rilancio dell'immagine italiana presso la «nuova» Libia. La riattivazione del Trattato d'amicizia italo-libico decisa il 15 dicembre a Roma dai presidenti Monti e Jalil, potrebbe rappresentare un nuovo avvio per le relazioni tra i due paesi. Tuttavia restano diverse incognite legate agli indirizzi politici che prenderà la Libia, alla stabilità del paese e a un governo provvisorio libico privo di una piena legittimità.

Pur in grandi difficoltà, l'Italia è spesso riuscita nel corso di decenni a conciliare due esigenze entrambe fondamentali: la necessità di buone relazioni con un paese strategicamente rilevante come la Libia e la piena appartenenza al campo atlantico ed europeo. La politica italiana è stata improntata a giocare il ruolo di mediatore, di «ponte» tra le due parti, con l'obiettivo ricorrente nella politica estera italiana di rafforzare il proprio ruolo

con l'alleato maggiore, gli Stati Uniti, grazie all'offerta di un rapporto privilegiato con un partner esterno all'alleanza come la Libia di Gheddafi.

Tuttavia, di fronte alla crisi libica, l'Italia, diversamente dal passato, non ha avuto una funzione attiva, riuscendo solamente a rimodulare il proprio interesse nazionale su quello degli alleati e ad agire «di conserva», mostrando anche nel caso libico il carattere essenzialmente reattivo della propria politica estera, tanto più in un momento di grande debolezza della «media potenza» italiana come quello del 2011. Le difficoltà a definire autonomamente il proprio interesse nazionale in questa circostanza e a esprimere conseguenti politiche all'interno del quadro atlantico ha contribuito a permettere ad altri attori di guadagnarsi una nuova centralità nell'area mediterranea, a scapito delle relazioni italo-libiche. Il governo italiano si è dovuto riallineare alle posizioni occidentali e si è trovato a inseguire decisioni prese sostanzialmente altrove, riuscendo solo saltuariamente a stabilire linee d'azione autonome.

4. L'Italia e l'Ue

di Michele Comelli e Raffaello Matarazzo

Introduzione

Uno dei nodi più problematici della politica estera italiana nel 2011 è stato il rapporto con i paesi e le istituzioni dell'Unione europea (Ue). Nella prima parte dell'anno sono emerse in modo sempre più evidente le difficoltà del governo Berlusconi a inserirsi nel gioco politico e diplomatico che si è sviluppato, anche a livello bilaterale, fra i maggiori paesi europei. Con il conflitto in Libia e l'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani si è ulteriormente accentuato il rischio di una marginalizzazione dell'Italia sulla scena europea.

Due fattori principali hanno contribuito all'indebolimento del ruolo del paese in seno all'Ue. Dal punto di vista interno, l'assottigliamento della maggioranza di governo che si era determinato alla fine del 2010 e le crescenti divergenze tra il Popolo della Libertà (Pdl) e la Lega Nord anche su temi di politica estera, hanno progressivamente eroso la capacità di azione dell'esecutivo fino a ridurlo quasi alla paralisi. Dal punto di vista esterno, il governo Berlusconi ha scontato sempre più la scelta di privilegiare i rapporti bilaterali con paesi come la Libia, l'Egitto e la Russia su un chiaro investimento strategico nei confronti dell'Unione europea e delle altre istituzioni multilaterali¹. Alcuni commentatori hanno collegato la fragilità della politica estera alla progressiva perdita di identità politica e culturale del

L'introduzione, le conclusioni e il paragrafo 3 sono di Raffaello Matarazzo; i paragrafi 1, 2, 4 e 5 di Michele Comelli.

¹ F. Venturini, *Una missione non necessaria*, in «Corriere della Sera», 8 ottobre 2011, p. 1.

paese, evidenziata dalle polemiche intorno alle celebrazioni del centocinquantenario dell'unità nazionale².

Tuttavia, è solo a partire dalla tarda primavera, quando l'Italia è finita nell'occhio del ciclone della crisi dei debiti sovrani, che le difficoltà del paese sono venute in piena luce, intrecciandosi inestricabilmente con le sorti dell'euro. Il governo, già indebolito dalle divisioni interne, ha visto restringersi notevolmente i suoi margini d'azione all'interno dell'Ue. Non hanno pesato soltanto i vincoli strutturali che gravano sull'Italia, a partire dal colossale debito accumulato negli ultimi decenni, ma anche l'ambivalente atteggiamento del governo Berlusconi nei confronti dell'Ue. Da un lato il governo si è costantemente appellato all'Unione per ottenere sostegno e aiuto, dall'altro dalle file della maggioranza e dell'esecutivo sono venuti ripetuti attacchi all'euro, alle istituzioni comunitarie e al disegno stesso dell'integrazione europea. Se il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, si è costantemente richiamato ai vincoli europei per difendere la linea di rigore nella gestione dei conti pubblici dalle pressioni di altri membri dell'esecutivo e della maggioranza, sia Berlusconi sia diverse autorevoli personalità del governo sono entrati in aperta, e a tratti aspra, polemica con l'Ue, non solo criticando la scarsa efficacia delle sue politiche, ma dipingendola talora come una delle fonti dei problemi italiani.

L'avvicendamento alla guida del governo tra Silvio Berlusconi e Mario Monti, a metà novembre, è avvenuto in un clima di crescente preoccupazione internazionale per la situazione dell'Italia. Il rischio che si è andato profilando è che l'Italia diventasse «il fattore scatenante di una crisi dell'eurozona di dimensioni non ancora sperimentate e forse non fronteggiabili»³, dalle conseguenze estremamente gravi non solo a livello europeo ma anche internazionale.

Grazie all'approvazione di un incisivo pacchetto di misure di contenimento del deficit pubblico, il nuovo esecutivo è riuscito a far riguadagnare all'Italia una maggiore credibilità. Monti si è inoltre impegnato in un'intensa attività diplomatica

² S. Fagiolo, *Italia al punto di rottura*, in «AffarInternazionali», 29 giugno 2011.

³ M. Monti, *False illusioni sgradevoli realtà*, in «Corriere della Sera», 16 ottobre 2011, p. 1.

volta a rinvigorire l'interlocuzione con i maggiori partner europei – Francia e Germania in testa – ottenendo significative aperture di credito. Ha dovuto però fare i conti con una persistente diffidenza dei mercati e con le incertezze di un quadro politico strutturalmente instabile. L'anno si è chiuso pertanto con alcuni segnali di rilancio del ruolo dell'Italia nel contesto Ue, ma anche con una pesante incognita sulla capacità del paese di convincere i mercati e i principali attori internazionali che un percorso di stabilizzazione e di riforma era stato realmente avviato.

Il presente capitolo analizza la politica europea dell'Italia nel 2011, concentrandosi in particolare sulla questione dell'impatto della crisi dei debiti sovrani sui rapporti fra Roma e Bruxelles, sulla risposta alla «primavera araba» e alla guerra di Libia e sulle posizioni del governo italiano su alcune politiche europee, come la difesa e l'immigrazione.

1. Un anno difficile per i rapporti tra Italia e Ue

Il 2011 è stato l'anno delle celebrazioni per i centocinquant'anni dello Stato unitario, ma sarà ricordato soprattutto come un anno estremamente difficile per i rapporti tra Italia e Ue, nel quale la scarsa credibilità del governo Berlusconi e dell'intera classe politica, unitamente alle debolezze dell'economia, hanno rischiato di «trasformare l'Italia da Stato fondatore in Stato affondatore dell'Unione europea, di rendere ancora più precario il futuro e la stessa dignità dei giovani italiani». Sono parole di un editoriale pubblicato sul «Corriere della Sera»⁴ del 16 ottobre, a firma di Mario Monti, che esattamente un mese dopo sarebbe stato nominato presidente del Consiglio dei ministri: sintetizzano in maniera *tranchant*, ma chiara e precisa, la grave crisi vissuta dalla politica europea dell'Italia nel corso del 2011. Già all'inizio dell'anno un autorevole commentatore straniero, riferendosi alle difficoltà della politica italiana, aveva osservato che «non ha senso, pensano i governi stranieri, o le imprese, chiamare l'Italia, perché il governo, e forse ogni iniziativa, non esiste più. I politici, almeno tutti i politici nazionali,

⁴ *Ibidem*.

si sono lasciati alle spalle il mondo reale»⁵. L'indebolimento progressivo della coalizione di governo, l'immagine deteriorata del presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e un'opposizione poco coesa e scarsamente incisiva avevano in effetti contribuito ad indebolire sempre di più la politica estera italiana, soprattutto nel contesto dell'Unione europea.

Nella seconda metà dell'anno l'Italia è diventata il centro di un violento attacco speculativo, che ha rischiato di travolgere la stessa Unione economica e monetaria (Uem). Le crescenti difficoltà nel rifinanziamento dell'ingente debito pubblico, che hanno portato al declassamento del suo *rating* da parte delle principali agenzie internazionali, hanno spinto le istituzioni europee e i principali partner europei, *in primis* Francia e Germania, a chiedere l'adozione da parte del governo italiano di misure immediate e incisive per rassicurare i mercati.

L'autunno ha visto un intensificarsi degli attacchi speculativi contro l'Italia e un aumento della sfiducia da parte dei partner stranieri verso il governo di Silvio Berlusconi, che è stato alla fine costretto alle dimissioni quando è risultato chiaro che non poteva più contare su una maggioranza affidabile in Parlamento. Il 16 novembre gli è subentrato un esecutivo tecnico – composto da esperti dei vari settori non affiliati ai partiti – guidato da Mario Monti. Economista di vaglia, commissario europeo dal 1994 al 2004, il nuovo primo ministro gode di notevole credibilità e reputazione presso le istituzioni dell'Ue ed i governi dei principali paesi dell'Unione, oltre ad avere grande familiarità con i corridoi brussellesi. Il nuovo esecutivo ha rappresentato un forte elemento di discontinuità, che ha consentito di creare un clima più favorevole nelle relazioni tra Roma e Bruxelles.

Tuttavia, le modalità di avvicendamento del governo in Italia, come anche di quello in Grecia, non hanno mancato di suscitare interrogativi e perplessità sui rapporti tra le scelte di politica nazionale da un lato e i vincoli e le pressioni di Bruxelles, delle altre capitali europee, e dei mercati internazionali dall'altro. Il cambio di governo è stato visto, infatti, anche come l'esito di forti sollecitazioni e condizionamenti esterni. L'Ue, in

⁵ B. Emmott, *L'Italia non risponde al telefono*, in «La Stampa», 30 gennaio 2011, p. 1.

particolare, è apparsa in grado di influenzare sempre di più le dinamiche politiche interne, producendo sviluppi politici forieri di effetti molto concreti per i cittadini italiani: perlopiù positivi in termini di legittimazione di risultato (*output legitimacy*), ma problematici dal punto di vista della legittimazione derivante dal rispetto delle procedure democratiche (*input legitimacy*)⁶.

Questo problema è acuito dal fatto che all'azione delle istituzioni comunitarie sovranazionali, cui spetta garantire l'interesse generale, si aggiungono e talora sovrappongono accordi e iniziative intergovernative, per lo più promosse solo da alcuni paesi, in particolare dalla coppia franco-tedesca. Inoltre, queste dinamiche hanno condotto all'emergere di un nuovo *cleavage* tra paesi dell'Ue, quello tra Stati creditori e Stati debitori. La posizione di crescente preminenza assunta da Francia e Germania è stata in varie occasioni stigmatizzata dal governo Berlusconi, che vi ha ravvisato il rischio di un'esclusione dell'Italia dalle decisioni chiave europee, soprattutto in materia di economia e di *governance* dell'euro. Il ministro degli Esteri Frattini ha in particolare criticato aspramente un vertice sulla crisi del debito fra il presidente francese Nicolas Sarkozy e il cancelliere tedesco Angela Merkel tenutosi il 9 ottobre a margine del Consiglio Affari esteri dell'Ue. «Noi pensiamo che una situazione globale non si risolve con assi bilaterali»⁷, ha dichiarato il ministro, chiedendo il rispetto del metodo comunitario con la piena partecipazione di tutti gli Stati membri ai processi decisionali. Mario Monti, dal canto suo, ha paventato il rischio di un «pesante contraccolpo» tra gli elettori di paesi, come l'Italia, sottoposti a pesanti sacrifici per l'aggiustamento dei conti nazionali, e ha chiesto che, anche per sventare tale rischio, la Germania si adoperasse più attivamente per abbassare i costi del prestito dell'Italia e degli altri paesi in difficoltà⁸. In effetti, secondo i dati pubblicati dall'Eu-

⁶ Sul tema si veda anche R. Matarazzo, *In Search of the North Star: Italy's Post-Cold War European Policy*, in *Italy's Foreign Policy in the 21st Century: The New Assertiveness of an Aspiring Middle Power?*, a cura di G. Giacomello e B. Verbeek, Lanham, Lexington Books, 2011, pp. 55-70.

⁷ I. Caizzi, *No dell'Italia al direttorio tra Francia e Germania. L'ottimismo delle Borse*, in «Corriere della Sera», 11 ottobre 2011, pp. 12-13.

⁸ Intervista a Monti di P. Spiegel e G. Dinmore, *The Wishes and Worries of a Parenthetical Revolutionary*, in «Financial Times», 18 gennaio 2012.

robarometro nel novembre 2011, gli italiani che avevano un'immagine positiva dell'Ue erano diminuiti dal 49 al 42% rispetto al maggio 2011, mentre erano aumentati dal 14 al 21% quelli che ne avevano una negativa⁹. Parimenti, gli italiani che avevano fiducia nell'Ue erano diminuiti dal 42 al 32%, mentre erano aumentati dal 40 al 49% quelli che non avevano fiducia¹⁰.

I temi dell'economia, ed in particolare la crisi dei debiti sovrani, hanno monopolizzato, per gran parte dell'anno, il dibattito sui rapporti tra Roma e Bruxelles, ma altre importanti questioni, come la guerra in Libia e l'immigrazione irregolare dal Nord Africa, sono state all'origine di seri problemi o divergenze fra Italia e Ue e fra la prima ed altri paesi europei. Alcune dichiarazioni polemiche di esponenti di spicco del governo danno il senso delle tensioni che si sono prodotte tra Roma e Bruxelles¹¹. Il 12 aprile, ad esempio, il ministro dell'Interno Maroni, deluso per il rifiuto da parte dei suoi omologhi europei di attivare la direttiva 2001/55/Ce per ridistribuire i migranti nordafricani approdati sulle coste italiane anche fra gli altri paesi Ue, ha dichiarato che l'Italia era stata «lasciata sola» e si è chiesto «se davvero abbia un senso continuare in questa posizione, a far parte dell'Unione europea»¹². Lo stesso Berlusconi, in un momento critico per la sorte del proprio governo e per l'eurozona, si è spinto ad affermare che la moneta unica «non ha convinto nessuno», trattandosi di una moneta «un po' strana» – che «non è di un solo paese ma di tanti paesi insieme che però non hanno un governo unitario dell'economia» ed è inoltre priva di una «banca di riferimento e di garanzia» – una moneta quindi «di per sé [...] attaccabile dalla speculazione internazionale»¹³.

⁹ Vedi i sondaggi sull'opinione pubblica nel sito della Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, n. 75 e 76.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Per una trattazione più ampia della problematica vedi M. Comelli, *Italy's Love Affair with the EU: Between Continuity and Change*, in «IAI Working Papers», n. 1108, aprile 2011, pp. 8-9.

¹² C. Marconi, *Migranti, la Ue boccia l'Italia. Maroni: usciamo dall'Europa*, in «Il Messaggero», 12 aprile 2011, p. 2.

¹³ Vedi *Berlusconi attacca l'euro: «Non ha convinto nessuno». Poi fa marcia indietro*, in «Corriere.it», 28 ottobre 2011 e *L'euro non ha convinto nessuno*, in «Il Sole 24 Ore», 29 ottobre 2011, p. 2. Tuttavia, già in serata lo stesso premier si affrettava, tramite un comunicato ufficiale della Presidenza del

2. La crisi dell'estate e l'Italia verso il «commissariamento»

All'inizio del 2011 la crisi dei debiti sovrani, che aveva toccato Grecia, Irlanda e Portogallo e minacciato la Spagna sembrava ancora lontana dal riguardare direttamente l'Italia. Si susseguivano i Consigli europei, formali ed informali, e soprattutto i vertici franco-tedeschi che dettavano la linea per evitare che la crisi dei debiti sovrani facesse crollare l'intera Unione economica e monetaria. A partire dai primi di luglio il differenziale di rendimento fra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi (*spread*) saliva bruscamente, raggiungendo i massimi dalla creazione dell'euro; parallelamente le banche italiane subivano pesanti traccolli in borsa. L'11 agosto si riuniva l'Eurogruppo ed il giorno successivo il Consiglio economia e finanza dell'Unione europea (Ecofin). Alla riunione dell'Eurogruppo veniva firmato il trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes), un fondo permanente di sostegno ai paesi in difficoltà che avrebbe sostituito i due fondi temporanei attivati nel 2010. L'Ecofin traeva le conclusioni del semestre europeo¹⁴, adottando una raccomandazione per ogni Stato membro: all'Italia veniva chiesto di sostenere ulteriori sforzi di risanamento del bilancio per conformarsi alle raccomandazioni in materia di procedura per disavanzo eccessivo e di specificare chiaramente le misure che intendeva adottare a tal fine¹⁵. L'11 agosto il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, presentava al Parlamento il progetto di riforma volto a introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Co-

Consiglio a smentire tali dichiarazioni, che sarebbero state interpretate «in maniera maliziosa e distorta». L'euro – proseguiva il comunicato – «è la nostra bandiera. È proprio per difendere l'euro dall'attacco speculativo che l'Italia sta facendo pesanti sacrifici». Vedi Presidenza del Consiglio dei ministri, *Euro, dichiarazione del Presidente Berlusconi*, 28 ottobre 2011.

¹⁴ Il semestre europeo prevede che gli Stati membri presentino a Bruxelles sia gli aggiustamenti di bilancio richiesti dal Patto di Stabilità e Crescita, sia il piano di riforme strutturali deciso nell'ambito della nuova *governance* economica dell'Ue.

¹⁵ *Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014 (2011/C 215/02)*, 21 luglio 2011; *Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro (2011/C 217/05)*, 23 luglio 2011.

stituzione. Si trattava di un impegno assunto dall'Italia nell'ambito del «Patto per l'euro» (c.d. Patto «euro plus»), adottato dai capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo. Tremonti illustrava anche i contenuti della manovra finanziaria aggiuntiva, che il governo intendeva varare. Il giorno successivo il Consiglio dei ministri approvava un decreto legge che prevedeva ulteriori ed immediate misure per il contenimento della spesa pubblica e la crescita economica.

Queste misure erano state esplicitamente richieste al governo italiano da Jean-Claude Trichet, presidente della Banca centrale europea (Bce), e da Mario Draghi, governatore della Banca d'Italia (e successore di Trichet a partire dal 1° novembre) in una lettera inviata il 5 agosto¹⁶. Durante il mese di agosto i mercati finanziari internazionali continuavano a prendere di mira l'Italia, e il 20 settembre l'Agenzia per la valutazione del credito Standard and Poor's (S&P) diminuiva di un punto il *rating* del debito pubblico italiano (da «A+» ad «A»), motivando questa sua decisione con le deboli prospettive di crescita economica del paese e la scarsa capacità di risposta alla crisi dimostrata dall'Italia a causa della fragilità della coalizione di governo¹⁷. Due settimane più tardi arrivava anche la bocciatura da parte dell'Agenzia di *rating* Moody's, che declassava l'Italia da quota «Aa2» a quota «A2», collocandola un gradino al di sotto di Spagna, Slovacchia e Estonia. Moody's sosteneva che l'Italia «diventa oggi molto più sensibile al rischio di shock finanziari» e che c'erano «rischi materiali per le possibilità di indebitamento a lungo termine»¹⁸. Il declassamento da parte delle agenzie di *rating* rifletteva e a sua volta contribuiva a determinare gli orientamenti dei mercati. A ciò si aggiungevano le crescenti pressioni esercitate sull'Italia dalle istituzioni europee e sempre più apertamente da Francia e Germania affinché adottasse senza indugi misure drastiche per il contenimento del disavanzo. Al Consiglio europeo del 23 ottobre

¹⁶ M. Sensini, *Il documento segreto della Bce: ridurre gli stipendi pubblici*, in «Corriere.it», 29 settembre 2011; A. Polito, *L'uso meschino di una lettera*, in «Corriere della Sera», 30 settembre 2011, p. 1.

¹⁷ M. Platero e I. Bufacchi, *Governo fragile: S&P taglia il rating dell'Italia*, in «ilsole24ore.it», 20 settembre 2011.

¹⁸ M. Platero, *Moody's declassa il rating italiano ad A2*, in «ilsole24ore.it», 4 ottobre 2011.

Sarkozy e Merkel chiedevano a Berlusconi di presentare impegni precisi entro due giorni¹⁹. In occasione della successiva riunione del Consiglio europeo, il 26 ottobre, Silvio Berlusconi trasmetteva ai presidenti del Consiglio europeo Herman Van Rompuy e della Commissione europea José Manuel Barroso una lettera di intenti volta a rispondere alle principali richieste avanzate dagli stati partner dell'eurozona, dalla Commissione e dal Consiglio europeo. Nella missiva il governo italiano dichiarava che avrebbe realizzato una serie di impegnative riforme, tra cui quelle del sistema pensionistico e del mercato del lavoro. L'Unione europea accoglieva con favore questi impegni, ma esortava il governo a presentare urgentemente un calendario per la loro attuazione e a integrare il programma delle riforme con misure volte ad aumentare la competitività, riducendo i vincoli burocratici, ad abolire le tariffe minime nei servizi professionali e a liberalizzare ulteriormente i servizi pubblici e le *utilities*²⁰. Il Consiglio europeo incaricava inoltre la Commissione di monitorare strettamente l'attuazione delle misure annunciate dal governo italiano. Il 1° novembre il presidente Giorgio Napolitano esortava quest'ultimo a realizzare subito tali misure, divenute ormai improrogabili dinanzi al continuo aggravarsi della posizione del paese sui mercati finanziari²¹. Due giorni dopo, a Cannes, Berlusconi assicurava agli altri capi di Stato e di governo dei paesi del G20 l'attuazione degli impegni presi – anche grazie all'emendamento governativo al disegno di legge di stabilità su cui, in Parlamento, sarebbe stata posta la fiducia – e chiedeva un monitoraggio del Fondo monetario internazionale²². Contemporaneamente, il 4 novembre, il commissario europeo agli Affari economici e monetari, Olli Rehn, inviava al ministro dell'Economia Giulio Tre-

¹⁹ *Conférence de presse conjointe de M. Nicolas Sarkozy et Mme Angela Merkel*, 23 ottobre 2011.

²⁰ G. Pelosi e I. Bufacchi, *Ecco il testo della lettera che l'Italia ha inviato alla Ue...*, in «ilsole24ore.it», 26 ottobre 2011; I. Caizzi, *A Bruxelles apprezzamento per le misure dell'Italia*, in «Corriere della Sera», 27 ottobre 2011, pp. 2-3; I. Bufacchi e B. Romano, *La Ue ci promuove con riserva*, in «Il Sole 24 Ore», 27 ottobre 2011, p. 3.

²¹ Presidenza della Repubblica, *Nota sull'aggravarsi della posizione italiana nei mercati finanziari e sulla necessità di decisioni efficaci*, 1 novembre 2011.

²² Presidenza del Consiglio-Dipartimento Politiche europee, G20, *Bernini: il monitoraggio dell'Fmi non è un commissariamento*, 4 novembre 2011.

monti una lettera con allegato un questionario in 39 punti in cui chiedeva tempi, azioni concrete e impatto sul bilancio delle misure preannunciate nella lettera d'intenti²³. La situazione del governo italiano, alle prese con una crisi che non riusciva a gestire, precipitava: il 9 novembre il primo ministro Silvio Berlusconi, in seguito a un voto alla Camera sul rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 2010 in cui otteneva solo 308 voti a favore, otto sotto la maggioranza assoluta (le opposizioni si astenevano), si recava al Quirinale per comunicare al presidente della Repubblica Giorgio Napolitano l'intenzione di dimettersi subito dopo l'approvazione della legge di stabilità. Quello stesso giorno lo *spread* tra il rendimento dei titoli di Stato italiani a dieci anni e quelli tedeschi raggiungeva il massimo dell'anno (575 punti base).

3. Il cambio dell'esecutivo nel segno della discontinuità

L'avvicendamento alla guida del governo tra Silvio Berlusconi e Mario Monti, a metà novembre, avveniva in un clima di crescente preoccupazione internazionale per gli sviluppi della situazione italiana. La sfiducia dei mercati internazionali verso il paese si era manifestata con sempre maggiore intensità sia con il superamento della soglia di emergenza degli interessi sui titoli di Stato italiani a breve e a lunga scadenza, sia con l'inarrestabile ascesa dello *spread*, che anche agli occhi dell'opinione pubblica diventava il simbolo della possibile insolvibilità del paese.

Nato con l'obiettivo di salvare dal *default* finanziario il paese e, quindi, la stessa integrazione monetaria europea, il governo Monti è stato fin dall'inizio al centro di particolari attenzioni, pressioni, ma anche azioni di sostegno internazionali. Il principale punto di forza del nuovo capo del governo, che ha assunto anche il delicato incarico di ministro dell'Economia e delle Finanze *ad interim*, era la reputazione internazionale legata alla lunga esperienza all'interno delle istituzioni comunitarie, prima come commissario europeo per il mercato interno nella Com-

²³ Letter from Olli Rehn to Giulio Tremonti, *Request for clarifications on the letter from PM Silvio Berlusconi to the President of the European Council and the President of the European Commission*, 4 novembre 2011.

missione Santer, tra il 1994 e il 1999, poi come commissario europeo per la concorrenza nella Commissione Prodi, fino al 2004. All'interno del governo, inoltre, Monti era coadiuvato dal ministro agli Affari europei Enzo Moavero Milanesi, già giudice di primo grado presso la Corte di giustizia dell'Unione europea e collaboratore della Commissione in qualità di direttore generale del *Bureau of European Policy Advisors*, con il quale aveva strettamente collaborato durante la lunga esperienza a Bruxelles.

L'alto profilo tecnico dei nuovi ministri, il forte sostegno fornitogli dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e, infine, l'ampia, ancorché composita, maggioranza parlamentare di cui godeva sembravano costituire una solida base per riconquistare la fiducia dei mercati e assicurare la sostenibilità del debito.

Queste condizioni consentivano al presidente del Consiglio di avviare, con una certa speditezza, una serie di iniziative nei confronti delle istituzioni comunitarie e dei principali alleati europei. L'obiettivo era non solo quello di rassicurare gli interlocutori internazionali, ma anche di far valere le posizioni e gli interessi dell'Italia per il rilancio della *governance* economica europea. Il governo italiano cercava infatti di acquisire un ruolo di battistrada tra i governi europei che puntavano al consolidamento del bilancio nazionale e all'apertura di spazi potenziali di crescita economica. Questo sforzo rischiava tuttavia di essere vanificato dall'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani e dalla conseguente fragilità del settore bancario, dall'incombente recessione e, infine, dai vincoli elettorali dei paesi dell'Europa centrale.

In questo contesto il governo italiano appoggiava le proposte della Commissione europea miranti a trasformare l'unione monetaria in un'unione anche fiscale, capace di mobilitare risorse comuni sia per assicurare la stabilità sia per promuovere la crescita. Le resistenze di alcuni Stati membri emergevano però come un ostacolo apparentemente insormontabile all'adozione di questa prospettiva. La Germania, in particolare, continuava a opporsi all'introduzione degli *stability bond* (o *eurobond*), proposti in tre diverse formule dalla Commissione europea, e ad interventi della Banca centrale europea come garante di ultima istanza dei debiti nazionali.

Dopo aver ricevuto positivi riscontri sul programma di risanamento da parte del presidente del Consiglio europeo Van

Rompuy e di quello della Commissione europea Barroso, il 24 novembre Monti partecipava a Strasburgo a un vertice trilaterale con il presidente francese Nicolas Sarkozy e la cancelliera tedesca Angela Merkel. Con una significativa apertura di credito nei confronti del nuovo governo italiano, la cancelliera tedesca si diceva «impressionata» dalle misure di riforma, anche strutturali, che Monti si apprestava ad adottare, mentre il presidente francese ribadiva la volontà di aiutare l'Italia, anche rendendo più frequenti i vertici fra i tre paesi. Il presidente del Consiglio, in particolare, rassicurava gli alleati sul fatto che l'Italia avrebbe centrato il pareggio di bilancio nel 2013. Consapevole della persistente posizione di debolezza dell'Italia, Monti manteneva una posizione di equilibrio: riconosceva l'impossibilità di «imporre» alla Bce la monetarizzazione del debito, perché vietato dai trattati, ma sottolineava che una federalizzazione almeno parziale dei debiti pubblici – gli *eurobond* – poteva rivelarsi necessaria per il rafforzamento della *governance* economica europea. Il ritorno dell'Italia al tavolo dei «grandi» europei consentiva da una parte alla Francia di esprimere con più forza il suo dissenso verso la posizione rigorista tedesca, dall'altro offriva alla cancelliera Merkel una sponda per aggiungere all'asse con la Francia consultazioni a più ampio spettro²⁴. Francia e Germania annunciavano anche che avrebbero presentato un piano di proposte di modifica dei trattati europei, con l'obiettivo di migliorare la *governance* dell'eurozona e di integrare maggiormente le politiche economiche dei paesi membri.

Le proposte avanzate da Francia e Germania venivano discusse dal Consiglio europeo dell'8 e 9 dicembre, dove l'Italia si presentava forte dell'approvazione in tempi record da parte del Parlamento, della manovra economica nominata «salva Italia» (la quarta nel corso dell'anno), contenente riforme strutturali lungamente attese come quella del sistema previdenziale.

Al vertice il progetto franco-tedesco di modifica dei trattati riscuoteva un consenso abbastanza ampio, ma suscitava la ferma opposizione del Regno Unito che bocciava le proposte di rego-

²⁴ A. Cerretelli, *Guai se Monti e l'Italia non fanno la propria parte*, in «Il Sole 24 Ore», 22 novembre 2011, p. 1 e O. Giannino, *Un vertice utile, non decisivo*, in «Il Messaggero», 25 novembre 2011, p. 1.

lamentazione dei mercati e delle transazioni finanziarie (inclusa la loro tassazione), giudicandole troppo restrittive e contrarie agli interessi della *City* londinese. Francia e Germania proponevano di procedere comunque all'approvazione di un accordo intergovernativo esterno ai trattati esistenti e sottoscritto da 26 paesi dell'Ue. Si consumava così una rottura grave e senza precedenti con il Regno Unito, che rischia di condizionare pesantemente il futuro dell'integrazione. Dichiarando la sua preferenza per «un'impostazione comunitaria», Monti si era speso molto nella ricerca di un compromesso con il Regno Unito, sia nei giorni immediatamente precedenti al vertice sia nelle concitate negoziazioni della notte dell'8 dicembre. La mancata partecipazione di Londra all'accordo, del resto, non era l'unico motivo della malcelata insoddisfazione del governo italiano per gli esiti del vertice: anche le proposte volte a creare nuovi meccanismi per stimolare la crescita, in particolare gli *eurobond*, che anche il governo Berlusconi aveva attivamente sostenuto, non trovavano spazio nelle conclusioni del Consiglio²⁵.

Il governo italiano, d'altro canto, non aveva inizialmente nascosto le sue perplessità sulla prospettiva di stipulare un nuovo accordo intergovernativo, per due ragioni principali: il rischio che i contrasti tra i paesi membri, in particolare con il Regno Unito potessero poi rivelarsi difficilmente ricucibili e le incognite sulla durata e l'esito del processo di ratifica. L'ampio consenso che l'idea dell'accordo riscuoteva tra gli altri paesi europei, tuttavia, induceva l'Italia a non opporvisi. Il governo non era peraltro nella posizione di ostacolare accordi volti all'introduzione di maggiore disciplina anche a causa delle sue ripetute inadempienze su questo fronte. Inoltre Monti condivideva l'esigenza, posta con forza dalla cancelliera Merkel, di dare forma più compiuta alle decisioni assunte sulla *governance* economica negli ultimi mesi.

Gli obiettivi negoziali fondamentali del governo italiano per quanto riguarda il nuovo trattato erano soprattutto tre: assicurare l'unitarietà del diritto dell'Unione europea e del suo quadro istituzionale, lasciando aperta la possibilità di integrare il

²⁵ M. Sensini, *Le proposte italiane non conquistano l'agenda europea*, in «Corriere della Sera», 10 dicembre 2011, p. 13.

nuovo trattato internazionale nel quadro dell'Ue; evitare l'introduzione di vincoli più rigidi o ulteriori sanzioni rispetto a quelle già previste dalle riforme approvate nel quadro del cosiddetto *six-pack* solo pochi mesi prima; bilanciare, infine, le norme relative alla disciplina delle finanze pubbliche con iniziative volte a promuovere crescita e competitività, in primo luogo rafforzando l'integrazione economica all'interno del mercato unico²⁶. In particolare sulla procedura sanzionatoria per deficit eccessivo, l'Italia continuava a insistere perché si evitasse ogni eccessivo automatismo e non venisse messo in discussione il ruolo della Commissione durante la fase istruttoria. L'Italia continuava inoltre a chiedere che si lasciasse aperta la porta all'adesione del Regno Unito al nuovo trattato in un secondo momento e dunque che nessuna parte dell'accordo potesse pregiudicarne la definitiva approvazione da parte di tutti i 27 membri dell'Ue.

Di grande importanza è stato il ruolo del presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che ha seguito da vicino le varie fasi della crisi economica europea, mantenendo costanti rapporti con i leader dei paesi partner (anche per compensare la freddezza di questi ultimi verso il governo Berlusconi) e intraprendendo anche specifiche iniziative volte a tutelare il ruolo dell'Italia nell'Ue. Napolitano ha colto le occasioni di celebrazione dei centocinquant'anni dell'Unità per sottolineare il nesso tra l'unità nazionale e il rilancio del processo di integrazione europea e l'importanza dell'euro in quanto «pilastro irrinunciabile dell'Europa unita»²⁷. Il presidente della Repubblica ha tuttavia invitato a delimitare con la «massima ponderazione» le modifiche da introdurre ai trattati, per evitare di aprire processi di ratifica dai tempi incompatibili con le esigenze della crisi in corso. Napolitano si è dichiarato inoltre favorevole a sfruttare fino in fondo le potenzialità già contenute nel Trattato di Lisbona, «anche al fine di rafforzare la disciplina di bilancio e la sorveglianza sugli orientamenti di politica economica della zona euro»²⁸.

²⁶ *Informativa alla Camera dei Deputati del presidente del Consiglio Mario Monti sulle prospettive della politica europea*, 12 gennaio 2012.

²⁷ Intervento del presidente Napolitano alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico del Collège d'Europe, Bruges, 26 ottobre 2011.

²⁸ *Ibidem*.

4. La risposta alla «primavera araba» e la guerra di Libia²⁹

Nonostante le attese suscitate dall'entrata in vigore del nuovo Servizio europeo per l'azione esterna (Seae) il 1° dicembre 2010, l'Ue ha reagito all'ondata di rivolte contro i regimi autocratici nel Nord Africa e in Medio Oriente in modo lento e impacciato e perlopiù solo dopo iniziative intraprese dagli Stati membri al di fuori del contesto dell'Unione. L'atteggiamento iniziale del governo italiano, analogamente a quello di altri governi di paesi dell'Europa meridionale, è stato di grande cautela e teso a mettere in guardia contro il rischio che dai moti traessero beneficio le forze del fondamentalismo islamico. L'Italia ha svolto, in particolare, un'azione di sensibilizzazione a livello europeo sulla necessità di contrastare le violenze religiose perpetrate a più riprese contro la minoranza cristiano-copta in Egitto, riuscendo ad ottenere che la questione venisse discussa dal Consiglio affari esteri di febbraio nell'ambito del tema più generale della lotta all'intolleranza religiosa, sulla quale veniva approvata una dichiarazione *ad hoc*³⁰.

Particolarmente problematica si è rivelata per l'Ue la gestione politica e diplomatica della guerra in Libia a causa delle divisioni fra gli Stati membri sul tipo ed il livello di intervento da effettuare³¹. Il governo italiano, che all'inizio delle rivolte a Bengasi aveva adottato un atteggiamento di estrema prudenza, ha poi scelto di partecipare all'intervento militare in Libia, ma con alcune riserve mentali e lamentando il proprio scarso coinvolgimento da parte della *leadership* francese e britannica. Significativa è stata a tal riguardo l'esclusione dell'Italia da un colloquio informale in videoconferenza tra Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti svoltosi il 28 marzo alla vigilia della conferenza internazionale sulla Libia, che ha istituito un Gruppo di contatto internazionale con il compito di dare una guida po-

²⁹ Per una trattazione più esaustiva della risposta italiana alla «primavera araba» si rimanda al capitolo di S. Colombo e A. Dessì in questo volume.

³⁰ *Conclusioni su intolleranza, discriminazione e violenza per motivi di religione o convinzione*, 3069ª sessione del Consiglio Affari esteri, Bruxelles, 21 febbraio 2011.

³¹ Per una trattazione più approfondita dei rapporti tra Italia e Libia vedi il capitolo di A. Colombo e A. Varvelli in questo volume.

litica e di favorire il coordinamento degli interventi a sostegno del paese. Il mancato coinvolgimento dell'Italia nelle consultazioni è attribuibile all'interesse dei quattro paesi partecipanti a rinsaldare da una parte l'asse anglo-francese, che è stato il motore dell'intervento in Libia, dall'altra quello franco-tedesco, che è stato al centro delle decisioni sulla risposta europea alla crisi e sulla riforma della *governance* economica dell'Unione³². L'assenza di una posizione comune dell'Ue sulla Libia ha favorito la costituzione di gruppi decisionali informali e ristretti, da cui l'Italia si è vista esclusa, come peraltro era accaduto anche in passato, su altri temi di politica estera. L'interventismo francese, in particolare, è stato visto da molti osservatori in Italia come motivato da interessi economici nazionali in contrasto con quelli italiani soprattutto in materia di approvvigionamenti energetici³³.

5. Altri dossier

In un anno, come si è visto, molto difficile per i rapporti con l'Ue, va segnalato il ruolo attivo svolto dall'Italia su alcuni importanti dossier europei. In primo luogo, il governo italiano ha riconfermato il proprio sostegno al processo di allargamento, pur in un quadro caratterizzato da una crescente sfiducia nella capacità dell'Unione di accogliere nuovi membri e da un diffuso scetticismo sui vantaggi di ulteriori ampliamenti dei confini. In particolare, l'Italia si è adoperata in seno all'Ue affinché alla Serbia, che a luglio aveva arrestato Goran Hadžić, l'ultimo criminale di guerra latitante dell'ex Jugoslavia, fosse concesso dal Consiglio europeo lo *status* di candidato all'ingresso nell'Unione. Il ministro degli Esteri Frattini definiva l'arresto di Hadžić «una

³² F. Venturini, *Schiaffo ingiustificato*, in «Corriere della Sera», 29 marzo 2011, p. 1.

³³ A sostegno di quest'interpretazione, il 1° settembre il quotidiano d'oltralpe «Libération» rendeva pubblica una lettera del 3 aprile in cui il Consiglio nazionale di transizione (Cnt) informava l'emiro del Qatar di aver stipulato un accordo petrolifero con Parigi, in seguito al suo riconoscimento del Cnt alla conferenza di Londra del 29 marzo. Nella lettera il Cnt specificava di aver promesso alla Francia il 35% del greggio totale in cambio del suo pieno e totale appoggio. V. De Filippis, *Pétrole: l'accord secret entre le Cnt et la France*, in «Libération», 1° settembre 2011.

porta spalancata alla Serbia verso l'Unione europea»³⁴. Il Consiglio europeo del 9 dicembre decideva però di rimandare la decisione a febbraio. Il governo italiano ha anche continuato a perorare il rilancio del processo di adesione della Turchia all'Ue. In diverse occasioni il ministro degli Esteri Frattini esprimeva preoccupazione per lo stallo dei negoziati per l'accesso di Ankara all'Ue. «Non possiamo permetterci di perdere la Turchia», dichiarava in un'intervista, «dobbiamo convincere Francia e Germania a seguire la nostra politica estera nei confronti della Turchia perché allontanarla sarebbe un errore gravissimo»³⁵. Analoga posizione è stata espressa da Giulio Terzi³⁶, il ministro degli Esteri del governo Monti, in occasione dell'ottavo Forum di Dialogo italo-turco tenutosi a Istanbul il 24-25 novembre. Il 2 dicembre inoltre, insieme ai suoi omologhi di altri dieci Stati membri, Terzi firmava una lettera aperta in cui l'adesione della Turchia all'Ue era definita di «vitale importanza strategica ed economica» sia per l'Ue sia per la Turchia³⁷.

Per quanto riguarda la cooperazione europea in materia di sicurezza e difesa, il 3 settembre, a margine di una riunione informale dei ministri degli Esteri dei paesi dell'Ue, l'Italia, insieme con la Spagna e i paesi della cosiddetta «iniziativa di Weimar», cioè Francia, Germania e Polonia, firmava una lettera, indirizzata all'Alto rappresentante, di sostegno alla creazione di un quartier generale europeo permanente. L'Italia prendeva così una chiara posizione a favore dello sviluppo di uno degli elementi più importanti per la politica di sicurezza e difesa dell'Unione, stabilendo un importante collegamento diplomatico con i paesi dell'iniziativa di Weimar, che avevano rilanciato la proposta del quartier generale europeo nell'aprile 2010.

Un'area in cui l'Italia continuava a mostrare capacità propositiva, anche perché legata ai più immediati interessi nazionali, è

³⁴ Ministero degli Esteri, *Serbia: Frattini, arresto Hadžić è porta spalancata verso Ue*, 20 luglio 2011.

³⁵ Ministero degli Esteri, *Frattini: Turchia sempre più lontana, l'Europa non se lo può permettere*, 18 settembre 2011.

³⁶ Ministero degli Esteri, *Italia-Turchia: Terzi, al fianco di Ankara per l'integrazione in Europa*, 25 novembre 2011.

³⁷ Ministero degli Esteri, *The EU and Turkey: Steering a Safer Path through the Storms*, 2 dicembre 2011.

la politica dell'immigrazione. Il governo Berlusconi riproponeva la necessità di rafforzare l'Agenzia europea Frontex, ampliandone il mandato, e i meccanismi di cooperazione e solidarietà fra gli Stati membri per far fronte ai flussi migratori di proporzioni eccezionali³⁸. Tuttavia, la mancata attivazione della procedura prevista dalla direttiva 2001/55/Ce per la concessione della protezione temporanea alle persone già arrivate o che si prevedeva sarebbero arrivate dal Nord Africa creava in Italia una diffusa frustrazione, contribuendo probabilmente alla tendenza summenzionata a un aumento della sfiducia dell'opinione pubblica verso l'Ue.

Su un'altra questione, riguardante l'integrazione economica, l'Italia è rimasta isolata, insieme alla Spagna, all'interno dell'Ue. Il 10 marzo 25 Stati membri – tutti a eccezione appunto di Italia e Spagna – decidevano di avviare una cooperazione rafforzata per istituire un brevetto comune europeo basato su un regime linguistico trilingue (inglese, francese o tedesco), analogo a quello dell'Ufficio europeo dei brevetti (Ueb)³⁹. Roma e Madrid, che si erano sempre dette contrarie a un regime basato sul trilinguismo, presentavano il 31 maggio ricorso alla Corte di Giustizia dell'Ue contro la decisione degli altri paesi di procedere utilizzando lo strumento della cooperazione rafforzata. Nel ricorso i due paesi sostenevano che il trilinguismo poteva essere un impedimento agli scambi tra gli Stati membri, e fonte di discriminazione fra imprese e di distorsioni della concorrenza⁴⁰.

Nel corso dell'anno alcuni italiani sono stati nominati a posizioni di vertice nelle istituzioni europee. Oltre all'importante nomina di Mario Draghi alla presidenza della Bce, occorre ricordare quelle di Andrea Enria a presidente dell'Autorità bancaria europea, una delle tre autorità di supervisione create dall'Ue

³⁸ Vedi il capitolo di A. Di Pascale e B. Nascimbene in questo volume.

³⁹ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni della 3074ª sessione del Consiglio Competitività (mercato interno, industria, ricerca e spazio)*, Bruxelles, 9-10 marzo 2011 (Presse 7475/11); Parlamento europeo, *Risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria* (P7_TA(2011)0054), 15/02/2011.

⁴⁰ Presidenza del Consiglio, Dipartimento politiche europee, *Brevetto europeo: Italia ha depositato ricorso alla Corte di Giustizia dell'Ue*, 31 maggio 2011.

dopo la crisi e attive dal 1° gennaio, quella di Vittorio Grilli a presidente del Comitato economico e finanziario dell'Ue e di Giovanni Kessler a nuovo direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta contro la frode e la corruzione (Olaf).

Conclusioni

Il 2011 verrà probabilmente ricordato come l'anno in cui la scarsa capacità di azione e credibilità internazionale del governo Berlusconi e, più in generale, della classe politica italiana, unitamente alle debolezze strutturali dell'economia, hanno rischiato di trasformare la crisi del paese nel fattore scatenante di un generale collasso dell'eurozona. La svolta politica intervenuta verso la fine dell'anno, con l'insediamento del governo Monti, sembra aver allontanato questa prospettiva, ma restano forti incognite sia sui tempi di uscita dalla crisi che sulle concrete possibilità di rilancio del ruolo dell'Italia nell'Ue.

Nella prima parte dell'anno, il governo ha incontrato notevoli e in parte crescenti difficoltà a inserirsi nel gioco politico e diplomatico europeo, soprattutto su due dossier di primario interesse nazionale: crisi economica e conflitto in Libia. Alle fragilità di ordine interno si è aggiunta la mancanza di una visione e di una strategia coerenti di politica europea. Si è quindi venuto accentuando il rischio di una marginalizzazione del paese in seno all'Ue. L'aggravarsi della crisi dei debiti sovrani e le difficoltà a rispettare i vincoli di bilancio europei hanno finito per precipitare l'Italia, all'inizio dell'estate, al centro di un violento attacco speculativo che ha minacciato di mettere a repentaglio la stessa tenuta dell'euro. Il paese è stato quindi sottoposto a pressioni crescenti affinché adottasse misure urgenti per rimettere in sesto i conti pubblici. Ciò ha creato la sensazione di una sorta di «commissariamento» del governo italiano da parte delle istituzioni comunitarie e di alcuni paesi europei, in particolare Francia e Germania, suscitando reazioni negative nell'opinione pubblica. Anche per questa ragione si è registrato nel corso dell'anno un sostanziale calo nella fiducia degli italiani nell'Unione.

Pur in questo contesto, l'Italia non ha rinunciato a criticare i «direttori» europei e in particolare le iniziative franco-tedesche

che ha considerato lesive dei principi comunitari. Il governo Berlusconi ha inoltre avanzato proposte miranti a rafforzare la cooperazione e l'integrazione europea in alcuni settori come l'immigrazione e la politica di sicurezza e difesa. Il tradizionale sostegno al processo di allargamento, in particolare nei confronti della Serbia e della Turchia, è stato riconfermato in più occasioni.

Il passaggio di consegne tra Silvio Berlusconi e il governo di «impegno nazionale» guidato da Mario Monti, a metà novembre, è avvenuto in un momento di grave emergenza dell'economia nazionale, il cui destino è apparso legato a doppio filo con quello dell'integrazione europea. I primi passi del nuovo governo hanno contribuito ad aprire timide prospettive di ripresa, grazie sia alla rapida approvazione di misure di riforma strutturale dell'economia da parte di un'ampia maggioranza parlamentare *bipartisan*, sia all'iniziativa diplomatica del nuovo governo verso i principali paesi europei, volta a ottenere un maggiore coordinamento e solidarietà europea nella risposta alla crisi. Si è così profilato un reinserimento dell'Italia nella dinamica negoziale tra Francia e Germania. Gli stessi tentativi di mediazione nei confronti del Regno Unito, pur rivelatisi infruttuosi, hanno mostrato un'accresciuta capacità di azione diplomatica all'interno dell'Ue. L'Italia è rimasta in bilico, ma ha dato prova, in uno dei momenti più difficili della sua storia recente, di una capacità non indifferente di avviare processi nuovi sia in campo economico che politico, che potrebbe costituire la base anche per un rilancio del suo ruolo nell'Ue.

5. La politica dell'immigrazione

di Alessia Di Pascale e Bruno Nascimbene

Premessa

I rivolgimenti politici occorsi in Nord Africa, la c.d. «primavera araba», e in particolare la situazione determinatasi in Egitto, Tunisia e Libia, che ha provocato l'improvvisa quanto inattesa caduta di *leadership* e regimi al potere da diversi decenni, hanno avuto immediati riflessi all'esterno. L'Italia, sulle cui coste si è registrato un massiccio aumento degli sbarchi, è stato il paese europeo più direttamente coinvolto.

La politica dell'immigrazione attuata nel corso del 2011 è stata, pertanto, marcatamente caratterizzata da tali eventi che sollevano i sempre attuali interrogativi sulle modalità di gestione dei flussi migratori, sul trattamento applicabile ai migranti giunti irregolarmente sul territorio e sulla ripartizione degli oneri tra i paesi dell'Unione europea (Ue).

Il presente capitolo esaminerà gli avvenimenti che hanno contrassegnato tale afflusso di persone, le modalità di gestione del governo italiano e la reazione dell'Unione europea. Specifica attenzione sarà dedicata ai contrasti tra Stati membri, in particolare tra Italia e Francia in merito alla libertà di circolazione nell'area Schengen per gli immigrati provenienti dal Nord Africa e titolari di un apposito permesso rilasciato dall'Italia. Tali eventi hanno peraltro avuto ripercussioni sulla cooperazione bilaterale attuata da anni dall'Italia con i paesi di origine dei migranti per il contenimento dei flussi. Alcune considerazioni saranno quindi dedicate alla strategia perseguita per riattivarli e, infine, agli aspetti più critici emersi nel

La premessa e il paragrafo 5 sono di Bruno Nascimbene; i paragrafi 1-4 sono di Alessia Di Pascale.

corso dell'anno e riguardanti il trattamento dei migranti in Italia.

1. Italia e Ue di fronte all'ondata di migranti dal Nord Africa

La ripresa degli arrivi all'inizio del 2011, che solo fino a metà febbraio erano stati oltre 5.000, a fronte di 4.400 in tutto il 2010¹ ha suscitato viva preoccupazione, anche perché i rivolgimenti occorsi non solo facevano presagire un afflusso straordinario di persone, ma compromettevano proprio quella rete di accordi che aveva costituito la chiave di volta del sistema di controllo dell'immigrazione via mare. Va, infatti, ricordato che l'Italia ha sviluppato nel corso degli anni una fitta rete di accordi bilaterali volti a promuovere la cooperazione dei paesi di origine e di transito dei migranti, nel controllo e nella repressione dei flussi².

Nei mesi successivi, l'Italia ha dovuto affrontare oltre 50 mila arrivi, per la maggior parte concentrati nel primo semestre, i quali hanno sottoposto a forte pressione sia il sistema di accoglienza, sia il sistema di asilo, rendendo necessario reperire in tempi molto rapidi strutture e risorse per accogliere e gestire un numero inatteso di persone e di istanze di protezione³,

¹ Si veda il prospetto riepilogativo allegato all'audizione del sottosegretario all'Interno Sonia Viale, davanti alla Commissione Affari costituzionali, dell'8 giugno 2011.

² Sul tema della pratica bilaterale di controllo dell'immigrazione via mare si vedano B. Nascimbene, *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione europea*, in «Documenti Iai», n. 0922, settembre 2009; S. Trevisanut, *Immigrazione clandestina via mare e cooperazione fra Italia e Libia dal punto di vista del diritto del mare*, in «Diritti umani e diritto internazionale», n. 3, 2009, pp. 609-620; A. Di Pascale, *Migration Control at Sea: The Italian Case*, in *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, a cura di B. Ryan e V. Mitsilegas, Leiden e Boston, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 281-310. Sugli aspetti relativi alla tutela dei diritti fondamentali, e in particolare del diritto di asilo, si vedano recentemente R. Andrijasevic, *Deported: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya*, in «International Migration», 48, n. 1, 2010, pp. 148-174; G. Goodwin-Gil, *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*, in «International Journal of Refugee Law», 23, n. 3, 2011, pp. 443-457.

³ Nel corso di una conferenza stampa svoltasi a metà agosto, il ministro dell'Interno ha fornito i nuovi dati sui migranti giunti in Italia a seguito della crisi nel Nord Africa: dal 1° gennaio fino al 31 luglio 2011 sono sbarcati in

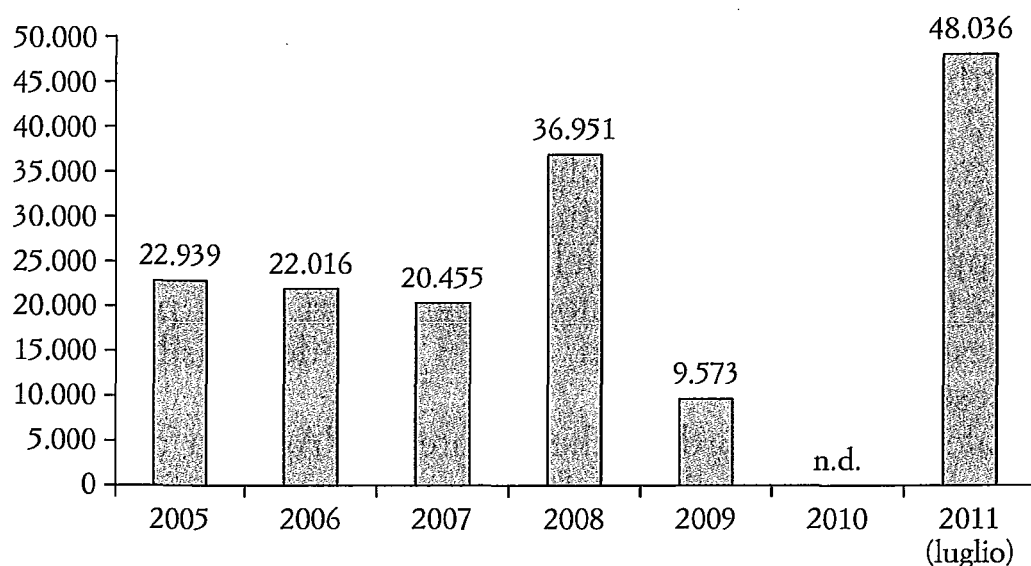


FIG. 1. Clandestini sbarcati in Italia (2005 - primi sette mesi 2011).

Fonte: Ministero dell'Interno.

aprendo peraltro il dibattito sullo *status* da riservare a quanti fossero giunti in tali circostanze.

Immediata è stata, quindi, la ricerca di soluzioni e la richiesta di intervento indirizzata alle autorità europee e formalizzata in una lettera inviata alla Commissione europea a metà febbraio. Il governo italiano ha colto l'occasione per sottolineare la necessità di una revisione più ampia del sistema, chiedendo fra l'altro la trasformazione di Frontex in un'Agenzia operativa che controlli i confini e possa gestire i Centri di identificazione e espulsione⁴ creati a livello europeo,

Italia 24.769 migranti provenienti dalla Tunisia (con arrivi divisi tra gennaio, 253 persone; febbraio, 5.603; marzo, 14.390; aprile, 3.504; maggio, 597; giugno, 164; luglio, 258) e 23.267 dalla Libia (con arrivi divisi tra marzo, 1.467; aprile, 5.759; maggio, 9.396; giugno, 4.590; luglio, 2.055). Si veda Consiglio italiano per i rifugiati (Cir), *Crisi nel Nord Africa, i numeri degli sbarchi*, 23 agosto 2011. Per un'analisi complessiva dei dati si veda il *Diciassettesimo rapporto sulle migrazioni 2011*, a cura della Fondazione Ismu, Milano, Franco Angeli, 2011 ed ivi in particolare il capitolo a cura di M. Lombardi, *Immigrazione dal Nord Africa: la Primavera del 2011*, pp. 243-254.

⁴ I Centri di identificazione ed espulsione (Cie), prima denominati Centri di permanenza temporanea (Cpt), sono strutture previste dal Testo unico per l'immigrazione (art. 14) e deputati a ospitare lo straniero, quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie

procedendo essa stessa a identificazioni e rimpatri, ma anche l'effettiva realizzazione di un sistema omogeneo di asilo entro il 2012 e l'attivazione di programmi regionali di assistenza mirati, con l'adeguato coinvolgimento dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Acnur). Il governo si è anche appellato al principio del *burden sharing* tra tutti gli Stati membri, ovvero la suddivisione degli oneri e dei pesi relativi alla gestione sia dei rifugiati, sia dei richiedenti asilo e sia dei clandestini⁵.

Vale la pena ricordare che Frontex è l'Agenzia dell'Unione europea per i controlli alle frontiere, creata proprio con l'intento di regolare in modo più incisivo la sorveglianza e la gestione delle frontiere. Istituita il 1° maggio 2005 con il regolamento 2007/2004/Ce, ed operativa dal 3 ottobre dello stesso anno, Frontex ha innanzitutto il compito di coordinare le operazioni congiunte svolte dagli Stati membri alle frontiere esterne (marittime, terrestri e aeree). Altre funzioni riguardano la formazione delle guardie di frontiera, l'attività di analisi del rischio, lo sviluppo di ricerche per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne, l'assistenza tecnica ed operativa e il supporto alle operazioni di rimpatrio congiunto. Fatta salva la competenza degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, l'Agenzia dovrebbe quindi intervenire per semplificare e rendere più efficace l'applicazione delle misure dell'Ue relative alla gestione delle frontiere esterne. Perplessità e rilievi sono stati espressi in passato riguardo all'incerto quadro giuridico in cui Frontex opera, soprattutto in relazione alla portata dei poteri a essa spettanti e alla ripartizione di oneri finanziari e responsabilità tra Stati membri, ma soprattutto quanto al rispetto dei diritti fondamentali, non ultimo il principio di *non refoulement*, nell'ambito delle operazioni da essa coordinate. Ai sensi dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati è fatto divieto agli Stati di espellere o respingere i rifugiati e i richiedenti asilo verso luoghi in cui la vita o la libertà ne sarebbero minacciati per motivi di razza,

che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento.

⁵ *Question time* del ministro dell'Interno Roberto Maroni davanti alla Camera dei Deputati, 16 febbraio 2011.

religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per la loro opinione politica. Tale principio, c.d. di *non-refoulement*, viene riaffermato in diversi strumenti, in particolare nell'ambito del diritto internazionale umanitario, con una portata più ampia, applicabile a qualsiasi persona esposta a rischi di trattamenti inumani o degradanti.

Anche sulla spinta degli eventi in corso, che hanno riportato di attualità i limiti del sistema attuale, a ottobre è stato adottato un nuovo regolamento che modifica il precedente 2007/2004/Ce, con l'obiettivo di meglio definire il quadro giuridico di riferimento e di potenziare le capacità operative dell'Agenzia, prevedendo altresì l'elaborazione e lo sviluppo di una strategia in materia di diritti fondamentali e istituendo una nuova figura (il responsabile dei diritti fondamentali) al fine di consolidare la tutela dei diritti umani nell'ambito delle attività dell'Agenzia⁶.

A fronte della richiesta di rafforzamento della sorveglianza delle frontiere esterne dell'Ue, avanzata dal governo italiano, l'operazione congiunta di pattugliamento nell'area del Mediterraneo centrale denominata Hermes 2011, prevista in origine per il giugno 2011, è stata così anticipata al 20 febbraio⁷. In ragione del continuo aumento della pressione migratoria, la durata iniziale dell'operazione, fissata al 31 marzo, è stata prorogata fino alla fine di agosto, e l'area operativa è stata estesa, includendo anche la Sardegna. Oltre al pattugliamento dell'area identificata, al fine di prevenire l'attraversamento delle frontiere, l'intervento era inteso a raccogliere le informazioni necessarie per l'analisi, l'identificazione della nazionalità dei migranti, e la previsione e la prevenzione di possibili attività criminali alle frontiere esterne dell'Unione europea. L'operazione è stata posta sotto la guida dell'Italia, in quanto Stato ospite, ovvero (ai sensi del regolamento attualmente vigente) lo Stato nel cui territorio ha luogo l'operazione congiunta. Complessivamente quindici Stati membri hanno messo a disposizione mezzi di tra-

⁶ Regolamento (Ue) n. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 recante modifica del regolamento (Ce) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in «Guue», L 304, 22 novembre 2011.

⁷ I dettagli dell'operazione sono descritti sul sito dell'Agenzia Frontex.

sporto – coordinati dal centro di monitoraggio e informazione della Commissione – e, per la prima volta, è intervenuta anche la Svizzera (che, in quanto Stato membro dell'area Schengen, nel 2009 aveva sottoscritto un accordo con la Comunità europea, per la definizione delle proprie modalità di partecipazione alle attività di Frontex).

Rispondendo a una specifica richiesta formulata dall'Italia che venissero stanziati 100 milioni di euro per far fronte alla situazione, la Commissione ha reso disponibili ulteriori risorse finanziarie nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati pari a 25 milioni di euro⁸. Il tema dell'adeguatezza degli strumenti finanziari, in situazioni di emergenza, è stato affrontato dalla Commissione europea nella comunicazione del 4 maggio⁹ (che ha rappresentato la prima riflessione sulle tematiche migratorie dopo gli eventi in Nord Africa). Proprio alla luce di tali vicende è stato constatato che le risorse finanziarie disponibili a titolo del programma generale *Solidarietà e gestione dei flussi migratori*¹⁰ non sono sufficienti per rispondere a tutte le richieste di assistenza. In primo luogo, questi fondi non possono essere mobilitati facilmente, essendo stati concepiti per intervenire in situazioni stabili e non per far fronte a emergenze e crisi. In secondo luogo, le dimensioni dei problemi superano largamente i mezzi esistenti. Alla luce di queste riflessioni, a novembre la Commissione europea ha così presentato due proposte volte a semplificare il quadro normativo attuale e ad accrescere gli importi disponibili per far fronte a situazioni di emergenza, introducendo un meccanismo di pronto intervento, che in futuro dovrebbe consentire all'Unione europea di reagire rapidamente a situazioni di crisi in rapida evoluzione¹¹.

⁸ Ue, *The European Commission's Response to the Migratory Flows from North Africa* (Memo/11/226), 8 aprile 2011.

⁹ *Comunicazione sulla migrazione*, COM(2011) 258 finale, p. 6.

¹⁰ Il programma generale comprende quattro fondi pertinenti in questo contesto: il Fondo per le frontiere esterne, il Fondo europeo per i rimpatri, il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo per l'integrazione.

¹¹ Si vedano in particolare i seguenti atti: COM(2011) 749 definitivo, COM(2011) 750 definitivo, COM(2011) 751 definitivo, COM(2011) 752 definitivo, COM(2011) 753 definitivo.

2. Status dei migranti dal Nord Africa e protezione umanitaria

Oltre alla gestione dell'accoglienza e al rafforzamento dei controlli alle frontiere per limitare i flussi migratori in provenienza dal Nord Africa, che in una prima fase erano stati prospettati di dimensioni davvero straordinarie, il dibattito si è incentrato anche sullo *status* da attribuire a quanti fossero già giunti sul territorio nazionale.

In occasione della riunione del Consiglio giustizia e affari interni (Gai) dell'Unione europea, svoltasi l'11-12 aprile, nel porre all'attenzione la portata assunta dai flussi migratori in provenienza soprattutto dalla Tunisia, il governo italiano ha così formulato espressamente la richiesta (con il sostegno di Malta, anch'essa coinvolta dagli arrivi) di attivazione della procedura prevista dalla direttiva 2001/55/Ce¹² per la concessione di protezione temporanea alle persone già arrivate o che si prevedeva sarebbero arrivate nei mesi successivi dal Nord Africa. La riunione si è svolta al termine di una settimana di forte tensione fra l'Italia e alcuni paesi europei, in relazione allo *status* da attribuire ai migranti dal Nord Africa e alla sussistenza di una situazione di effettiva emergenza.

La direttiva ha, infatti, istituito una procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio, o di imminente afflusso massiccio, di sfollati provenienti da paesi terzi, che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea. Tale tutela si applica, in particolare, qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone in questione e di coloro i quali richiedono protezione. Ove adottata, la decisione del Consiglio determina, per gli sfollati ai quali si riferisce, l'applicazione della protezione temporanea in tutti gli Stati membri. È previsto tuttavia un meccanismo di at-

¹² Direttiva del Consiglio 2001/55/Ce del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in «Guce», L 212, 7 agosto 2001, p. 12.

tivazione molto complesso, e in mancanza di precedenti, non è chiaro quali siano i tempi di attuazione della procedura.

Il Consiglio dell'Ue non ha comunque accolto la richiesta italiana¹³, ritenendo che non sussistessero i presupposti prescritti.

Tale vicenda ha messo peraltro in luce una duplicità di situazioni, suscettibili di un diverso trattamento: da una parte i c.d. migranti economici, dall'altra quelli in cerca di una protezione internazionale. Nel primo caso si tratta di persone in cerca di migliori condizioni di vita, che approfittando dell'attenuarsi dei controlli, hanno tentato di raggiungere le coste europee. Rispetto a essi, si configurano pertanto soprattutto i profili relativi all'immigrazione irregolare. Viene in proposito in rilievo la direttiva 2008/115/Ce, adottata dall'Unione europea nel 2008 e volta a definire norme e procedure comuni applicabili al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare¹⁴, la quale stabilisce quale principio generale il rimpatrio del cittadino di paese terzo in posizione irregolare, facendo tuttavia salva la possibilità degli Stati membri di rilasciare, per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura, un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare (art. 6.4). Se non vi è motivo di ritenere che ciò possa compromettere la finalità della procedura di rimpatrio, il rimpatrio volontario deve peraltro esser preferito al rimpatrio forzato.

Diverso è il caso dei migranti in cerca di protezione internazionale: per costoro si trattava di assicurare l'accoglienza e l'esame delle domande presentate, nel rispetto dei parametri fissati dalla normativa europea, tenendo tuttavia presente la sollecitazione straordinaria a cui il sistema di asilo veniva sottoposto. Questo aspetto è stato sottolineato anche nella lettera inviata congiuntamente da Italia e Francia al presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, il 26 aprile. In essa, i due paesi evidenziavano l'opportunità, in previsione di un afflusso massiccio di

¹³ Ministero degli Esteri, *Immigrazione: Europa timida, delusione italiana*, 11 aprile 2011.

¹⁴ Direttiva 2008/115/Ce del 16 dicembre 2008, in «Guue», L 348, 24 dicembre 2008, p. 98.

sfollati dalla Libia, di adottare un piano operativo europeo definito in anticipo, contenente dei meccanismi di solidarietà specifici per la concessione della protezione temporanea a queste persone, tenendo conto delle capacità di accoglienza di ciascuno dei partner così come degli sforzi già sostenuti¹⁵.

Nel frattempo, però, il 5 aprile il governo italiano aveva adottato un decreto con cui aveva definito misure umanitarie di protezione temporanea, applicabili «a favore di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011»¹⁶ (si trattava di oltre 25.000 persone).

Lo stesso giorno era stato raggiunto un accordo tecnico tra il ministro dell'Interno Roberto Maroni e il suo omologo tunisino Habib Essid, con l'obiettivo di rafforzare il controllo dei flussi migratori irregolari e facilitare il rimpatrio dei cittadini tunisini giunti in Italia irregolarmente¹⁷. Un accordo destinato a trovare applicazione soltanto nei confronti di quanti hanno fatto e avessero fatto ingresso sul territorio italiano successivamente all'entrata in vigore del decreto. Il precedente accordo di riammissione concluso tra Italia e Tunisia nel 1998 prevedeva l'impegno delle parti a non praticare rimpatri in massa o speciali e, come aveva dichiarato il ministro Maroni in un'audizione alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari esteri di Camera e Senato il 2 marzo, si presentava di difficile applicazione nelle attuali circostanze: sia per ragioni tecniche e operative conseguenti alla situazione politica in Tunisia, sia perché le autorità tunisine consentivano il rimpatrio (al massimo) di quattro persone al giorno¹⁸.

¹⁵ Presidenza del Consiglio, *Berlusconi: tra Italia e Francia forte convergenza*, comunicato del 26 aprile 2011.

¹⁶ Decreto del presidente del Consiglio del 5 aprile 2011, *Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi nordafricani*, in «Gazzetta ufficiale», n. 81, 8 aprile 2011.

¹⁷ *Informativa urgente del governo sulle misure adottate in relazione all'eccellente flusso di immigrazione verso l'isola di Lampedusa*, Camera dei Deputati, 7 aprile 2011.

¹⁸ *Audizione del ministro dell'Interno, Roberto Maroni, sui recenti sviluppi della situazione nel Mediterraneo*, Commissioni riunite Affari costituzionali e Affari esteri di Camera e Senato, 2 marzo 2011.

Il decreto del 5 aprile sulla protezione temporanea si fonda su una previsione della legge sull'immigrazione del 1998 (art. 20), che prevede la possibilità di ricorrere a misure di protezione temporanea per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione europea. Un decreto analogo fu adottato già in passato (1999) nell'ambito dell'emergenza Kosovo. Ne furono destinatari i cittadini appartenenti alla Repubblica federale di Jugoslavia, ai quali fu rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di protezione temporanea. In quell'occasione, la validità del permesso fu espressamente limitata alla permanenza sul territorio nazionale. La misura adottata il 5 aprile ha, invece, previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi (con successivo decreto adottato a ottobre, tale termine è stato prorogato di ulteriori sei mesi) che consente «all'interessato, titolare di un documento di viaggio, la libera circolazione nei paesi dell'Unione europea, conformemente alle previsioni della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1995 e della normativa comunitaria». Il decreto autorizzava, infatti, a circolare al di fuori del territorio italiano, senza ricordare i limiti che le «norme Schengen» stabiliscono.

Il governo francese, preoccupato che molti dei migranti giunti in Italia dal Nord Africa fossero in realtà intenzionati a stabilirsi in Francia, ove le comunità di origine maghrebina sono molto numerose, ha prontamente reagito al decreto approvato dall'Italia. In una circolare adottata il 6 aprile, il ministro dell'Interno francese si è rivolto ai prefetti precisando norme ed obblighi applicabili: ha specificato che i titoli di soggiorno e le autorizzazioni provvisorie rilasciate da altri Stati a cittadini di paesi terzi, non sono ricevibili, ovvero ammissibili, se non quando siano state notificate alla Commissione europea dallo Stato membro che li rilascia¹⁹. In ogni caso, esse risultano soggette alle condizioni ordinarie per la libera circolazione, ai sensi

¹⁹ Su questi aspetti si veda anche Y. Pascouau, *Schengen Area under Pressure: Controversial Responses and Worrying Signs*, in «European Policy Centre Commentaries», 3 maggio 2011.

del Codice Frontiere Schengen²⁰. La circolare ha invitato pertanto le competenti autorità di polizia a rinviare verso l'Italia quanti avessero tentato di fare ingresso in territorio francese, senza soddisfare ai presupposti e alle condizioni richieste.

I permessi previsti dal decreto del 5 aprile configurano una misura nazionale, valida sul territorio italiano, soggetta alle condizioni stabilite per la libera circolazione per un periodo non superiore a tre mesi nel rispetto della ricordata normativa dell'Unione europea (in virtù dell'art. 21 della Convenzione di applicazione degli accordi di Schengen e dell'art. 5 del Codice Frontiere Schengen). Appare dunque corretta la posizione assunta dal governo francese e subito dopo da quello tedesco. Diversa sarebbe stata l'ipotesi di permessi rilasciati sulla base di una procedura di protezione temporanea adottata ai sensi della direttiva 2001/51/Ce. In tal caso, è espressamente prevista la possibilità di trasferimento delle persone beneficiarie della protezione da uno Stato membro all'altro, da attuarsi con il consenso degli interessati e in uno «spirito di solidarietà comunitaria» (art. 26).

In assenza, pertanto, di meccanismi efficaci di ripartizione degli oneri tra Stati membri, il permesso adottato dall'Italia ha rappresentato una modalità per superare i limiti a una gestione puramente nazionale. I primi dati disponibili hanno, infatti, confermato le preoccupazioni nutrite dalla Francia, registrando nel 2011 un incremento del 1.789% nel numero di tunisini, fermati alla frontiera franco-italiana nel tentativo di fare ingresso Oltralpe²¹. Un comportamento quello posto in essere dai due paesi che, come si dirà, la stessa Commissione europea ha ritenuto discutibile da un punto di vista politico. Esso pone, cionondimeno, all'attenzione la necessità di identificare strumenti, per un'adeguata gestione a livello europeo di situazioni di afflusso massiccio di migranti, evitando iniziative unilaterali.

²⁰ Regolamento (Ce) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice Frontiere Schengen), in «Guue», L 105, 13 aprile 2006, pp. 1 ss.

²¹ R. Puertolas e A. Trouillet, *Les flux d'immigration illégale en France*, in «Les cahiers de la sécurité», n. 17-18, luglio-dicembre 2011, pp. 159-170.

3. Clausola di solidarietà e revisione di Schengen

Negli ultimi anni la questione della promozione della solidarietà tra gli Stati membri nel settore dell'immigrazione e dell'asilo è stata sollevata in diverse occasioni²².

Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri ha peraltro trovato espresso accoglimento anche nel Tfue (art. 80), che non ne ha però definito le modalità operative. Una specifica disposizione sancisce che, nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio Ue, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, possa adottare misure temporanee a beneficio degli Stati membri interessati (art. 78, 3, Tfue).

Se gli Stati membri concordano sul fatto che vi sia una distribuzione diseguale degli oneri in materia di accoglienza nell'Unione europea, si ravvisano, tuttavia, punti di vista diversi sia sui motivi per la distribuzione non uniforme, sia sulle diverse possibili soluzioni a questo problema. Si tratta di un aspetto di grande interesse per l'Italia: la necessità di prevedere dei meccanismi che, proprio in caso di afflussi massicci di persone, consentano una ripartizione tra gli Stati membri, è stata più volte sollevata in sede europea, da parte del governo italiano²³.

²² Tra queste nel Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato alla protezione nell'Unione europea, COM(2008) 360 finale, nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2008 su iniziativa della presidenza francese e nel programma di Stoccolma, che ha definito le priorità per lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2009-2014.

²³ Come ha rilevato il ministro Maroni in occasione della già citata audizione del 2 marzo 2011, la lettera inviata alla Commissione europea il 14 febbraio è stata l'occasione per ribadire la posizione dell'Italia in merito alla richiesta della migliore definizione del sistema europeo di asilo. «Un impegno contenuto nel programma di Stoccolma, che vede però l'ostilità aperta di alcuni paesi, Inghilterra, Germania e Svezia in particolare. Si tratta di un'iniziativa assolutamente importante, che si fonda sul principio di sussidiarietà e di solidarietà tra i paesi europei, con la definizione di un sistema unico per i richiedenti asilo e per l'accoglienza, attuando il cosiddetto principio del *burden sharing*. Se l'Europa è solidale, deve esserlo anche da questo punto di vista, il che oggi non avviene. Come sapete, oggi i rifugiati che arrivano in un paese

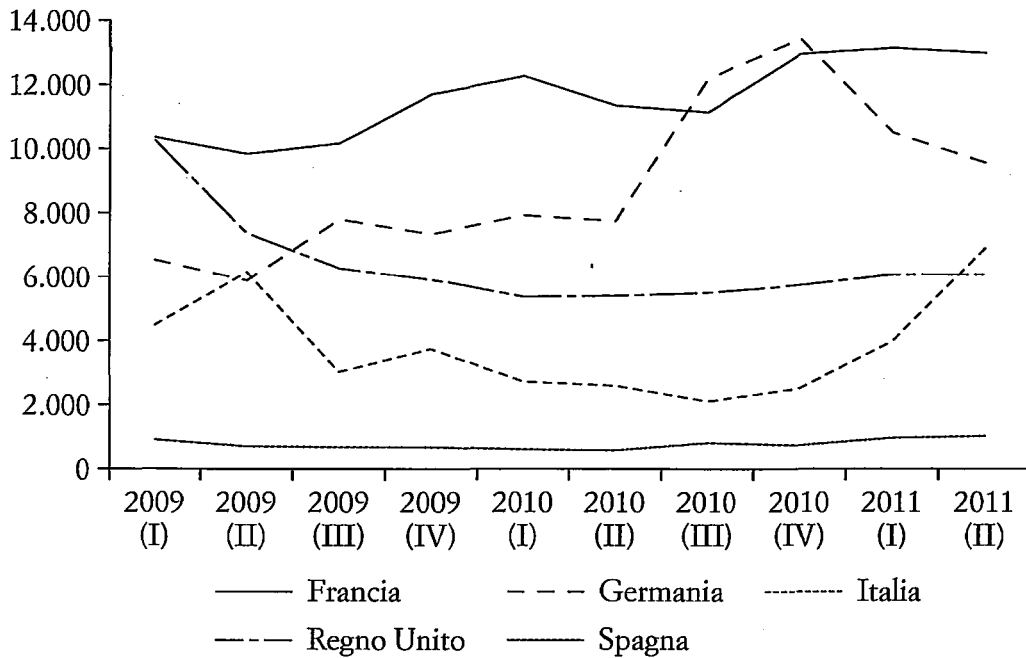


FIG. 2. Trend trimestrale delle richieste d'asilo nei principali paesi europei (2009-secondo trimestre 2011).

Fonte: Acnur.

Le vicende del 2011 fanno in particolare emergere con chiarezza la difficoltà a trasporre sul piano pratico principi pur ben chiaramente affermati nei trattati e, almeno teoricamente, condivisi. Gli avvenimenti della «primavera araba» hanno messo in evidenza lo scarso spirito di solidarietà tra Stati membri e le carenze complessive del sistema.

Tali difficoltà si inseriscono all'interno di un quadro che già nelle situazioni ordinarie mostra le proprie inadeguatezze. Deve in particolare essere ricordata la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, emessa all'inizio del 2011, che ha condannato Grecia e Belgio, proprio sul presupposto di una mancanza di standard omogenei tra paesi europei in materia di asilo²⁴. La Corte di Strasburgo, richiamando il carattere assoluto del divieto di trattamenti inumani e degradanti sancito all'art. 3 della

devono stare in tale paese e non possono, neanche quando hanno ottenuto lo status di rifugiato, recarsi in un altro paese, perché, in base alla Convenzione di Dublino, quest'ultimo può rimandarli nel paese di provenienza».

²⁴ Sentenza del 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Belgio e Grecia, ric. n. 30696/09.

Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), ormai affermato nella propria consolidata giurisprudenza, e il diritto a un rimedio effettivo, che si concretizza nel diritto a vedersi effettivamente garantite le libertà e i diritti previsti dalla Convenzione, ha affermato che uno Stato membro deve verificare la domanda di protezione internazionale presentata, anche se in base al regolamento Dublino II, che definisce le norme per l'identificazione del paese competente all'esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato e protezione internazionale, non sarebbe di sua competenza, ove ritenga che lo Stato competente non fornisca garanzie adeguate in merito al rispetto dei diritti in questione. La pronuncia opera, pertanto, un'autorevole constatazione circa la sussistenza di rilevanti differenze tra gli Stati membri, nonostante l'avvio di un processo di armonizzazione in materia di asilo. Principi simili sono stati ribaditi a dicembre dalla Corte di giustizia²⁵.

Inoltre, sulla base di dati pubblicati dalla Commissione²⁶, risulta che nel primo semestre del 2011 più del 75% di tutte le domande di asilo sono state presentate in sei soli Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Regno Unito, Svezia e Italia), con ciò mettendo chiaramente in luce che gli oneri non sono equamente ripartiti e che molti Stati membri dell'Ue potrebbero assumere maggiori responsabilità.

All'inizio di dicembre la Commissione europea ha, quindi, pubblicato un'attesa comunicazione sul *Rafforzamento della solidarietà all'interno dell'Unione in materia di asilo*, in cui ha riconosciuto la necessità di intervenire prontamente in simili situazioni, garantendo condizioni di accoglienza dignitose. La Commissione ha proposto di migliorare i sistemi di asilo grazie all'interazione tra la legislazione dell'Unione, una cooperazione pratica rafforzata e un uso migliore dei meccanismi di finanziamento europei²⁷. Oltre a promuovere l'intervento del nuovo Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Uesa), rafforzando le

²⁵ Sentenza del 21 dicembre 2011, nelle cause riunite C-411/10, N.S./Secretary of State for the Home Department e C-493/10, M.E. e a./Refugee Applications Commissioner Minister for Justice, Equality and Law Reform.

²⁶ Si veda il comunicato della Commissione del 2 dicembre, *Politica di asilo: meno discorsi, più solidarietà* (Ip/11/1493).

²⁷ COM(2011) 835 finale.

modalità di cooperazione pratica (ad esempio facilitando l'invio di funzionari all'estero al fine di aiutare gli Stati membri a far fronte a situazioni di particolare pressione), la Commissione ha anche affermato la necessità di sviluppare il reinsediamento di beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro all'altro, e di introdurre meccanismi di valutazione e di allarme rapido che consentano di individuare e affrontare problemi che emergono nei sistemi di asilo nazionali.

Ma l'eccezionale afflusso di persone provenienti dal Nord Africa ha anche rimesso in discussione le modalità operative di gestione dei controlli nell'area Schengen. Le incertezze e le ricordate polemiche tra Italia e Francia hanno indotto la Commissione ad approfondire la vicenda. Così, all'esito dell'esame condotto sul decreto adottato dall'Italia e sui controlli di polizia attuati dalla Francia alle frontiere, il 25 luglio la Commissione ha emesso una dichiarazione in cui ha rilevato che tali iniziative, pur compatibili con il diritto dell'Unione europea da un punto di vista formale, contravvenivano allo spirito delle norme Schengen²⁸. Entrambi i paesi avrebbero, infatti, operato sfruttando gli spazi di ambiguità del sistema.

Nella lettera congiunta inviata a fine aprile ai presidenti del Consiglio europeo e della Commissione, Nicolas Sarkozy e Silvio Berlusconi avevano chiesto di esaminare la possibilità di ripristinare i controlli delle frontiere interne in caso di difficoltà eccezionali nella gestione delle frontiere esterne.

Rispondendo anche alle sollecitazioni rivolte nel Consiglio europeo di giugno, una proposta in tal senso è stata presentata dalla Commissione nel settembre 2011²⁹. Sottolineando l'opportunità di evitare il ricorso a iniziative unilaterali degli Stati membri, la comunicazione ha ipotizzato l'introduzione di un meccanismo che permetta all'Unione di gestire sia le situazioni

²⁸ *Statement by Commissioner Malmström on the Compliance of Italian and French Measures with the Schengen Acquis* (Memo/11/538), 25 luglio 2011.

²⁹ Si vedano in particolare la comunicazione della Commissione *Governance Schengen. Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne*, COM(2011) 561 definitivo e la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (Ce) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali*, COM(2011) 560 definitivo, entrambe presentate il 16 settembre 2011.

in cui uno Stato membro non adempie all'obbligo di controllare la propria sezione di frontiera esterna, sia quelle in cui un tratto particolare della frontiera esterna diventa oggetto di pressione inaspettata e grave a seguito di eventi esterni. Alcuni Stati membri (Francia, Spagna, Germania) hanno tuttavia espresso perplessità in merito alla proposta, non condividendo l'opinione che spetti alla Commissione assumersi la responsabilità di prendere decisioni sulle misure operative nel campo della sicurezza³⁰. Invece di promuovere modalità di attuazione di un'effettiva solidarietà, l'afflusso di persone dal Nord Africa ha fatto emergere tensioni e mancanza di fiducia tra Stati membri, in merito alla capacità di applicare adeguati meccanismi di controllo delle frontiere interne in caso di forte pressione su quelle esterne, che hanno portato addirittura a rimettere in discussione il principio della libera circolazione nello spazio Schengen.

4. Ripristino degli accordi bilaterali e misure per il rimpatrio volontario

L'estensione della crisi alla Libia, che all'inizio dell'anno aveva coinvolto Tunisia, Egitto e Algeria, ha avuto un primo effetto: arrestare il sistema di controllo dell'immigrazione fino ad allora incentrato sulla collaborazione con il governo di Tripoli.

L'apertura del fronte libico, con l'adozione delle risoluzioni 1970/2011 e 1973/2011³¹ delle Nazioni Unite, ha ingenerato immediata incertezza circa le sorti dell'accordo con la Libia. Il Trattato di partenariato non contempla espressamente né la possibilità di sospensione, né di denuncia. Va, tuttavia, sottolineato che, pur con diversità di posizioni, la guerra viene ritenuta come causa di estinzione o di sospensione dei trattati bilaterali di natura politica, quale appunto un trattato di amicizia³². In una se-

³⁰ Si vedano le critiche espresse dai governi francese, spagnolo, tedesco il 14 settembre 2011, cui ha reagito la Commissione: *Berlino, Parigi e Madrid: «Sui controlli alle frontiere non decida Bruxelles»*, in «Stranieriinitalia.it».

³¹ S/RES/1970 (2011) del 26 febbraio 2011 e S/RES/1973 (2011) del 17 marzo 2011.

³² Su questi aspetti si vedano N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli, 2011⁴ e con specifico riferimento alla vi-

rie di dichiarazioni, il governo ha poi affermato che l'accordo di partenariato dovesse considerarsi sospeso³³, con ciò tuttavia non eliminando tutte le incertezze e le perplessità che erano state sollevate³⁴.

La risposta italiana si è in ogni caso indirizzata in una pluralità di direzioni. Da una parte si è posto il problema del ripristino della rete di accordi, considerata essenziale per garantire il controllo delle partenze e la riammissione dei migranti giunti illegalmente sulle coste italiane. A seguito della firma dell'accordo con la Tunisia all'inizio di aprile, ulteriormente ribadita nel corso di una visita effettuata a Tunisi dal ministro dell'Interno Maroni in settembre, il fenomeno si è drasticamente ridotto ed i rimpatri dei migranti di origine tunisina sono proseguiti regolarmente³⁵.

A giugno è stato poi sottoscritto un accordo tra il governo italiano e il Consiglio nazionale di transizione (Cnt) libico. Sebbene il testo non sia stato reso pubblico, si è appreso che esso contiene l'impegno delle parti a procedere «allo scambio di informazioni sui flussi di immigrazione illegale, sulle organizzazioni criminali che li favoriscono, sui *modus operandi* e sugli itinerari seguiti e sulle organizzazioni specializzate nella falsificazione di documenti e di passaporti, nonché alla reciproca assistenza e cooperazione nella lotta all'immigrazione illegale, incluso il rimpatrio di immigrati in posizione irregolare»³⁶. In-

cenda dell'intervento contro la Libia, dello stesso autore, *Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no*, in «AffarInternazionali», 20 marzo 2011.

³³ Si veda il resoconto della seduta del 4 maggio 2011 della Commissione Affari esteri della Camera dei Deputati.

³⁴ Si veda in particolare N. Ronzitti, *Che fare del Trattato con la Libia?*, in «AffarInternazionali», 28 febbraio 2011.

³⁵ *Informativa urgente del Governo sulla tragica vicenda della morte di venticinque persone a bordo di una nave di immigrati approdata a Lampedusa*, Camera dei Deputati, seduta del 3 agosto 2011.

³⁶ Un testo dell'accordo – che non è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale – è consultabile al seguente indirizzo: <http://download.repubblica.it/pdf/2011/migrazione.pdf>. Si veda anche il comunicato stampa del Ministero degli Esteri del 17 giugno 2011. Secondo quanto dichiarato dal ministro degli Esteri italiano alla fine di agosto, il Cnt si è impegnato a rispettare tutti gli accordi precedentemente conclusi dalla Libia, incluso l'accordo di partenariato. Si veda *Libia, Frattini: Cnt rispetterà Trattato con aziende Italia*, in «Reuters Italia», 23 agosto 2011.

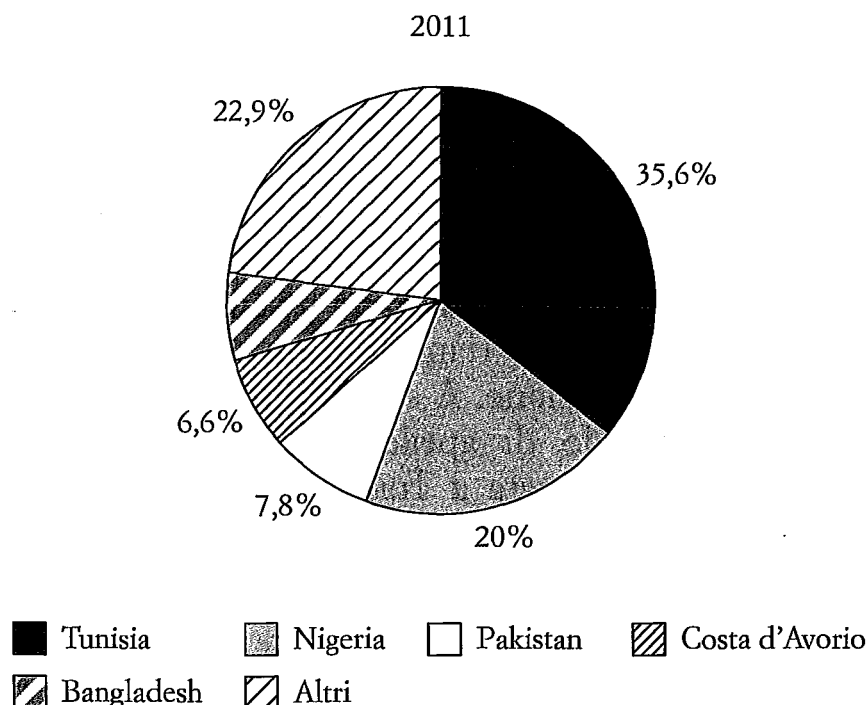


FIG. 3. Richieste d'asilo in Italia per paese di provenienza (primo semestre 2011).

Fonte: Acnur.

fine, il 15 dicembre Italia e Cnt hanno affermato la volontà di riattivare l'Accordo di partenariato, con ciò eliminando ogni incertezza circa le sorti del trattato e la volontà di proseguire la collaborazione tra i due paesi, anche nel settore del contrasto all'immigrazione irregolare³⁷.

Al fine di poter ridurre i tempi di verifica delle istanze di protezione internazionale presentate da cittadini stranieri provenienti dai paesi del Nord Africa, ad agosto la Presidenza del Consiglio ha emanato un'apposita ordinanza³⁸, che ha previsto l'aumento delle commissioni territoriali per l'esame delle domande. È stato, infatti, rilevato che le domande di riconoscimento dello *status* di rifugiato sono quasi raddoppiate rispetto al corrispondente

³⁷ Si veda il comunicato stampa del Ministero degli Esteri, *Italia-Libia: via libera alla riattivazione del «trattato di amicizia»*, 15 dicembre 2011.

³⁸ Ordinanza del presidente del Consiglio dei ministri n. 3958 del 10 agosto 2011, *Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa*.

periodo dell'anno precedente³⁹. Nuove sezioni sono state così istituite al fine di raddoppiare il numero delle audizioni.

È evidente, tuttavia, che in una situazione di emergenza la questione del rispetto dei diritti fondamentali si pone con grande enfasi. Preoccupazioni sono state espresse, anche a livello internazionale, circa il rispetto dei limiti fissati dalla legge per il trattamento nei Centri di accoglienza e delle garanzie procedurali, nonché per quanto riguarda le condizioni all'interno dei Centri, in particolare per quanto riguarda i c.d. gruppi vulnerabili⁴⁰.

Come dichiarato dal ministro dell'Interno, entro la fine dell'anno era previsto il rimpatrio di 30 mila degli oltre 50 mila stranieri giunti dall'inizio del 2011 sulle coste italiane, in provenienza dal Nord Africa⁴¹. È auspicabile che a fronte di numeri così ampi siano state adottate tutte le cautele necessarie, con un esame adeguato della situazione individuale, e che non possano pertanto configurarsi come espulsioni collettive, vietate in particolare ai sensi dell'art. 4, protocollo n. 4, della Cedu.

Ma accanto alle forme di rimpatrio coattivo, l'ordinanza del presidente del Consiglio di agosto ha previsto anche delle ipotesi di rimpatrio volontario assistito, e da attuarsi in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim). A tal fine è stata sottoscritta a settembre una convenzione con la protezione civile che ha previsto l'applicazione delle misure di

³⁹ La Commissione di Bari, ad esempio, nei primi sette mesi del 2010 aveva esaminato 506 richieste di riconoscimento di protezione, mentre nello stesso periodo del 2011 le domande presentate sono state 3.731. Comunicato del Ministero dell'Interno, *Mantovano a Bari: tempi più brevi per l'esame delle domande di asilo*, 3 agosto 2011.

⁴⁰ Si vedano Council of Europe Parliamentary Assembly, *Report on the Visit to Lampedusa (Italy)*, 23-24 May 2011, 30 settembre 2011; Amnesty International, *Italy: Amnesty International Findings and Recommendations to the Italian Authorities Following the Research Visit to Lampedusa and Mineo*, 21 aprile 2011.

⁴¹ Come affermato dal ministro dell'Interno nella già citata conferenza stampa svoltasi a metà agosto, dall'inizio dell'anno a fine luglio, sono stati eseguiti 13.667 rimpatri. Per gli immigrati provenienti dalla Libia (oltre 23.000 al 31 luglio 2011) che non otterranno lo status di rifugiato (che il ministro stima tra il 35 e il 40% dei richiedenti) «mettiamo a disposizione programmi di rimpatrio assistito, altrimenti saranno comunque rimandati indietro», *Lampedusa, ancora sbarchi. Maroni: stop operazioni in Libia*, in «Melting Pot Europa», 15 agosto 2011.

rimpatrio volontario assistito nei confronti di circa 600 stranieri giunti in Italia successivamente al 1° gennaio 2011.

5. Contrasto dell'immigrazione irregolare e trattamento dei migranti

Nonostante l'interesse nell'anno in esame si sia incentrato soprattutto sugli eventi determinati dalla «primavera araba», non è venuta meno l'attenzione sul piano internazionale in merito al trattamento riservato allo straniero in Italia.

Gli stessi accordi bilaterali per la gestione dei flussi migratori sono stati oggetto di numerose e dure critiche appuntatesi soprattutto sul rispetto dei diritti umani dei migranti. Un aspetto questo su cui si attende con grande interesse la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Hirsi c. Italia*, caso delicato e interessante promosso da un gruppo di immigrati di nazionalità somala ed eritrea, che erano stati intercettati in mare a sud di Lampedusa nell'estate del 2009, mentre cercavano di raggiungere l'Italia a bordo di barconi provenienti dalla Libia e ivi rinviati dalle autorità italiane. In considerazione dell'importanza della vicenda e della rilevanza dei principi che saranno affermati, suscettibili di influenzare in futuro le modalità di controllo dell'immigrazione, in particolare via mare, la causa è stata assegnata alla Grande Camera, che nel sistema della Corte europea dei diritti dell'uomo ha il compito di pronunciarsi sulle questioni che presentano i più rilevanti problemi interpretativi. L'udienza, nella quale il governo italiano, accusato di aver violato l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (divieto di trattamenti inumani e degradanti), l'art. 4, protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive) e n. 13 della Cedu (diritto a un rimedio effettivo), ha fatto valere le proprie difese, si è svolta a giugno ed è imminente la pronuncia della sentenza.

La massiccia intensificazione degli sbarchi è avvenuta peraltro in un momento in cui erano accese le polemiche per il mancato recepimento da parte dell'Italia della ricordata direttiva rimpatri. Grande rilievo ha pertanto assunto la pronuncia resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ad aprile

(caso *El Dridi*)⁴². Nella pronuncia la Corte ha fornito importanti principi interpretativi della suddetta direttiva in relazione alla disciplina contenuta nella legge sull'immigrazione varata dal Parlamento italiano nel 1998⁴³, sollecitandone un adeguamento legislativo. Le conseguenze della sentenza della Corte di giustizia sono state immediate, come assai raramente accade (almeno nel nostro paese). Il giudice nazionale si è conformato tempestivamente agli obblighi di diritto Ue, contribuendo a «convincere» un legislatore non solo poco incline a adottare norme in conformità a tale diritto, ma critico nei confronti sia della Corte di giustizia, sia delle istituzioni dell'Unione. Malgrado una lettura critica e riduttiva proposta da alcuni membri del governo, la sentenza mette in dubbio la *ratio* stessa della criminalizzazione delle norme sull'ingresso e soggiorno dello straniero nel nostro paese, richiedendo non solo una modifica delle stesse, come poi è avvenuto (legge 2 agosto 2011, n. 129)⁴⁴, ma anche un «ripensamento» di carattere generale, tuttavia non (ancora) attuato, sollevando perplessità e interrogativi per chi deve interpretarle e applicarle⁴⁵. A riprova delle resistenze del governo italiano sul tema, la legge 129/2011 non appare, tuttavia, pienamente conforme agli orientamenti espressi dalla Corte di giustizia.

Diverse sono state anche le prese di posizione internazionali sul trattamento degli stranieri in Italia. Spicca, in particolare, il rapporto presentato a settembre dal commissario europeo per i diritti dell'uomo, Thomas Hammarberg, a seguito di una visita effettuata in Italia nel maggio 2011. Il rapporto contiene severe

⁴² Sentenza del 28 aprile 2011, n. C-61/11 Ppu El Dridi.

⁴³ Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998).

⁴⁴ Con il d.l. 23 giugno 2011, 89, convertito con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 129, il Tu immigrazione è stato quindi modificato per recepire la direttiva 2008/115/Ce, anche alla luce dei rilievi mossi dalla Corte di giustizia.

⁴⁵ Per una riflessione su questi profili si veda B. Nascimbene, *Immigrazione, Corte di giustizia e norme nazionali*, in «Il Corriere Giuridico», n. 10, 2011, pp. 1137-1344 cui si rinvia anche per gli approfondimenti bibliografici. Si veda, inoltre, C. Favilli, *Il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento del questore di fronte alla Corte di giustizia*, in «Diritto penale e processo: mensile di giurisprudenza, legislazione e dottrina», 17, n. 7, 2011, pp. 904-907.

critiche, censurando non solo il trattamento dei rom e sinti, l'atteggiamento discriminatorio nei confronti degli immigrati, la violazione dei diritti fondamentali, ma anche l'inadeguatezza delle misure nei confronti di chi chiede asilo o protezione internazionale, in particolare delle misure di accoglienza e, prima ancora, di quelle per il soccorso in mare di persone (migranti, richiedenti asilo o protezione internazionale) che si trovino in situazione di emergenza⁴⁶. In proposito va anche ricordata l'iniziativa assunta dal Consiglio d'Europa (precisamente dell'Assemblea parlamentare) che ha promosso un'inchiesta su una delle (purtroppo numerose) tragedie del mare, avvenute nel Canale di Sicilia, al fine di accertare la responsabilità della morte di oltre 60 migranti in fuga dalla Libia⁴⁷, nominando a tal fine un apposito relatore.

Considerazioni conclusive

L'eccezionale afflusso di persone provenienti dal Nord Africa che ha investito l'Italia soprattutto nella prima parte del 2011 e le misure che sono state adottate per farvi fronte suggeriscono alcune considerazioni. Sebbene ridimensionata nelle proporzioni, rispetto ai numeri inizialmente paventati, tale vicenda mette in luce le gravi difficoltà di mediazione tra interessi politici nazionali contrastanti, in un settore particolarmente sensibile come è quello dell'immigrazione, ma soprattutto evidenzia i limiti di un sistema comune europeo elaborato nel corso di oltre un decennio, che è apparso non dotato di strumenti di intervento agili e flessibili, idonei a fronteggiare situazioni di emergenza. Criticità puntualmente riscontrate dalla Commissione europea negli atti di indirizzo adottati nel corso dell'anno e alle quali si è tentato almeno in parte di porre rimedio, ridefinendo

⁴⁶ Council of Europe, *Report by Thomas Hammerberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his Visit to Italy from 26 to 27 May 2011*, 7 settembre 2011.

⁴⁷ Si veda il comunicato dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *PACE Inquiry into Responsibility for Loss of Life in the Mediterranean Sea: Visit to Italy*, 2 settembre 2011.

il quadro giuridico mediante la presentazione di proposte volte a introdurre nuovi meccanismi.

Il governo italiano non ha nascosto la delusione per un intervento dell'Unione europea, invocato sin dall'inizio, che è apparso timido ed incerto in una situazione che si configurava come assolutamente straordinaria. Se tuttavia quelle istanze di supporto ripetutamente formulate nel corso dell'anno non hanno prodotto una reazione incisiva ed operativa nell'immediato, esse hanno certamente contribuito a rimettere al centro della discussione europea problematiche sulle quali in passato era emersa una carenza di volontà politica condivisa. Grazie a queste sollecitazioni è stato possibile concludere il processo di adozione del regolamento che ridisegna le modalità operative di Frontex, di cui l'Italia è stata uno dei paesi promotori. Si è inoltre affermata in termini più netti la necessità di una maggiore solidarietà tra Stati membri, a fronte di una diversa incidenza dei flussi nei vari Stati. L'attenzione è, per il momento, concentrata soprattutto sulle richieste di protezione internazionale, mentre la visione del governo italiano è di più ampia portata e intesa a estendere il principio della condivisione degli oneri (*burden sharing*) anche ai flussi migratori irregolari (come si legge nella lettera indirizzata alla Commissione europea a febbraio).

Il governo italiano ha tentato di operare, all'interno degli strumenti esistenti, favorendo il coinvolgimento di altri paesi, che si sono tuttavia dimostrati riottosi. La ricordata controversia che ha opposto Italia e Francia è emblematica delle difficoltà in cui si dibatte un sistema costruito sulla fiducia reciproca, in un settore di grande sensibilità come è quello dell'immigrazione, in cui gli Stati sono molto attenti al mantenimento delle loro prerogative. Proprio l'ambito della futura *governance* di Schengen e dell'introduzione di nuovi meccanismi per il ripristino del controllo in casi eccezionali, alla luce degli eventi del 2011, hanno rappresentato uno dei profili di maggiore tensione tra Stati membri nelle occasioni di confronto ufficiali (Consiglio europeo, Consiglio giustizia e affari interni), ma anche nei rapporti con la Commissione, venendo in discussione l'attribuzione di un potere unilaterale degli Stati o la gestione da parte della stessa Commissione.

Anche se il 2011 è stato caratterizzato soprattutto da una situazione di emergenza, non si può trascurare un altro profilo

meritevole di assoluto rilievo, proprio in relazione al futuro assetto delle relazioni con i paesi del Nord Africa. Le vicende che hanno colpito quest'area hanno in parte compromesso la rete di accordi per il controllo dell'immigrazione irregolare sottoscritti con molti di essi. Se in buona parte essi sono stati ripristinati, grandi perplessità e preoccupazioni permangono in relazione alla collaborazione con la Libia, su cui in passato si erano appuntate le critiche più severe. È auspicabile allora che la preannunciata riattivazione dell'Accordo di partenariato avvenga su nuove basi, più attente ai profili di tutela dei diritti fondamentali dei migranti, ed operando un'adeguata distinzione tra i c.d. migranti economici e quanti siano in cerca di protezione internazionale, ai quali deve essere assicurato pieno accesso alle procedure di riconoscimento. Proprio sul tema del diritto di asilo è auspicabile che il governo italiano si faccia promotore, come lo stesso Parlamento aveva richiesto nella mozione adottata alla fine del 2010, di un'adesione a adeguati standard di protezione, in particolare a quelli sanciti dalla Convenzione di Ginevra. La cooperazione con i paesi di origine dei migranti non può, in ogni caso, divenire un modo per eludere gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali incombenti in virtù degli strumenti internazionali di tutela cui l'Italia abbia aderito, ma deve essere attuata all'interno di un quadro ben definito di obblighi reciproci, non solo incentrati sugli aspetti repressivi, ma anche su quelli di garanzia, che definiscano le condizioni minime di trattamento da assicurare ai migranti rimpatriati o intercettati nel tentativo di raggiungere l'Italia.

Insomma, non pochi sono i problemi lasciati, per così dire in eredità, al nuovo governo in carica da novembre 2011, e che è auspicabile vorrà affrontare, da un lato con una maggiore attenzione al tema della tutela dei diritti, e dall'altro lato con un'adeguata capacità di coinvolgimento dei partner europei nella definizione di nuove, più adeguate, soluzioni al tema della gestione dei flussi migratori.

6. Questione energetica e sicurezza degli approvvigionamenti

di Carlo Frappi e Matteo Verda

1. La questione energetica italiana

La sicurezza energetica, ovvero la disponibilità di grandi quantitativi di energia a prezzi ragionevoli, rappresenta un requisito essenziale per la stabilità e il benessere di ogni società avanzata. Quando un paese – come l'Italia – dipende in larga misura dalle importazioni di materie prime energetiche, le questioni di politica energetica e quelle di politica estera necessariamente si intrecciano e si influenzano a vicenda.

Il livello di dipendenza dell'Italia – ossia il rapporto tra importazioni e consumi – è superiore alla media europea: oltre l'80% dell'energia consumata nel paese è importata, mentre il dato medio europeo è di poco superiore al 55%¹. Nel caso di petrolio e gas naturale, questo livello supera il 90%, con una lenta ma costante tendenza all'aumento. L'importanza di questo dato appare ancora più evidente se si guarda alla composizione del paniere energetico nazionale: petrolio e gas naturale contano ciascuno per poco meno del 40% dei consumi, a cui si aggiunge un 10% circa di carbone, praticamente tutto importato. Le rinnovabili contano per il restante 10%, di cui circa il 6% è rappresentato dall'idroelettrico. Questa struttura è destinata a modificarsi marginalmente nel corso del decennio, seguendo due tendenze piuttosto chiare: una economica, il declino dei consumi petroliferi, e l'altra politica, ossia il raggiungimento

I paragrafi 1 e 2.1 sono di Matteo Verda; i paragrafi 2.2 e 3 sono di Carlo Frappi; le conclusioni sono di entrambi.

¹ Bp, *Statistical Review of World Energy 2011*, giugno 2011.

della quota del 17% di rinnovabili entro il 2020, imposto dagli accordi europei.

Un'altra possibile evoluzione del paniere energetico nel medio-lungo periodo è stata invece accantonata nel 2011, con l'abbandono del nucleare. La congiuntura economica, la difficoltà di definire il ruolo dell'autorità pubblica e infine il referendum del 12-13 giugno 2011 che ha abrogato le norme che avrebbero consentito la produzione di energia elettrica nucleare, hanno infatti determinato l'abbandono dell'atomo come opzione per diversificare il paniere e per ridurre la dipendenza italiana dalle importazioni. Questo fatto avrà ricadute rilevanti anche in termini di politica estera nella misura in cui la domanda di energia elettrica che il nucleare avrebbe in prospettiva soddisfatto richiederà l'impiego di fonti alternative, soprattutto gas naturale².

Si tratterebbe tuttavia di una prospettiva non priva di rischi: nel 2011, le centrali termoelettriche alimentate a gas hanno già prodotto circa il 50% dell'energia elettrica italiana³. Nonostante una flessione congiunturale per questo uso del gas rispetto al 2010, il dato strutturale resta di fondamentale importanza: la stabilità degli approvvigionamenti di gas rappresenta una condizione essenziale per garantire la produzione elettrica, la cui interruzione avrebbe conseguenze molto gravi per il paese.

L'esiguità delle riserve ancora presenti sul territorio nazionale e il ruolo strutturalmente marginale delle rinnovabili rendono già oggi l'importazione di risorse fossili l'unica strada per garantire approvvigionamenti costanti e un prezzo dell'energia relativamente contenuto. Il ricorso alle importazioni ha però un costo significativo per il paese: nel 2011, la «fattura energetica» nazionale è stata pari a 61,9 miliardi di euro, di cui 34,9 per petrolio, 20,5 per il gas naturale e 2,6 per i combustibili solidi⁴.

² Secondo le stime dell'Unione petrolifera, già nel 2014 il petrolio cederà al gas naturale il ruolo di principale fonte energetica italiana. Le proiezioni al 2025, quando il gas potrebbe soddisfare oltre il 40% del fabbisogno nazionale a fronte del 34% assicurato dal petrolio, confermano questa tendenza anche nel lungo periodo. Unione petrolifera, *Previsioni di domanda energetica e petrolifera italiana 2011-2025*, luglio 2011.

³ Gestore dei mercati energetici (Gme), *Newsletter*, n. 45, gennaio 2012.

⁴ Unione petrolifera, *Preconsuntivo petrolifero 2011*, 12 dicembre 2011. Per quanto possano essere grandi queste cifre, occorre sempre tenere a mente

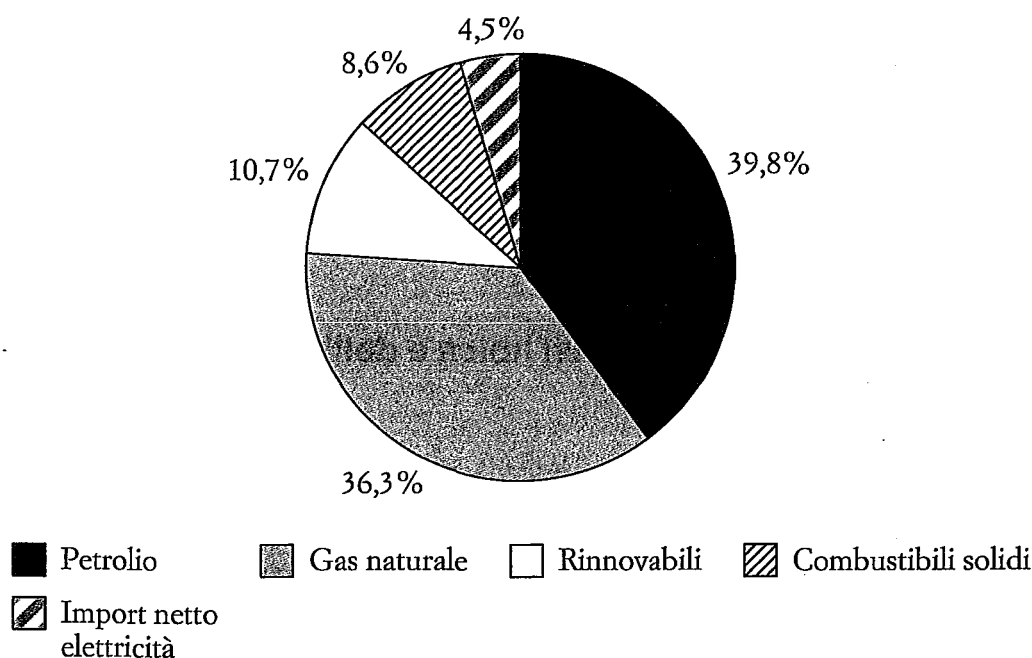


FIG. 1. Mix energetico nazionale 2011.

Fonte: Unione petrolifera italiana (preconsuntivo 2011).

Complessivamente, si tratta di una spesa pari al 3,9% del Pil, in aumento rispetto al 3,4% del 2010, che ha scontato quotazioni del greggio ormai stabilmente sopra la cifra di 100 dollari al barile: la media del 2011 è stata di 110 dollari, contro i 79 del 2010 e i 61 del 2009⁵. Nonostante questa tendenza, non esistono nel medio periodo alternative economicamente accettabili: le rinnovabili restano non pienamente affidabili (sole e vento non sono continuativi, ad esempio) e antieconomiche⁶.

L'apertura agli scambi internazionali di fonti fossili resta dunque la chiave della sostenibilità economica e della sicurezza energetica nazionale. Inevitabilmente, l'azione del governo si è mossa – e dovrà sempre più muoversi – nella direzione di favorire questi scambi. La crescente apertura ai mercati internazionali non è esente da rischi, in molti casi aumentati dalla fragilità

che l'alternativa autarchica – se mai possibile – sarebbe incomparabilmente più costosa.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Basti considerare che il settore delle rinnovabili diverse dall'idroelettrico costituisce meno del 4% dei consumi annuali (fonte: Bp) ma è arrivato ad assorbire nel 2011 circa 12 miliardi di euro di sussidi (0,7% del Pil) (fonte: Gme).

delle istituzioni interne di molti e rilevanti paesi esportatori. Il caso della guerra in Libia nel 2011 è in questo senso paradigmatico: l'instabilità politica può arrivare in modo inaspettato e in tempi brevissimi, compromettendo la capacità di un grande esportatore di rifornire i propri clienti internazionali.

2. L'Italia alla prova della crisi libica e dell'instabilità del Medio Oriente allargato

La crisi libica ha rappresentato una prova cruciale per gli approvvigionamenti italiani: nel 2010, la Libia è stata il primo fornitore italiano di greggio, con 360 mila barili al giorno e 8,2 miliardi di euro di controvalore, e il terzo fornitore di gas naturale, con 9,2 miliardi di metri cubi (Gmc) e 2,1 miliardi di euro di controvalore. In particolare, l'interruzione delle forniture avvenuta a partire da febbraio e l'incertezza sui tempi di un ritorno alla stabilità hanno posto, nel caso del gas, una sfida qualitativamente diversa dalle diverse interruzioni dei flussi – molto più brevi e gestite – sperimentate negli anni passati, come in occasione delle crisi russo-ucraine (l'ultima è del 2009) o delle frane in Svizzera (che hanno ormai cadenza quasi annuale). Nel caso del petrolio, nonostante alcuni problemi posti dalla rigidità del sistema di raffinazione italiano, la crisi ha avuto una portata più limitata: la produzione libica rappresenta a regime il 2% di quella mondiale, una quantità importante, ma non tale da avere conseguenze sistemiche globali. Nel complesso, dunque, il sistema di approvvigionamento italiano ha resistito bene alla prova della crisi libica, mostrando flessibilità e robustezza, e mettendo in luce le profonde differenze nel funzionamento degli scambi internazionali di gas e di petrolio e nelle relative strategie politiche di tutela della sicurezza energetica nazionale.

2.1. La crisi libica, l'Italia e i mercati energetici

I mercati internazionali di petrolio e gas naturale hanno caratteristiche molto diverse. Quello petrolifero è con buona approssimazione un mercato globale, sul quale operano una molteplicità di operatori e di produttori tra loro in competizione; il

mercato italiano è una piccola parte (meno del 2%) di questo mercato globale. Viceversa, il mercato del gas naturale è frammentato su scala regionale e con relativamente poca concorrenza, sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta.

Alla base di questa differenza vi è innanzitutto la questione infrastrutturale: il petrolio può essere facilmente trasportato a bordo di petroliere, che possono collegare virtualmente ogni terminale di carico e di scarico del mondo a costi contenuti. Il gas naturale è invece in gran parte trasportato attraverso gasdotti lunghi migliaia di chilometri, che vincolano per decenni paesi produttori e paesi consumatori. Esiste sul mercato anche un'alternativa potenzialmente più flessibile, ossia il trasporto di gas naturale liquefatto (Gnl) su apposite navi metaniere, ma i costi sono alti e i produttori preferiscono gestire le infrastrutture attraverso contratti di lungo periodo, in modo simile a quanto avviene per i gasdotti. A partire da queste caratteristiche tecniche, i mercati si sono storicamente sviluppati in modo divergente: nel caso del petrolio, si è assistito alla nascita di piazze di contrattazione in tutto il mondo e di un mercato molto liquido; nel caso del gas, un mercato di questo tipo si è sviluppato in Nord America, ma non in Europa, dove gli scambi sono in larga parte basati su contratti bilaterali di lungo periodo e le transazioni *spot* sono ancora marginali⁷.

Le conseguenze per l'Italia dei diversi assetti dei mercati sono apparse evidenti nella risposta alla crisi libica del 2011. Innanzi al blocco delle forniture di petrolio dalla Libia, gli operatori attivi sul mercato italiano hanno fatto ricorso ai mercati internazionali, sui quali erano disponibili volumi di greggio sufficienti a compensare le mancate importazioni libiche⁸. In questo caso, a tutelare la sicurezza nazionale è stata l'esistenza di istituzioni di mercato funzionanti, in grado di rispondere agli shock riallocando le risorse disponibili nel sistema.

⁷ Oltre alla diversa cultura politico-economica, un ruolo importante è stato giocato dal fatto che i mercati europei del gas, scarsamente concorrenziali, hanno conosciuto fin dalle prime fasi del loro sviluppo la necessità di ricorrere alle importazioni e hanno proiettato sull'approvvigionamento internazionale il loro modello non concorrenziale.

⁸ In generale, la sostituibilità tra i diversi fornitori è imperfetta a causa della differente qualità dei greggi. Nondimeno, l'interscambiabilità resta, anche se in questo caso aumentano i costi finali.

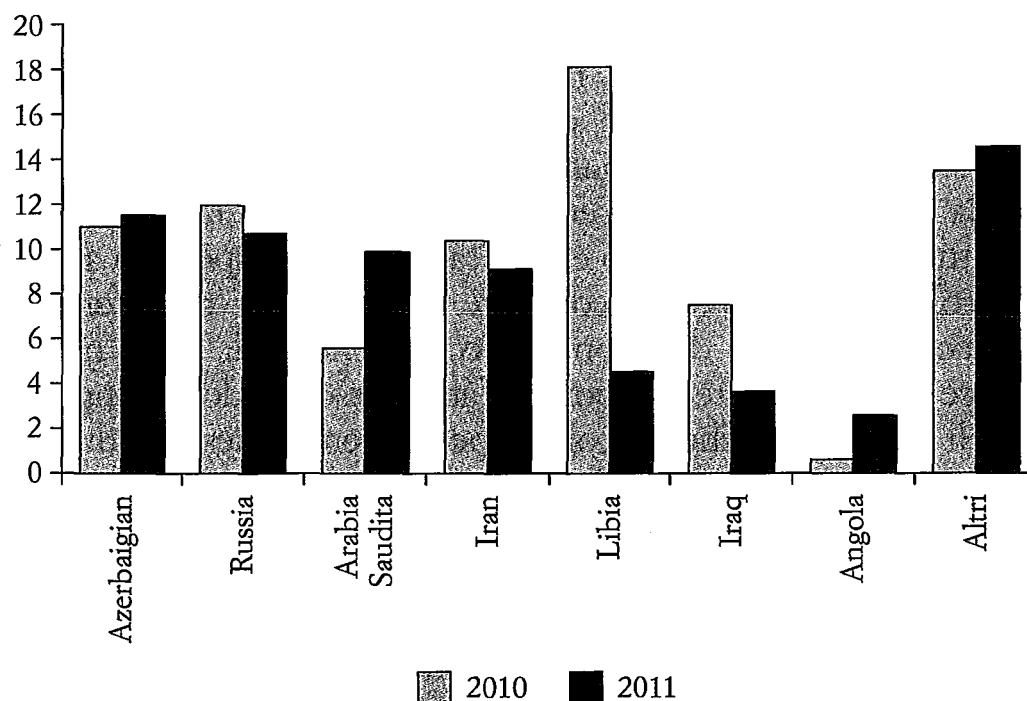


FIG. 2. Importazioni petrolifere per paese di provenienza (in milioni di tonnellate, 2010-2011).

Fonte: Unione petrolifera (2012).

Più in generale, la flessibilità offerta dai mercati agli approvvigionamenti appare evidente se si considera la variazione delle quote di mercato dei principali fornitori italiani nel 2011: i flussi provenienti dall'Azerbaijan, primo fornitore, sono aumentati del 5% rispetto al 2010 e quelli dall'Arabia Saudita, terzo fornitore, del 77%. Una tendenza opposta è stata invece registrata riguardo alle importazioni provenienti dalla Russia (-10%), secondo fornitore, ma soprattutto a quelle provenienti da Iran (-12%), Libia (-75%) e Iraq (-51%), rispettivamente quarto, quinto e sesto fornitore⁹.

A prescindere dalle ragioni commerciali che hanno causato questa variabilità rispetto al 2010, ciò che rileva è la sostituibilità dei diversi fornitori, che garantisce sicurezza al mercato finale italiano. La tutela della sicurezza nazionale passa dunque per il sostegno al funzionamento delle istituzioni del mercato, in cui gli operatori privati si muovono. In particolare, per un

⁹ Fonte: Unione petrolifera.

paese importatore come l'Italia, è cruciale che il livello dell'offerta resti alto e che esista una consistente capacità di produzione di riserva, in grado di compensare imprevisti aumenti della domanda. La continua crescita della domanda mondiale, causata dalla Cina (+4% nel 2011) e dalle altre economie non occidentali, crea invece una continua pressione sui produttori e rende il mercato meno flessibile.

Per mantenere un adeguato livello di produzione e di capacità di riserva occorre che siano effettuati adeguati investimenti in esplorazione e capacità estrattiva. Il nodo centrale in questo caso non è tanto quello di reperire i capitali necessari, quanto quello di vincere le resistenze dei paesi produttori, che vogliono limitare l'ingerenza delle compagnie internazionali ed evitare che un eccesso di produzione comprometta i livelli dei prezzi.

Per essere efficace, l'azione di politica estera italiana deve necessariamente svolgersi in un contesto multilaterale, anzitutto perché le risorse e gli strumenti a disposizione dei decisori italiani sono limitati. La sproporzione tra i mezzi nazionali e la realtà globale è apparsa evidente nel corso della crisi libica del 2011: per compensare la mancata produzione del paese nordafricano e stabilizzare il mercato, il 23 giugno l'Agenzia internazionale dell'energia ha coordinato il rilascio di 2 milioni di barili al giorno di greggio per un mese consecutivo¹⁰. I consumi italiani sono di poco inferiori a 1,5 milioni di barili (di cui, nel 2010, circa 360 mila libici) e i costi di azioni unilaterali di questo tipo sarebbero altissimi.

I vincoli tecnologici e il diverso sviluppo storico del mercato determinano dinamiche molto diverse nel rapporto tra politica estera e sicurezza energetica nel caso del gas naturale. Al momento del blocco degli scambi con la Libia, infatti, l'offerta mancante di gas è stata compensata dalla capacità di trasporto in eccesso esistente su altri gasdotti italiani di importazione. Per far fronte all'emergenza si è dunque dovuto fare affidamento su investimenti ridondanti effettuati in precedenza per tutelare la sicurezza nazionale. Nel caso del gas, il dato più influente è

¹⁰ International Energy Agency, *IEA Makes 60 Million Barrels of Oil Available to Market to Offset Libyan Disruption*, in «IEA Press Releases», 23 giugno 2011.

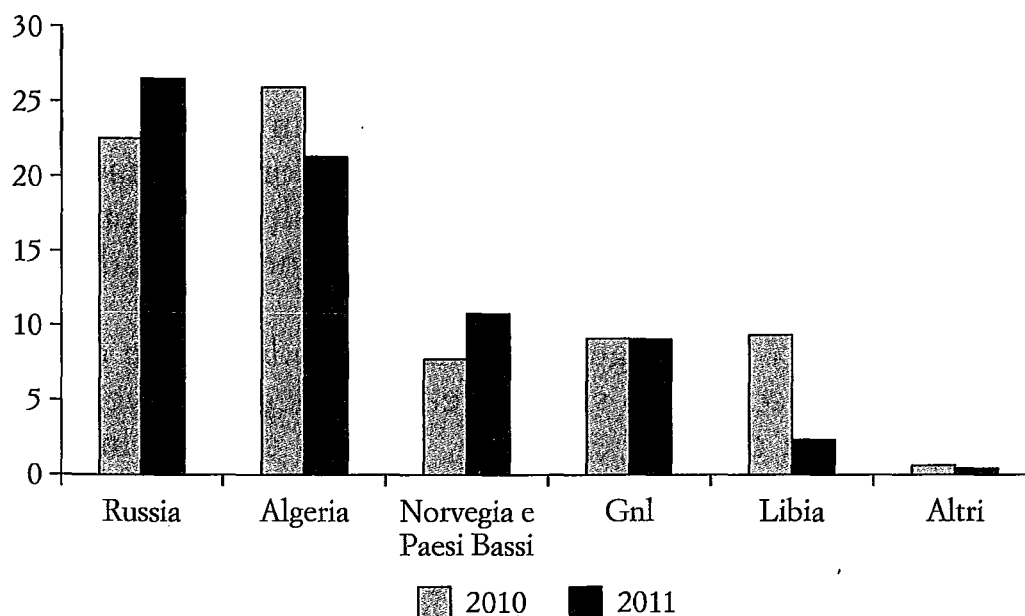


FIG. 3. Importazioni di gas per paese di provenienza (in miliardi di metri cubi, 2011).

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per l'energia, statistiche e analisi energetiche e minerarie.

dunque quello infrastrutturale: oltre l'80% delle importazioni italiane avviene attraverso gasdotti – a fronte di una media europea di circa dieci punti inferiore. Queste infrastrutture consentono costi medi più bassi, ma hanno un costo di realizzazione molto elevato e richiedono quindi un contesto stabile affinché gli investimenti non siano a rischio. Una volta realizzate, esse creano inoltre un legame di lungo periodo tra il paese produttore, quello importatore e gli eventuali paesi di transito.

Al netto di un certo margine di oscillazione congiunturale, le quote di mercato dei diversi fornitori italiani sono, infatti, dettate dalle infrastrutture esistenti: i gasdotti principali arrivano dall'Algeria (Transmed) e dalla Russia (Trans-Austria-Gasleitung, Tag) e di conseguenza questi due paesi rappresentano invariabilmente i primi due fornitori nazionali di gas. Nel 2011, l'Italia ha consumato 77,8 miliardi di metri cubi (Gmc), per il 90% importati; di questi, il gas russo ha rappresentato poco meno del 40% delle importazioni (26,5 Gmc) e il gas algerino il 30% (21,3 Gmc)¹¹. Il resto delle importazioni via tubo è giunto

¹¹ Elaborazione su dati ufficiali provvisori del Ministero dello Sviluppo economico.

in Italia attraverso gli altri due gasdotti principali, provenienti dal Nord Europa (Transitgas, 10,9 Gmc) e dalla Libia (Greenstream, 2,3 Gmc). L'unico dato anomalo rispetto agli ultimi anni è stato quello libico (nel 2010 9,4 Gmc), ma la natura eccezionale e provvisoria dell'interruzione nel corso del 2011 fa prevedere un recupero nel corso del 2012.

Il caso libico ha dimostrato come la rigidità dei gasdotti rappresenti, oltre che un oggettivo elemento di rischio di breve periodo, anche un prezioso elemento di stabilizzazione dei rapporti bilaterali di lungo periodo: l'esistenza stessa dell'infrastruttura crea un interesse comune allo sfruttamento, a prescindere da altre considerazioni. La dipendenza dai proventi delle esportazioni è un tratto comune dei paesi produttori e raffigura una delle migliori garanzie di cooperazione per l'Italia e gli altri paesi importatori. Indipendentemente dai rapporti molto stretti del governo italiano con il regime di Gheddafi, la decisione del nuovo governo libico di favorire la rapida ripresa delle esportazioni verso l'Italia attraverso il Greenstream ha costituito dunque una scelta quasi obbligata, dettata dal sostanziale monopsonio di cui il paese beneficia rispetto alla commercializzazione del gas libico¹². D'altra parte, la preferenza tradizionalmente accordata dai decisori politici ed economici italiani alla posa di gasdotti in luogo dello sviluppo di capacità di rigassificazione del Gnl è stata – sin dalla costruzione del Transmed – frutto di una scelta strategica finalizzata a generare interdipendenza con i paesi fornitori.

La promozione dell'interdipendenza tra produttori e consumatori di idrocarburi è elemento che trascende peraltro i limiti delle obbligazioni contrattuali e dei vincoli infrastrutturali. La tradizionale tendenza delle compagnie energetiche italiane a entrare nei mercati dei paesi fornitori costituisce un'ulteriore, seppur indiretta, forma di stabilizzazione del rapporto bilaterale. La circostanza che Eni, nel corso del conflitto libico, non abbia interrotto le attività di produzione di gas del giacimento di Wafa, indispensabili per la generazione di elettricità nel paese,

¹² Nel 2010, su poco meno di 9,8 Gmc di gas esportati, 9,41 sono giunti in Italia attraverso il Greenstream, mentre 0,38 sono stati venduti sul mercato spagnolo via Gnl. Dati ufficiali del Ministero dello Sviluppo economico e Bp, *Statistical Review of World Energy 2011*, cit.

ha mantenuto saldo il legame con la compagnia statale libica e facilitato la ripresa delle attività estrattive e del dialogo con le nuove autorità nazionali, in piena unitarietà di intenti con il governo italiano¹³.

La stabilità degli scambi di gas imposta dalle infrastrutture aumenta dunque l'importanza dei rapporti politici con i paesi fornitori e di transito, soprattutto in quei casi in cui il quadro normativo di riferimento è significativamente diverso da quello italiano. In questi casi, è necessario che i decisori politici si facciano in qualche misura garanti del rispetto degli accordi, collaborando con le autorità dei paesi fornitori e di transito. I fatti del 2011, dalla guerra civile in Libia all'instabilità in Tunisia (paese di transito delle esportazioni algerine), hanno tuttavia messo in evidenza che la cooperazione politica da sola non è sufficiente a garantire la sicurezza energetica del paese. A ciò si aggiunge anche il fatto che le infrastrutture di trasporto possono andare soggette a incidenti completamente fortuiti, come l'interruzione del *Transitgas* (ottobre 2011) a causa di una frana.

La rigidità dei gasdotti rappresenta anche un vincolo tecnico, che necessita di essere bilanciato attraverso la diversificazione dei fornitori e la realizzazione di infrastrutture ridondanti, in grado di garantire un adeguato livello di flessibilità¹⁴. Il Gnl, che già oggi garantisce il 13% delle importazioni, rappresenta la principale alternativa in grado di aumentare la flessibilità del sistema di approvvigionamento italiano. Un contributo essenziale alla sicurezza energetica nazionale potrebbe dunque derivare dalla realizzazione di nuovi rigassificatori (i progetti sono

¹³ Rileva, in questo senso, la partecipazione dell'amministratore delegato di Eni, Paolo Scaroni, all'incontro tenuto il 25 agosto 2011 tra il presidente del Consiglio Berlusconi e l'omologo libico Mahmud Jibril. A stretto giro, l'Eni siglava con il Consiglio nazionale transitorio libico un memorandum finalizzato alla fornitura di idrocarburi e a ricreare le condizioni per una celere e completa ripresa delle attività nel paese. Cfr. comunicato stampa di Eni del 29 agosto 2011.

¹⁴ Convenzionalmente, una delle misure della flessibilità di una rete di gasdotti nazionale è la capacità di funzionare anche in caso d'interruzione di un gasdotto d'importazione principale («condizione n-1»). Occorre sempre tenere in considerazione che la realizzazione di capacità ridondante impone un costo aggiuntivo, come tutte le misure di sicurezza.

11)¹⁵ accanto ai due terminali attualmente operanti (Cavarzere e Panigaglia).

Il quadro in cui si sviluppa la politica energetica italiana è dunque quanto mai complesso e per comprendere come le scelte in questo campo si siano intrecciate nel corso del 2011 con quelle di politica estera, occorre analizzare le specificità della situazione nelle principali aree di approvvigionamento per l'Italia e gli sviluppi della politica estera nazionale, a livello multilaterale ma soprattutto a livello bilaterale. Per farlo, occorre tenere presente la doppia dimensione dell'interesse nazionale, non sempre perfettamente coincidente: quella del rafforzamento dei campioni nazionali a livello globale e quella della competitività economica delle forniture energetiche ai consumatori finali italiani.

2.2. L'Italia e l'instabilità nel Medio Oriente allargato

A dimostrazione della natura solo congiunturale della crisi libica, la profonda instabilità che ha caratterizzato lo scacchiere libico non ha intaccato i programmi e le strategie di crescita di medio e lungo periodo dell'Eni, principale fornitore di idrocarburi all'Italia e primo gruppo estero attivo nel settore energetico libico. Se, da un lato, la storica presenza della compagnia italiana in Libia e la più ampia interdipendenza economica dei due paesi hanno costituito la migliore garanzia di una durata solo temporanea dell'interruzione delle attività, d'altro lato la limitatezza degli investimenti programmati nel paese e l'assenza di rilevanti *start-up* nel medio periodo hanno lasciato inalterate le stime quadriennali di crescita Eni, corrette anzi al rialzo tra il 2010 e il 2011¹⁶.

Il rischio che l'instabilità dei paesi produttori mediorientali possa incidere negativamente sugli approvvigionamenti di idrocarburi e sulla sicurezza energetica italiana è tuttavia un fattore che, nell'attuale congiuntura regionale, prescinde dalla recente

¹⁵ Si veda la *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta* dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (2011).

¹⁶ Il piano strategico per il quadriennio 2011-2014 ha fissato l'obiettivo di incremento medio annuo delle attività di produzione di idrocarburi al 3%, contro il 2,5% preventivato lo scorso anno per il periodo 2010-2013.

instabilità politica dei paesi arabi. L'Iraq è uno dei principali pilastri della strategia di sviluppo dell'Eni¹⁷ e, al contempo, una delle più promettenti frontiere produttive per le compagnie energetiche italiane la cui relativa stabilità è messa a rischio dall'effetto congiunto del ritiro delle forze statunitensi e dai non facili rapporti tra governo centrale e autorità regionali.

In Iraq, Eni è capofila di un consorzio titolare dei diritti di sfruttamento del maxi-giacimento di Zubair, nel sud del paese, la cui produzione ha superato nel 2011 la soglia dei 200.000 barili al giorno, punto di pareggio degli investimenti effettuati. Nello sviluppo del giacimento, che potrebbe produrre fino a 1,2 milioni di barili al giorno entro il 2017, la compagnia italiana investirà 20 miliardi di dollari nel corso della durata ventennale del contratto di sfruttamento. Su questo sfondo, gli attentati che in giugno e in ottobre hanno colpito le infrastrutture logistiche collegate al giacimento costituiscono tuttavia un segnale d'allarme rispetto alla sicurezza degli approvvigionamenti e degli investimenti così come, in prospettiva, dei piani di sviluppo del settore energetico nazionale alla vigilia dell'asta pubblica per l'assegnazione di 12 blocchi che, nelle stime delle autorità di Baghdad, potrebbero incrementare le riserve nazionali di 10 milioni di barili di petrolio e 29 trilioni di metri cubi di gas¹⁸.

La carenza di personale e la scarsa affidabilità delle forze di sicurezza irachene preposte alla difesa delle infrastrutture rendono tuttavia vulnerabili gli obiettivi industriali e costituiscono il principale ostacolo al pieno sfruttamento del potenziale energetico iracheno che, tornato nel 2011 ai livelli produttivi del 2003, potrebbe in teoria assicurare un incremento di produzione

¹⁷ La strategia quadriennale Eni si basa su una crescita per linee interne. Circa l'80% della produzione che sarà avviata entro il 2014 proverrà dai 15 più rilevanti progetti avviati negli anni passati. Accanto ai giacimenti iracheni e a quelli dello spazio post-sovietico, spiccano le *start-up* in Venezuela, Angola, Mozambico e nell'area del Pacifico, la cui produzione è tuttavia destinata a essere commercializzata su mercati esteri.

¹⁸ In occasione della visita effettuata in settembre a Baghdad, l'amministratore delegato di Eni, Paolo Scaroni, ha discusso con il primo ministro Nouri al Maliki la possibilità di partecipazione della compagnia all'asta per l'aggiudicazione dei diritti di sfruttamento del giacimento di Nassirya, passibile di contenere sino a 4,4 miliardi di barili di petrolio. Cfr. comunicato stampa di Eni del 26 settembre 2011.

di petrolio dagli attuali 3 a 13,5 milioni di barili al giorno entro il 2018¹⁹. Alla precaria condizione di sicurezza si aggiunge peraltro l'assenza, in Iraq, di un quadro normativo di riferimento per i contratti energetici, ostacolato dalla mancanza di consenso tra una visione federale e una centralistica della gestione del settore energetico e dei suoi proventi.

Altro versante dell'instabilità mediorientale passibile di tradursi in una minaccia per la sicurezza degli approvvigionamenti energetici nazionali deriva dalla crisi legata al programma nucleare dell'Iran, paese dal quale l'Italia ha importato nel 2011 circa 190.000 barili al giorno. Benché Eni importi greggio dall'Iran a titolo di pagamento di debiti pregressi, dunque senza generare flussi finanziari verso il paese, la possibile approvazione di nuove sanzioni contro Tehran da parte dell'Unione europea mette a rischio il credito in consegne petrolifere che la compagnia italiana vanta nei confronti della National Iranian Oil Company (Nioc), pari a circa 2 miliardi di dollari²⁰. Non a caso, sulla possibilità di esclusione da un possibile embargo petrolifero delle consegne a rimborso si è registrata piena comunanza di intenti tra la dirigenza Eni e il governo. Quest'ultimo si è dichiarato pronto a sostenere le nuove sanzioni contro il regime di Tehran a patto che queste vengano introdotte gradualmente e non compromettano la riscossione dei crediti già accumulati²¹.

3. I canali alternativi di approvvigionamento energetico

Sullo sfondo dell'instabilità congiunturale che caratterizza la regione nordafricana e mediorientale, una valenza strategicamente rilevante assume, da un lato, il rafforzamento della cooperazione energetica con la Russia e, dall'altro, i progressi registrati sul versante caspico nel corso del 2011. Nell'area del

¹⁹ *Platts Oilgram News*, 19 ottobre 2011.

²⁰ Il debito accumulato dalla Nioc nei confronti di Eni si fonda sulle attività svolte dalla compagnia, tra il 2001 e il 2009, nei giacimenti di Balal e Dorood, in cooperazione con la compagnia francese Total, e in quelli di South Pars e Darquain, nei quali Eni è operatore.

²¹ Si veda l'intervista al presidente del Consiglio Mario Monti in «Le Figaro», 4 gennaio 2012.

bacino del Mar Caspio – e più precisamente nelle Repubbliche litoranee (Azerbaijan, Kazakistan e Turkmenistan) – si concentrano, infatti, riserve di idrocarburi tra le più rilevanti dello spazio eurasiatico, passibili di dare sostanza all'apertura di un canale di approvvigionamento energetico extra-europeo alternativo a quello russo e mediorientale²².

3.1. L'area del Mar Caspio

A partire dall'inizio del secolo l'approvvigionamento energetico italiano ha già beneficiato della parziale rottura dell'isolamento infrastrutturale dei paesi produttori dell'area caspica in relazione al petrolio e potrebbe presto beneficiarne in relazione anche al settore del gas naturale. L'avvio dell'esportazione di petrolio dall'Azerbaijan, prima attraverso il porto georgiano di Supsa sul Mar Nero e successivamente attraverso il terminale turco di Ceyhan sul Mediterraneo, ha, infatti, garantito all'Italia volumi crescenti di greggio, passati da 35.000 a circa 220.000 barili al giorno nel decennio 2000-2010²³. Come già sottolineato, per effetto combinato dell'azzeramento delle forniture libiche e dell'incremento delle importazioni dall'Azerbaijan (salite a 250.000 barili), il paese caucasico è risultato nel 2011 il primo fornitore di greggio all'Italia, arrivando a coprire il 17,3% delle importazioni.

L'importanza della repubblica azerbaigiana quale produttore di idrocarburi è d'altra parte destinata ad approfondirsi con la prossima apertura di un più rilevante canale di esportazione di gas verso i mercati europei e potenzialmente italiani. La seconda fase di sfruttamento del giacimento *off-shore* di Shah Deniz (SDII) assicurerà all'Azerbaijan, a partire dal 2017, una

²² I tre paesi possedevano congiuntamente il 3,4 e il 6% delle riserve mondiali di petrolio e gas provate alla fine del 2010. Inoltre, secondo le stime dell'International Energy Agency, l'entità delle riserve di idrocarburi recuperabili nei tre paesi potrebbe raddoppiare i volumi di petrolio e gas attualmente provati. Bp, *Statistical Review of World Energy 2011*, cit.; International Energy Agency, *World Energy Outlook 2010*, Paris, Oecd-Iea, 2010, pp. 500 e 524.

²³ Ministero dello Sviluppo economico, *Importazioni olio greggio paesi di provenienza*, in «Bollettino petrolifero», edd. 2000 e 2010.

produzione annua di 16 Gmc, ossia un raddoppio dell'attuale capacità totale del paese. Di questi nuovi volumi, 1,5 Gmc saranno destinati ai crescenti mercati azerbaigiano e georgiano, 6 a quello turco e i restanti 8,5 ai mercati dell'Europa occidentale. Inoltre, la recente scoperta, da parte della compagnia francese Total, di un ingente giacimento gassifero al largo della penisola di Absheron – passibile di contenere riserve di gas fino a 1.000 Gmc – potrebbe ampliare notevolmente le riserve stimate dell'Azerbaigian, approfondendone la valenza nel quadro della geopolitica energetica eurasiatica²⁴.

Sullo sfondo della crescente domanda di gas proveniente dai mercati europei e del perseguimento da parte delle istituzioni europee di una politica di diversificazione dei canali di approvvigionamento, attorno all'acquisizione e al trasporto del gas azerbaigiano è andata sviluppandosi un'accesa competizione tra progetti infrastrutturali alternativi, che dovrebbe concludersi nel 2012 con l'assegnazione del gas a uno dei consorzi internazionali che hanno presentato piani di trasporto al consorzio titolare dei diritti di sfruttamento di SDII²⁵. Due dei quattro piani infrastrutturali presentati a ottobre 2011 e potenzialmente realizzabili entro il 2017 – l'Interconnettore Turchia-Grecia-Italia (Itgi) e il Trans-Adriatic Pipeline (Tap) – sono progettati lungo una rotta tra la Grecia e le coste pugliesi. L'Itgi prevedrebbe il trasporto di 10 Gmc/anno di gas attraverso gli Interconnettori Turchia-Grecia (Itg) e Grecia-Italia (Igi), mentre il Tap, lungo una rotta sostanzialmente analoga, collegherebbe Grecia e Italia attraverso l'Albania e un tratto *off-shore* nello stretto di Otranto.

Tanto il secondo governo Prodi (2006-2008) quanto il quarto governo Berlusconi (2008-2011) hanno attivamente sostenuto l'Itgi tanto a livello multilaterale quanto nei rapporti bilaterali con i paesi coinvolti dal transito del gasdotto²⁶. Il

²⁴ Bloomberg, 9 settembre 2011.

²⁵ Il consorzio titolare dei diritti di sfruttamento di SDII è partecipato da Statoil e Bp, con una quota pro capite del 25,5%, dalla compagnia azera Socar, la russa Lukoil, la francese Total, l'iraniana Nioc (10% ciascuna) e la turca Tpao (9%).

²⁶ Nel corso del 2011 l'Itgi è stato parte integrante dei colloqui tenutisi, in gennaio, tra il sottosegretario agli Affari esteri Alfredo Mantica e l'omologa turca, Ayse Sezgin, e in maggio tra il ministro degli Esteri Franco Frattini e

progetto beneficia peraltro anche del sostegno delle autorità di Atene, contrarie all'inclusione dell'Albania nei progetti infrastrutturali lungo il corridoio meridionale dell'Ue. D'altra parte, in ragione della significatività del progetto per la politica di diversificazione degli approvvigionamenti di gas europei e di una rotta ricadente interamente in territorio comunitario, l'Itgi ha ottenuto l'etichetta, finanziariamente e politicamente rilevante, di «progetto d'interesse europeo» nel quadro dell'asse prioritario del gas «Paesi del Mar Caspio-Medio Oriente-Unione europea» (Ng3) da parte della Commissione europea. La stessa istituzione, nel 2010, ha poi incluso l'infrastruttura tra i progetti sostenuti nell'ambito del Piano europeo di ripresa economica, con un'offerta di cofinanziamento pari a 100 milioni di euro²⁷.

Il progetto Tap, frutto di un accordo tra la compagnia norvegese Statoil, la svizzera Egl e la tedesca E.On Ruhrgas, presenta invece due centrali punti di forza: da un lato, la presenza di Statoil nel consorzio titolare dei diritti di sfruttamento di SDII; dall'altro, il costo relativamente contenuto preventivato per la realizzazione dell'infrastruttura a fronte di una capacità incrementabile nel tempo – attraverso l'installazione di compressori aggiuntivi – da 10 a 20 Gmc/a. Punto, quest'ultimo, tanto più significativo nella misura in cui la scalabilità della capacità di trasporto costituisce uno dei requisiti posti dal consorzio SDII per l'assegnazione del gas.

La colonna portante della politica europea di promozione dell'asse Ng3 è tuttavia costituita dal più ambizioso progetto Nabucco, deputato al trasporto di 31 Gmc/a dall'Anatolia ai terminali di Baumgarten, in Austria, attraverso i territori bulgaro, rumeno e ungherese. Da Baumgarten il gas potrebbe essere esportato anche in Italia attraverso il gasdotto Trans-Austria-Gasleitung (Tag) operante al di sotto della propria capacità di trasporto. Se l'ampia capacità del Nabucco rappresenta la principale motivazione alla base del sostegno di Bruxelles al progetto, al tempo stesso essa costituisce la principale causa di

l'omologo greco, Dimitris Droutsas. Vedi comunicati del Ministero degli Esteri, 13 gennaio 2011 e 24 maggio 2011.

²⁷ Decisione n. 1364/2006/Ce; comunicato stampa dell'Unione europea n. Ip/10/231, 4 marzo 2010.

debolezza del progetto in termini di profittabilità e concreta realizzabilità.

A fronte degli elevati investimenti preventivati per la costruzione del gasdotto, il Nabucco sconta, infatti, difficoltà apparentemente insormontabili tanto sul versante dell'offerta quanto della domanda di gas. Da quest'ultima angolatura, le incerte prospettive di ripresa dei consumi energetici europei dopo il calo generato dalla crisi del 2008-2009 non sembrano giustificare l'ampia offerta di gas che il Nabucco garantirebbe in Europa, tanto più in una fase di aumento della disponibilità di Gnl e di avvio di progetti di sfruttamento del gas non convenzionale. Al contempo – e nonostante i notevoli sforzi profusi dalla Commissione europea²⁸ – gli ostacoli politici e logistici al coinvolgimento nel progetto di paesi produttori di gas dell'area mediorientale (Iraq, Iran) o centrasiatrica (Turkmenistan) rendono l'Azerbaigian l'unica concreta, ma insufficiente fonte di approvvigionamento del gasdotto. In questa particolare congiuntura le possibilità di concreta realizzazione del Nabucco restano scarse, mentre acquisiscono maggior realizzabilità le infrastrutture, quali Itgi o Tap, di portata più ridotta²⁹.

La crescente rilevanza dell'area di produzione del Mar Caspio per gli approvvigionamenti energetici italiani, rimarcata dal sostegno tradizionalmente assicurato allo sviluppo di un canale energetico caspico dai governi succedutisi in Italia nel corso dell'ultimo decennio, è approfondita dalle attività di Eni sulla sponda orientale del bacino, in Turkmenistan e soprat-

²⁸ Oltre ad aver attribuito al gasdotto l'etichetta di «progetto di interesse prioritario» per l'Ue e ad aver nominato un coordinatore europeo con il mandato di facilitarne l'avanzamento, la Commissione ha ottenuto mandato – senza precedenti – a negoziare direttamente con Azerbaigian e Turkmenistan, per conto dei 27 paesi membri, i termini degli impegni contrattuali da intraprendere per l'apertura di un canale di approvvigionamento e, non secondariamente, gli accordi legali e commerciali necessari per la predisposizione di un collegamento infrastrutturale trans-caspico tra la sponda turkmena del bacino e quella azera.

²⁹ Ai tre menzionati progetti di trasporto si è aggiunta la proposta, avanzata da Bp, di costruire un gasdotto – South East European Pipeline – della capacità di 10 Gmc/a di gas tra la Turchia e l'Austria attraverso Bulgaria, Romania e Ungheria, lungo un percorso sostanzialmente analogo a quello del Nabucco. A differenza di quest'ultimo, tuttavia, esso fungerebbe meramente da interconnettore tra infrastrutture già esistenti, abbattendo i costi di realizzazione.

tutto in Kazakistan. Impegnata nel paese sin dal 1992, Eni ha solo di recente risolto una serie di contenziosi legali che hanno ostacolato e ritardato il pieno sviluppo delle attività di estrazione di idrocarburi nel paese che conserva le maggiori riserve petrolifere dell'area centrasiatrica. Le attività di *upstream* in Kazakistan hanno, infatti, risentito di lunghe vertenze ruotanti attorno al tentativo delle autorità di riequilibrare le condizioni degli accordi sottoscritti negli anni Novanta – in una fase di picco negativo dei prezzi degli idrocarburi – e, contemporaneamente, di assicurare una maggior partecipazione alla compagnia energetica nazionale, la KazMunaiGaz (Kmg), nei consorzi titolari dei diritti di sfruttamento delle risorse. Questa dinamica ha interessato, in particolare, lo sviluppo del maxi-giacimento di Kashagan, scoperto nel 2000 e del quale Eni era operatore sulla base del *production sharing agreement* del 1997. La chiusura del contenzioso legale, nel 2008, ha dunque comportato la riduzione delle quote in capo ai membri del consorzio della North Caspian Operating Company (Ncoc) per assicurare l'ingresso di Kmg, e la rinuncia di Eni al ruolo di operatore unico, oggi condiviso con gli altri membri della Ncoc³⁰. L'avvio della prima fase di produzione a Kashagan – inizialmente fissato per il 2005 e della quale Eni è responsabile – è così slittato, anche per le difficoltà tecniche dei processi di esplorazione, sino al dicembre 2012, data concordata con le autorità di Astana e recentemente confermata dall'amministratore delegato di Eni, Scaroni³¹. La diluizione delle quote dei membri di un consorzio titolare di diritti di sfruttamento energetici per consentire la partecipazione di Kmg è stata la soluzione adottata per chiudere anche un altro contenzioso legale che bloccava i piani di *upstream* in Kazakistan. Si tratta dei diritti di sfruttamento del giacimento di Karachaganak, detenuti dalla società Karachaganak Petroleum Operating (Kpo), partecipata da Eni e Bg Group, in qualità di co-operatori (con il 32,5% delle quote ciascuno), Chevron (20%) e Lukoil (15%). Sulla base dell'accordo, annunciato nel dicembre 2011, KazMunaiGaz è entrata

³⁰ La North Caspian Operating Company è attualmente composta da Eni, KazMunaiGaz, Total, Shell, ExxonMobil (con quote del 16,81%), ConocoPhillips (8,40%) e Inpex (7,56%).

³¹ «Staffetta Quotidiana», 19 maggio 2011.

nel Kpo con una quota del 10% per un corrispettivo di un miliardo di dollari³².

3.2. La Russia

Sin dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, l'area del Caspio ha rappresentato, prima ancora che una delle più rilevanti frontiere produttive per l'Eni, uno dei più significativi ambiti nei quali si è rafforzata la cooperazione bilaterale in materia energetica con la Russia, che resta partner privilegiato per le strategie energetiche nazionali e per la crescita del portafoglio estero delle compagnie italiane. La Russia è il principale fornitore italiano di idrocarburi e, in un'ottica di crescente interdipendenza fondata sulla reciprocità degli interessi, rappresenta un fondamentale partner per le attività di esplorazione e produzione future. La Russia è inoltre un rilevante mercato finale anche per le imprese italiane: non è un caso che una parte consistente dei profitti generati da Enel nel primo semestre del 2011 siano derivati dalle attività svolte in Russia dove, attraverso la controllata Otk-5, ha inaugurato le prime due centrali elettriche italiane nell'area del Caucaso settentrionale e negli Urali³³. Insieme a Eni e alle compagnie russe Gazprom Neft e Novatek – consorziate nella società SeverEnergia – Enel è inoltre in procinto di avviare l'estrazione di gas negli ingenti giacimenti siberiani di Jamalo-Nenec.

D'altra parte, nell'attuale congiuntura internazionale del settore gas la cooperazione energetica con la Russia e, in particolare, i progetti infrastrutturali congiunti assumono per l'Italia una rinnovata strategicità, ribadita con forza dai principali esponenti del governo Berlusconi³⁴. Il riferimento va principalmente

³² Comunicato stampa di Eni, 14 dicembre 2011.

³³ Comunicato stampa di Eni, 15 luglio 2011 e 25 luglio 2011.

³⁴ Si veda, in questo senso, l'intervento del ministro Frattini al Consiglio di Cooperazione economica, industriale e finanziaria tenutosi alla Farnesina nel maggio 2011 e le dichiarazioni rilasciate dal ministro dello Sviluppo economico Paolo Romani a margine della visita ufficiale condotta a Mosca in luglio. Vedi comunicati del Ministero degli Esteri del 24 giugno 2011 e del Ministero dello Sviluppo economico del 14 luglio 2011.

al progetto South Stream, risolutamente (e mediaticamente) rilanciato nel corso del 2011. Il gasdotto, frutto di un'intesa tra Eni e Gazprom del 2007, prevede l'esportazione entro il 2015 di 63 Gmc/a di gas dai terminali russi di Novorossijsk, sul Mar Nero, sino all'Austria e, attraverso una diramazione meridionale, sino alla costa pugliese. Il percorso del South Stream – ancora da ufficializzare – prevede un tratto *off-shore* nel Mar Nero e uno terrestre attraverso Bulgaria, Romania, Ungheria e Serbia sino ai terminali austriaci di Baumgarten. Allo studio sono inoltre due diramazioni in grado di portare il metano russo in Italia o lungo una diramazione settentrionale, tra Ungheria, Slovenia e Friuli-Venezia Giulia, o lungo una diramazione meridionale, tra Bulgaria, Grecia e le coste pugliesi.

Tuttavia, analogamente a quanto avviene per il Nabucco, la capacità programmata del gasdotto South Stream – ideato in una fase, quella della prima metà degli anni Duemila, di forte espansione della domanda europea di gas – sembra eccedere i reali bisogni del consumo in Europa. Non è un caso che, a partire dalla primavera 2011, Gazprom e il governo russo abbiano valutato differenti soluzioni in grado di minimizzare i costi di realizzazione del gasdotto rendendolo economicamente profittevole³⁵. In questa prospettiva, la parcellizzazione del tratto *off-shore* del gasdotto attraverso la successiva posa di quattro condutture parallele della capacità di circa 15 Gmc/a ciascuna, sembra emergere come principale alternativa per razionalizzare i costi di realizzazione, andare incontro alla contrazione della domanda europea e conferire maggior flessibilità al progetto. D'altra parte, diversa rispetto al Nabucco è la logica che sottende alla realizzazione del South Stream, ideato principalmente per aggirare la «strozzatura» di quel transito attraverso l'Ucraina – dalla quale transita circa l'80% del metano russo diretto in Europa – che non ha mancato in passato di generare crisi bilaterali tra Mosca e Kiev con pesanti ricadute sugli approvvigionamenti europei. Prima ancora che risentire dell'andamento delle relazioni bilaterali russo-ucraine, l'affidabilità del

³⁵ Si vedano le dichiarazioni dell'allora vice-primo ministro e presidente di Rosneft, Igor Sechin, riportate nell'articolo di R. Miraglia, *Dubbi di Mosca su South Stream*, in «Il Sole 24 Ore», 18 marzo 2011, p. 14.

transito attraverso l'Ucraina risente, infatti, dell'obsolescenza della rete infrastrutturale del paese, per ammodernare la quale sarebbero richiesti, secondo Gazprom, investimenti superiori a quelli richiesti per la posa del South Stream – investimenti non sostenibili da parte di Kiev e che Gazprom sarebbe disposta ad assumersi solo a seguito della sostanziale acquisizione della rete stessa, ipotesi strenuamente rifiutata dal governo ucraino³⁶.

Il controllo del *midstream* europeo rappresenta dunque la chiave di volta della strategia energetica tradizionalmente perseguita da Gazprom, nonché la logica soggiacente al progetto South Stream. In questa prospettiva, il principale ostacolo alla realizzazione del gasdotto è dunque costituito, più che dalla contrazione della domanda europea di gas, dalla normativa di *unbundling* introdotta dal c.d. «terzo pacchetto energia» approvato dall'Ue nel 2009³⁷. Prevedendo la separazione proprietaria delle reti dalle società di produzione e distribuzione di energia, essa mina l'architettura di un progetto che prevede la costruzione e la gestione dei diversi tratti nazionali *on-shore* del gasdotto attraverso *joint venture* paritetiche tra Gazprom e le compagnie energetiche dei paesi interessati dal transito. Non è dunque un caso che la concreta realizzabilità del progetto sia andata ruotando, nel corso del 2011, attorno alla richiesta di Gazprom – indirettamente sostenuta dal governo italiano³⁸ – di attribuire al South Stream l'etichetta di «progetto di interesse europeo» nell'ambito dello sviluppo delle reti trans-europee dell'energia e di esenzione dalla normativa di *unbundling*. Parallelamente, nel tentativo di dare al gasdotto una connotazione «paneuropea» – che vada contemporaneamente incon-

³⁶ Comunicato stampa di Gazprom, 30 dicembre 2011.

³⁷ Direttive (Ce) 2009/72 e 2009/73 del 13 luglio 2009.

³⁸ Un indiretto sostegno alle richieste russe è venuto dal ministro Romani, che ha sottolineato la volontà del governo di «sostenere le ragioni [del South Stream] anche in Europa, laddove si cerca di rendere meno determinante la fornitura di gas e petrolio russo», in «Ansa», 14 luglio 2011. La strategicità del progetto South Stream era stata peraltro sottolineata dal ministro Romani in occasione dell'audizione tenuta in febbraio innanzi alla commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera, nel corso della quale aveva rimarcato il «*follow out* positivo incredibile» del progetto su un piano industriale. Vedi seguito dell'*Audizione del Ministro dello sviluppo economico, Paolo Romani, sulle linee programmatiche del suo Dicastero*, 3 febbraio 2011, p. 8.

tro alle perplessità di Eni sulla profittabilità dell'investimento sull'infrastruttura – Mosca ha spinto per l'inclusione di due compagnie chiave europee nel consorzio deputato alla costruzione del tratto *off-shore* dell'infrastruttura. Sulla base delle intese già raggiunte con Gazprom nel giugno 2010 e marzo 2011, in settembre si è così realizzato l'ingresso della compagnia francese Edf e della tedesca Wintershall nel consorzio South Stream, con una quota pro capite del 15% ceduta da Eni, che ha ridotto così la propria partecipazione al 20%, pur mantenendo i diritti acquisiti nel trasporto di gas verso i mercati europei³⁹.

Benché il commissario europeo per l'energia, Günther Oettinger, abbia riconosciuto la valenza del progetto rassicurando Gazprom sull'«equità» del comportamento della Commissione, la logica soggiacente alla politica energetica europea – ovvero la diversificazione dei fornitori di energia e, più in particolare, l'accesso diretto ai produttori del Caspio – sembra lasciare poco margine di convergenza tra gli interessi e le politiche dell'Ue e quelli del consorzio promotore del South Stream⁴⁰. La sorte del gasdotto appare, in ultima analisi, legata a quella del più ampio dialogo sulla cooperazione energetica tra Ue e Russia, rispetto al quale, tuttavia, sembra mancare una posizione condivisa tra i membri dell'Unione.

Conclusioni

La carenza strutturale di risorse energetiche ha tradizionalmente spinto i decisori economici e politici italiani al perseguimento di politiche di approvvigionamento sui mercati internazionali. La tenuta del settore energetico innanzi alla crisi che nel 2011 ha interessato l'area nordafricana e mediorientale

³⁹ A. Scott, *Riassetto South Stream, la quota Eni scende al 20%*, in «Il Sole 24 Ore», 7 settembre 2011, p. 47.

⁴⁰ Ulteriore apertura da parte di Oettinger si è avuta in occasione della visita condotta a Mosca in dicembre, nel corso della quale il commissario ha dichiarato la possibilità di prevedere esenzioni dal «terzo pacchetto energia» europeo. A. Scott, *Tra Russia e Ue spiragli di intesa su South Stream*, in «Il Sole 24 Ore», 2 dicembre 2011, p. 20.

ha mostrato l'efficacia della strategia italiana di diversificazione dei canali di approvvigionamento. Favoriti dalla fluidità del mercato del petrolio e dalla congiunturale «lunghezza» di quello del gas, gli approvvigionamenti italiani hanno, infatti, risentito solo marginalmente di una crisi potenzialmente grave. Al contempo, le politiche infrastrutturali attuate nei passati decenni hanno offerto la miglior garanzia per la continuità della cooperazione energetica davanti ai rischi connessi ai cambi di regime.

D'altra parte, il tema dell'energia ha tradizionalmente costituito uno dei pilastri sui quali l'Italia ha costruito il proprio ruolo e la propria proiezione regionale e internazionale sin dal secondo dopoguerra. Nel mutato e mutevole contesto internazionale post-bipolare, nel quale il tema della sicurezza energetica è tornato in cima alle agende governative mondiali, la cooperazione energetica torna a costituire una delle risorse fondamentali per la visione e la proiezione globale del paese. Su questo sfondo, le necessità di approvvigionamento nazionale, le strategie di crescita all'estero delle principali compagnie energetiche nazionali e le direttrici di politica estera nello scacchiere mediterraneo ed eurasiatico hanno generato un circolo virtuoso in grado di assicurare la sicurezza energetica del paese e, parallelamente, sembrano convergere sul tentativo di fare della penisola un vitale *hub* energetico regionale complementare a quello dell'Europa settentrionale.

Per conseguire questo obiettivo occorre tuttavia che i meccanismi di tutela della sicurezza energetica nazionale «dall'interno» siano resi complementari a quelli «dall'esterno» e che l'Italia si doti di una coerente strategia energetica nazionale, in grado di consolidare la diversificazione dei canali di approvvigionamento energetico e il progressivo ampliamento dei fornitori e delle tecnologie di trasporto degli idrocarburi e, in particolare, del gas. L'ampliamento della capacità nazionale di stoccaggio, l'adeguamento della rete e l'avanzamento degli impianti di rigassificazione progettati sul territorio nazionale appaiono, in questo senso, necessità ineludibili.

L'obiettivo di assurgere ad *hub* energetico regionale richiederebbe inoltre la realizzazione di infrastrutture di esportazione verso gli altri paesi europei, che dovrebbero diventare i mercati finali del gas in transito in Italia. Si tratta di un obiettivo am-

bizioso, che, oltre alla definizione di una strategia energetica nazionale, richiederebbe un forte impegno di politica estera a livello europeo per consentire il rafforzamento delle interconnessioni internazionali tra paesi consumatori, andando oltre il «terzo pacchetto energia» europeo del 2009, di cui nel 2011 è stato ultimato il recepimento⁴¹. Lo sviluppo delle interconnessioni europee rappresenterebbe, parallelamente, una preziosa forma di garanzia per i paesi Ue rispetto all'inevitabile rischio di interruzione degli approvvigionamenti collegato all'elevata dipendenza dalle forniture estere. Prima ancora che salvaguardare i membri dell'Unione dalle ripercussioni di potenziali crisi regionali degli approvvigionamenti, le interconnessioni europee potrebbero inoltre contribuire a dare coerenza all'azione spesso isolata delle principali compagnie energetiche europee.

La gestione della crisi libica sul versante degli approvvigionamenti petroliferi ha poi dimostrato la rilevanza dell'azione multilaterale e del sostegno al funzionamento delle istituzioni del mercato. Un altro aspetto nel quale emerge la necessità di trovare in un contesto multilaterale i mezzi sufficienti ad agire è quello della tutela della libertà di navigazione. Nel 2011 l'Italia è stata attivamente impegnata nelle operazioni di contrasto alla pirateria al largo del Corno d'Africa (missioni Eu Navfor Atalanta e Nato Ocean Shield), che date le risorse richieste e la vastità del compito non possono che essere affrontate insieme agli alleati. Un caso analogo, anche se più controverso, è quello delle sanzioni all'Iran, che nel corso del 2011 ha conosciuto un aggravamento della situazione, che rende quanto mai necessario un approccio multilaterale il più inclusivo possibile. Il sostegno alle iniziative multilaterali rappresenta, d'altra parte, uno strumento privilegiato per bilanciare i rapporti bilaterali con paesi produttori – come Libia, Russia e Iran – non necessariamente allineati con le politiche della comunità atlantica e riconfermare la chiara collocazione dell'Italia nel quadro multilaterale della Nato, dell'Ue e delle Nazioni Unite.

L'importanza dell'azione multilaterale in campo energetico non è tuttavia solo una questione di mezzi, ma è anche collegata alle scelte di lungo periodo di politica economica dell'Italia

⁴¹ D.lgs. n. 93 del 1° giugno 2011.

e degli altri paesi occidentali, che hanno preferito avere mercati più o meno concorrenziali anziché una serie di monopolisti pubblici nazionali. Mentre in un regime monopolistico l'interesse e le azioni dell'impresa di stato coincidono (almeno in teoria) con l'interesse del paese, laddove a rifornire i mercati finali sono imprese private in concorrenza tra loro il ruolo dei decisori politici è necessariamente quello della creazione di un contesto in cui questi operatori possano agire in modo efficiente. Si tratta in primo luogo di definire il quadro regolatorio, che per un mercato globale deve necessariamente coinvolgere in un quadro multilaterale i diversi attori interessati e difficilmente può essere frutto di un'azione unilaterale. In prospettiva, la costante crescita dei consumi dei paesi emergenti – e della loro quota di mercato – renderà necessario per l'Italia e suoi tradizionali alleati trovare forme di cooperazione più stretta con questi paesi. Consentire al mercato di funzionare e riorganizzarsi in base alla nuova geografia dei consumi rappresenta l'unico modo per evitare che la conflittualità per gli approvvigionamenti si traduca in scarsità e aumento dei prezzi, o peggio in instabilità regionale.

Appendice

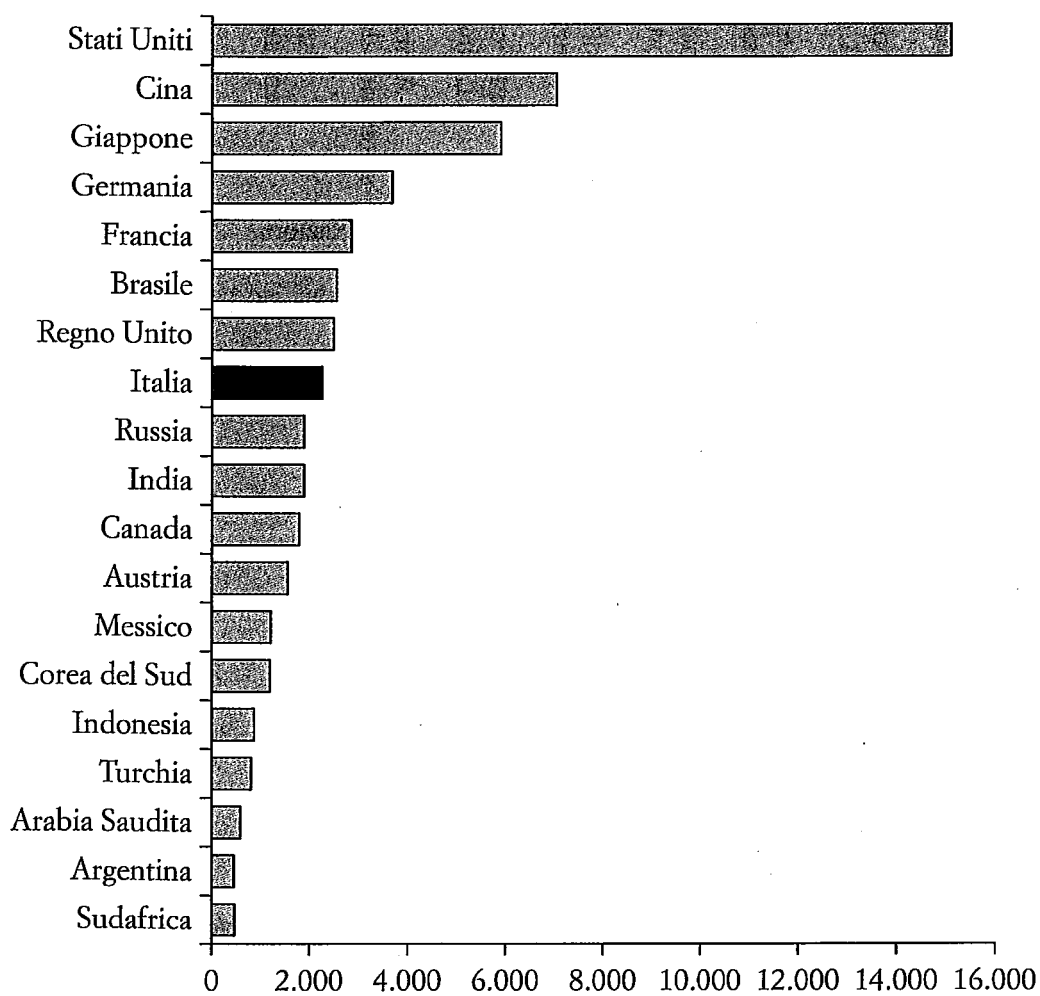


FIG. 1. Pil 2011 dei paesi del G20 in miliardi di dollari.

Fonte: Stime Fondo monetario internazionale.

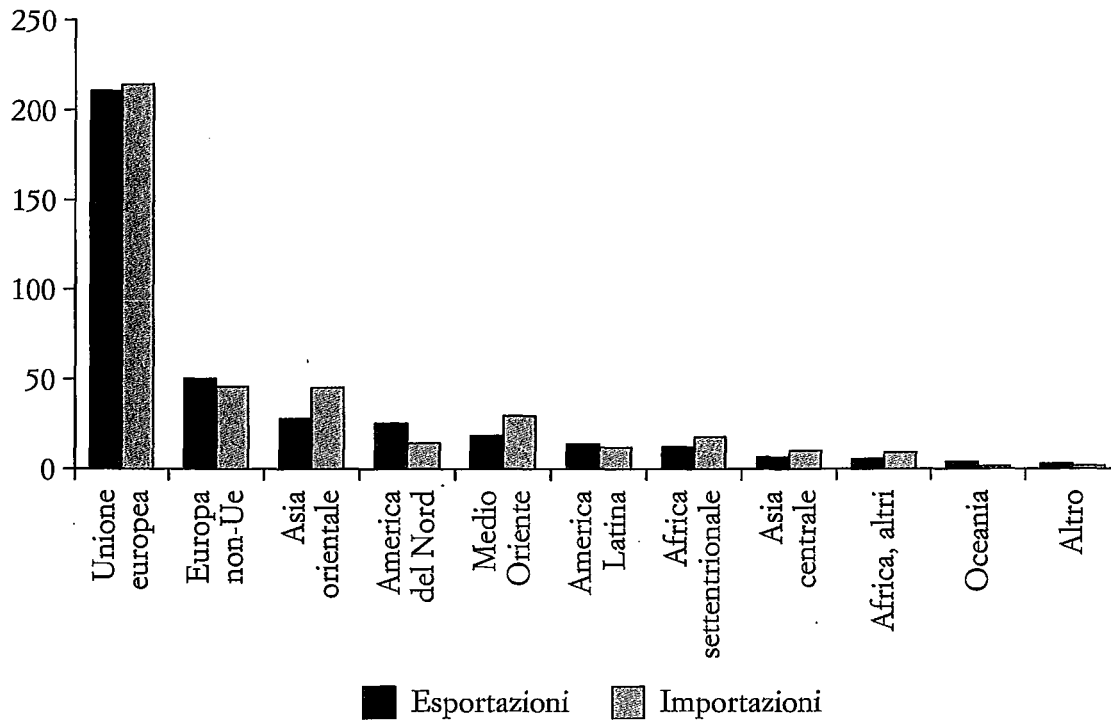


FIG. 2. Interscambio Italia per aree geografiche, 2011 (in miliardi di euro).

Fonte: Istituto nazionale per il commercio estero.

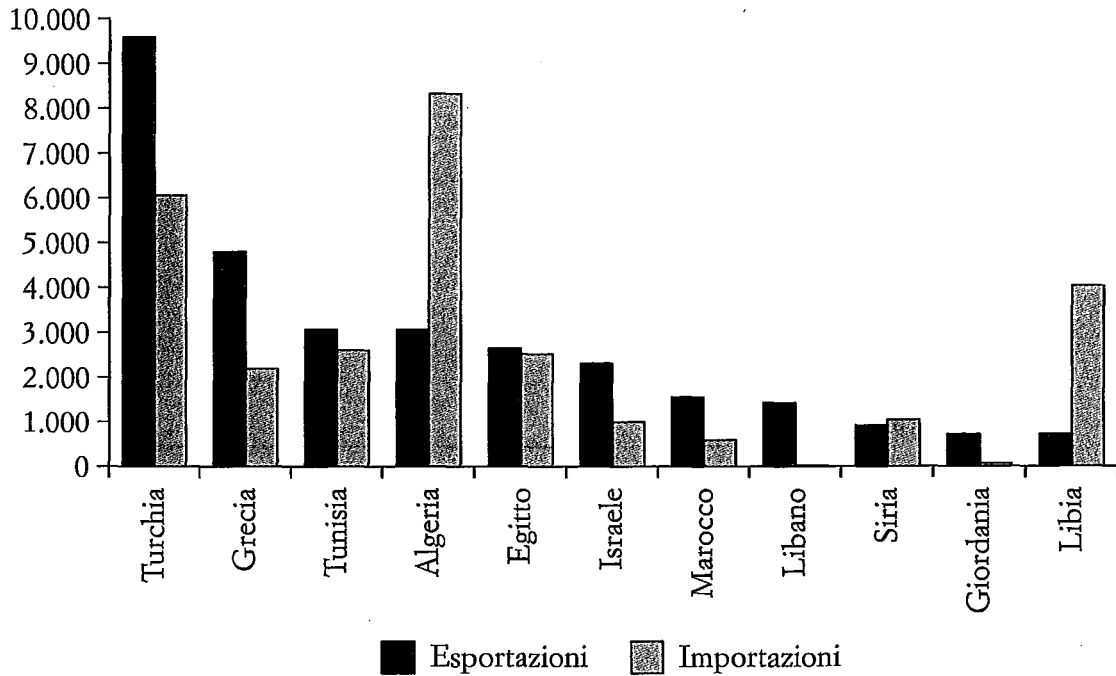


FIG. 3. Interscambio tra Italia e paesi del Sud del Mediterraneo, 2011 (in milioni di euro).

Fonte: Istituto nazionale per il commercio estero.

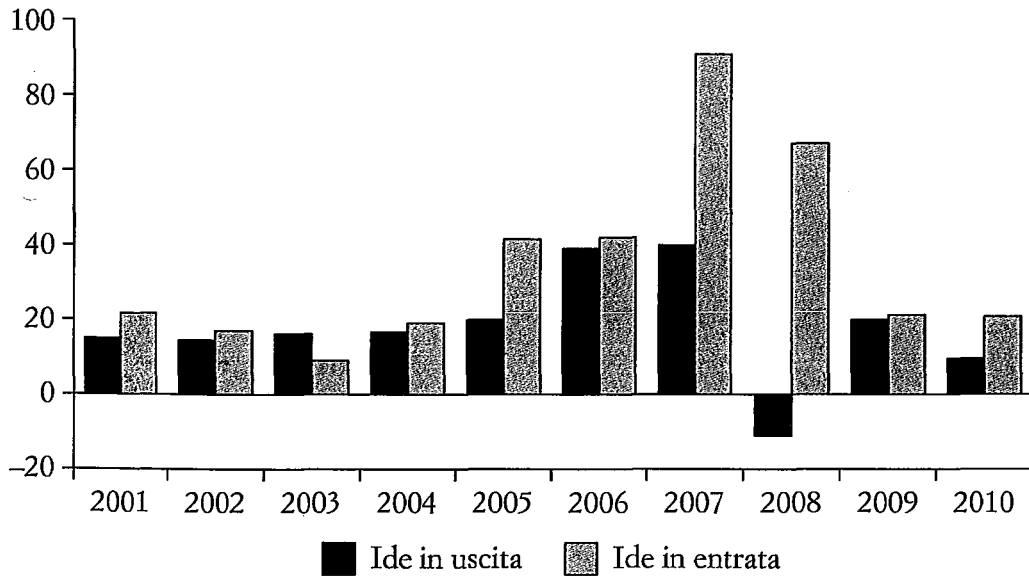


FIG. 4. Investimenti diretti esteri stranieri in Italia e dall'Italia nel mondo (in milioni di dollari).

Fonte: United Nations on Trade and Development.

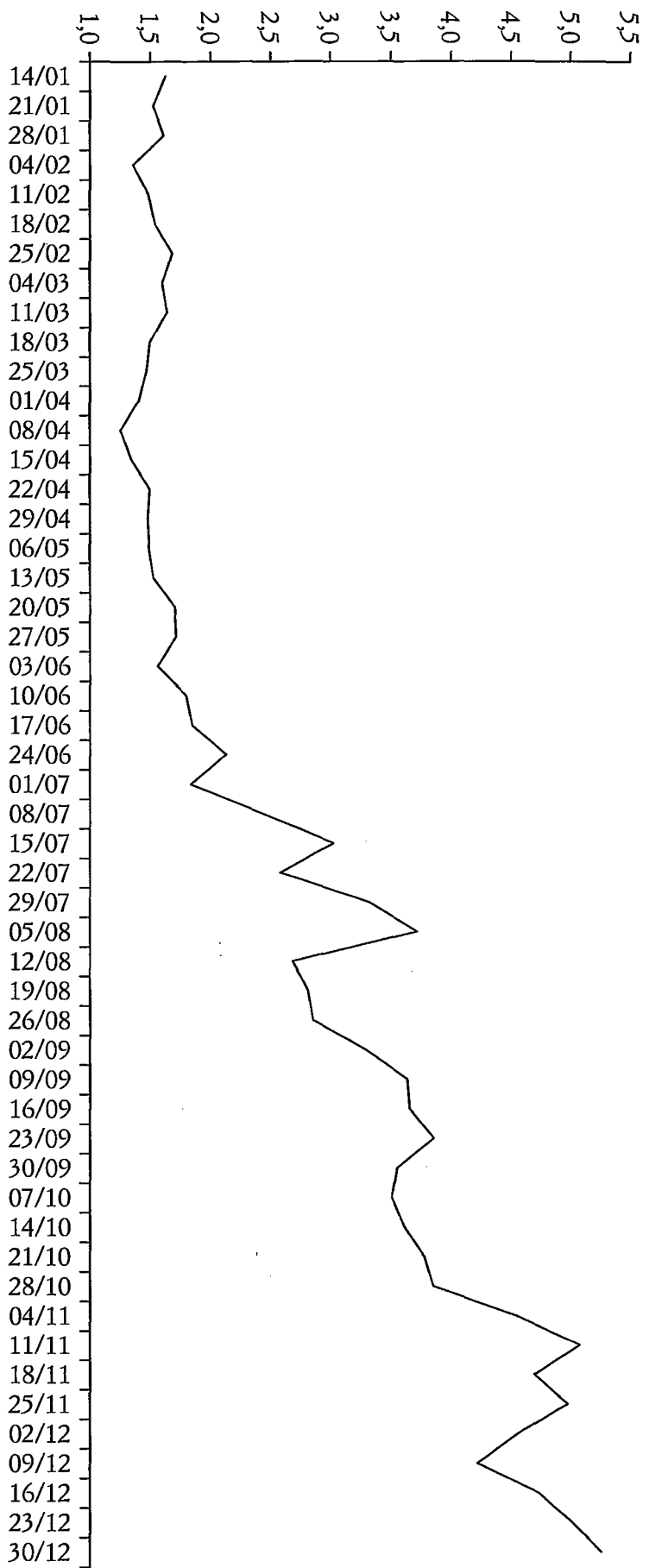


FIG. 5. Andamento settimanale dello *spread* tra il rendimento dei Btp italiani e dei Bund tedeschi a scadenza decennale (gennaio-dicembre 2011).

Fonte: Bloomberg.

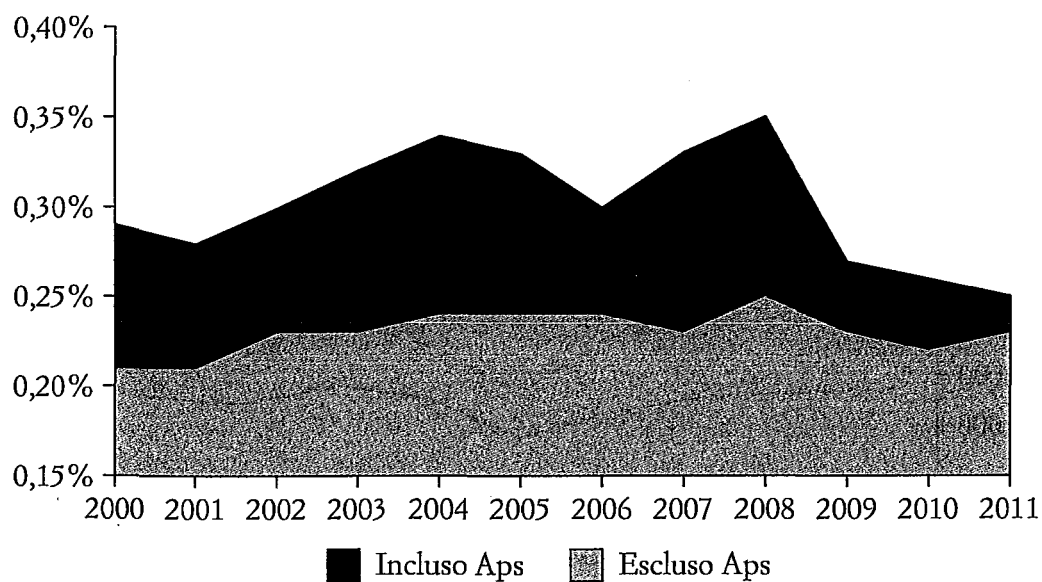


FIG. 6. Incidenza % del bilancio Mae sul bilancio dello Stato, con e senza aiuti per lo sviluppo (Aps).

Fonte: Ministero degli Affari esteri.

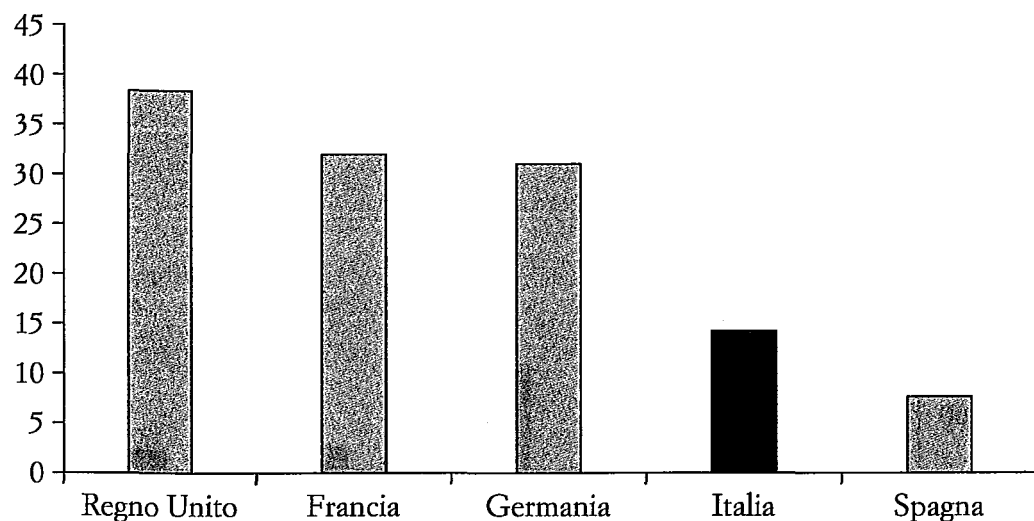


FIG. 7. Funzione Difesa 2010 dei principali paesi europei (in miliardi di euro).

Fonte: Elaborazione Iai su dati Ministero della Difesa e Bilanci nazionali.

Nota: La Funzione Difesa comprende tutte le spese strettamente finalizzate al funzionamento delle forze armate per assolvere ai compiti di difesa nazionale e sicurezza esterna.

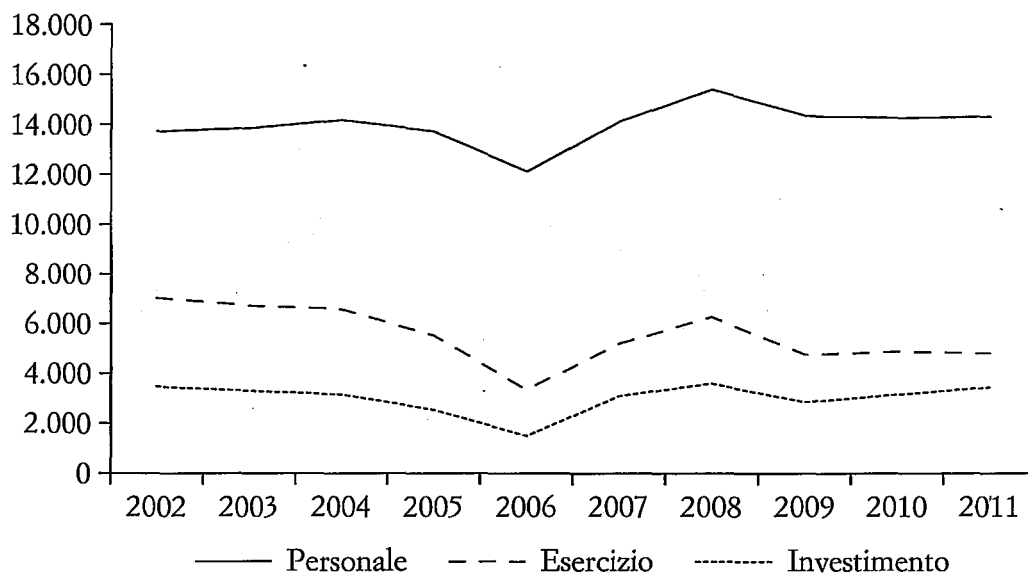


FIG. 8. Spese Funzione Difesa 2002-2011 (in milioni di euro).

Fonte: Elaborazione Iai su dati Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, 2002-2011*.

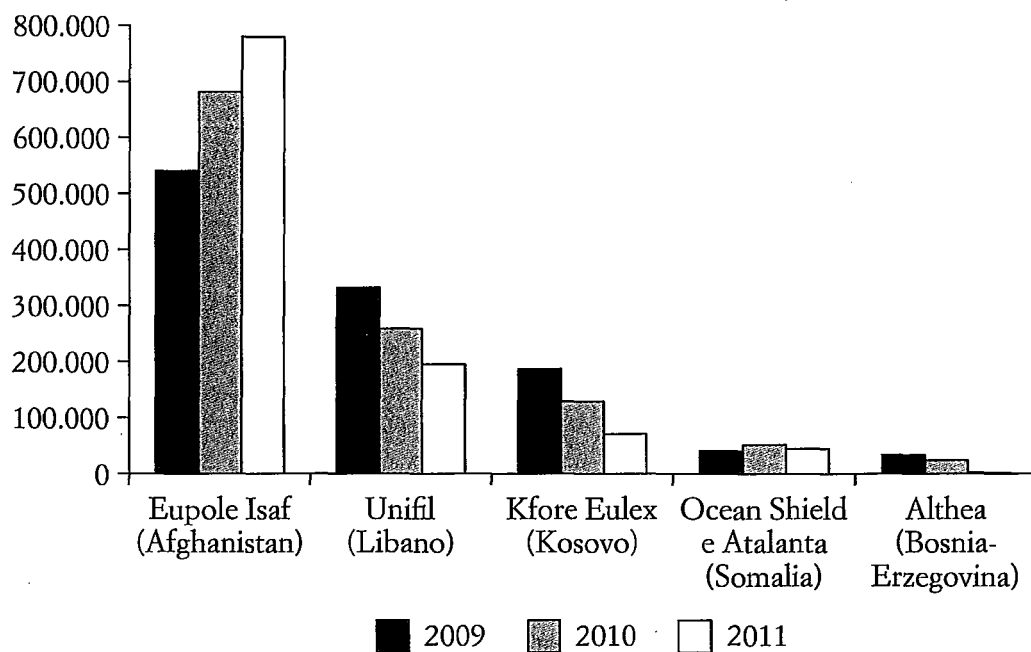
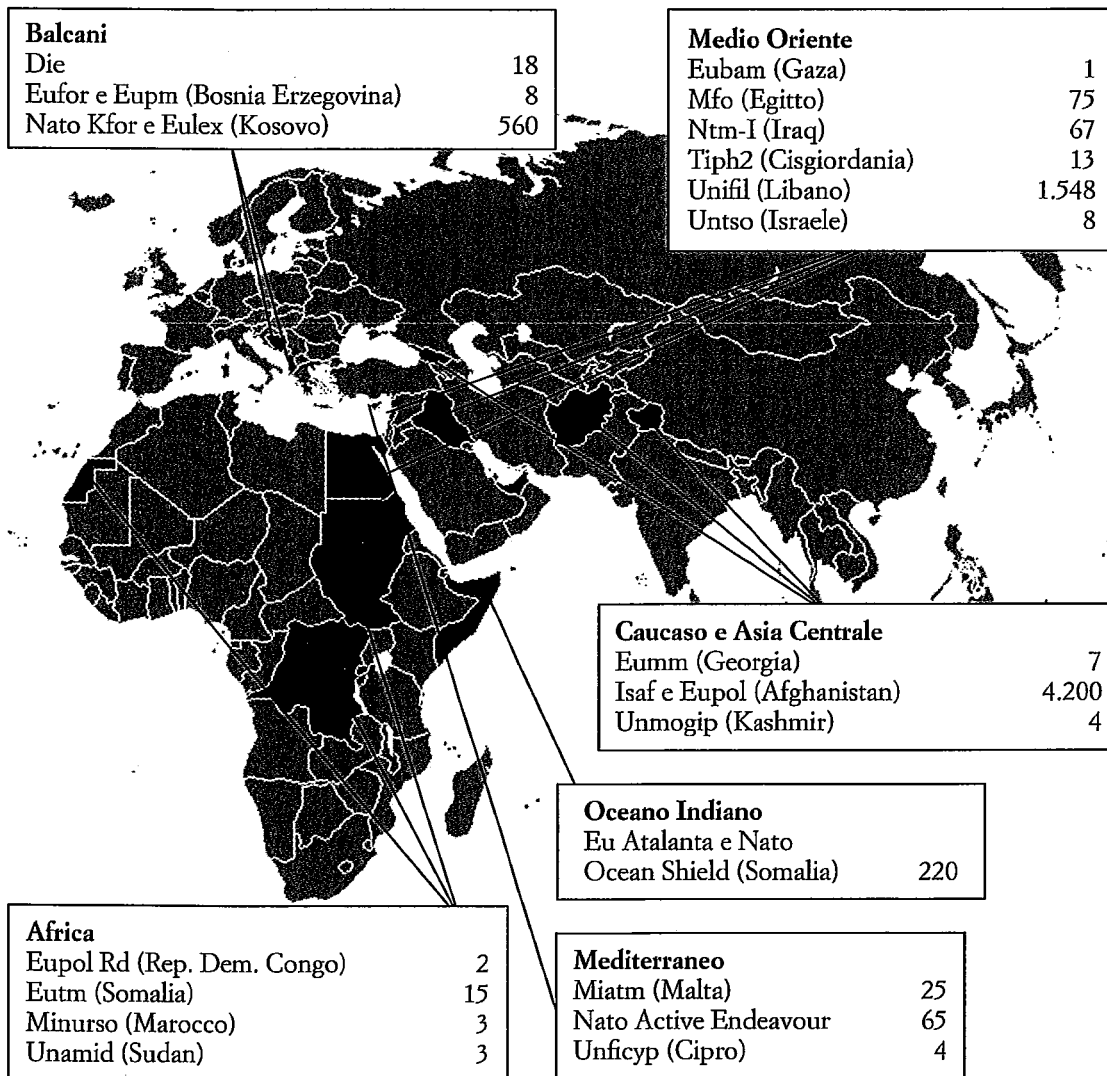


FIG. 9. Costi delle principali missioni militari dell'Italia, 2009-2011 (in migliaia di euro).

Fonte: Leggi di rifinanziamento delle missioni internazionali nel periodo 2009-2011.



Legenda

Die	Delegazione italiana esperti	Minurso	Un Mission for the Referendum in Western Sahara
Eubam	Eu Border Assistance Mission	Minustah	United Nations Stabilisation Mission in Haiti
Eufor	European Force	Ntm-I	Nato Training Mission – Iraq
Eulex	Eu Rule of Law Mission	Tiph2	Temporary International Presence in the City of Hebron
Eumm	Eu Monitoring Mission	Unamid	Un-African Union Mission in Darfur
Eupm	Eu Police Mission	Unficyp	Un Peacekeeping Force in Cyprus
Eupol	Eu Police Mission	Unifil	Un Interim Force in Lebanon
Eutm	Eu Training Mission	Unmogip	Un Military Observer Group in India and Pakistan
Isaf	International Security Assistance Force	Untso	Un Truce Supervision Organization
Kfor	Kosovo Force		
Mfo	Multinational Force and Observers		
Miatm	Missione italiana di cooperazione tecnica e militare		

FIG. 10. Missioni italiane all'estero 2011 (numero di unità).

Nota: I dati si riferiscono al numero di unità autorizzate con decreto legge 12 luglio 2011, n. 107 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 130. Per l'intervento Nato in Libia (19 marzo-31 ottobre 2011) l'Italia ha autorizzato l'impiego di un massimo di 543 militari, che al 31 dicembre 2011 erano stati ridotti a 10 e inquadrati nella missione militare Cirene.

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2011

Gennaio

- 1 *Brasile - Caso Battisti*: il ministro degli Esteri, Franco Frattini, dichiara che l'Italia farà ricorso alla Corte suprema del Brasile contro la decisione del presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, di negare l'extradizione di Cesare Battisti. Possibili anche un ricorso alla Corte internazionale di giustizia e una dilazione della ratifica dell'accordo bilaterale di cooperazione in materia di difesa sottoscritto l'11 novembre 2008.

- 12 *Germania*: si svolge a Berlino l'annuale vertice bilaterale italo-tedesco. Presenti i primi ministri Silvio Berlusconi e Angela Merkel, nonché i ministri degli Esteri, delle Finanze, delle Infrastrutture e Trasporti, dell'Ambiente e dello Sviluppo economico. Al centro dei lavori la *governance* economica europea e la crisi dei debiti sovrani, la politica energetica e commerciale, le relazioni con Russia e Iran, possibili sanzioni alla Bielorussia e la partecipazione alla missione Nato-Isaf in Afghanistan.

- 17 *Tunisia*: a seguito di un incontro a Roma con il suo omologo tunisino, Kamel Morjane, il ministro degli Esteri Franco Frattini afferma che «l'Italia sostiene un governo che continui a guidare il paese nello spirito della cooperazione mediterranea».

- 17 *Nord Africa - Libia*: il ministro degli Esteri, Franco Frattini, afferma che di fronte alle rivolte nei paesi del Nord Africa è prioritario prevenire l'insorgere del fondamentalismo islamico ed è perciò necessario sostenere «con forza» i governi dei paesi

arabi che lo contrastano. Questi devono aprirsi al dialogo con la popolazione. Come modello cita il governo libico.

- 17 *Libia - Industria militare*: la Libyan Investment Authority (Lia), fondo sovrano di Tripoli, acquisisce il 2,01% di Finmeccanica con un investimento di circa 100 milioni di euro.

Febbraio

- 3 *Egitto*: il ministro degli Esteri, Franco Frattini, informa il Parlamento dei colloqui avuti con il vice presidente egiziano, Omar Suleiman, e con il segretario generale della Lega araba, Amr Moussa. Suleiman ha chiesto all'Italia di fare da tramite tra l'Europa e il governo egiziano, a sostegno del processo di transizione.
- 7 *Serbia*: in visita ufficiale a Belgrado il ministro degli Esteri, Franco Frattini, ribadisce alle autorità serbe l'appoggio italiano all'integrazione europea della Serbia e afferma che l'Italia non considera la cattura di Ratko Mladić un prerequisito per l'adesione.
- 8 *Pirateria*: in alto mare nell'Oceano Indiano un gruppo di pirati cattura la petroliera italiana *Savina Caylin* e i 22 membri dell'equipaggio, di cui 5 italiani.
- 12 *Immigrazione - Ue*: a seguito di sbarchi sempre più numerosi sull'isola di Lampedusa di immigrati provenienti dal Nord Africa (soprattutto dalla Tunisia), il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza umanitaria.
- 13 *Immigrazione - Tunisia*: la Tunisia si oppone con fermezza alla proposta del ministro dell'Interno, Roberto Maroni, di inviare forze di sicurezza sulle coste del paese nordafricano, al fine di impedire la partenza di immigrati.
- 14 *Immigrazione - Tunisia - Medio Oriente*: a Tunisi, il ministro degli Esteri, Franco Frattini, offre al primo ministro Mohamed Ghannouchi collaborazione tecnica ed aiuti (mezzi e finan-

ziamenti), per il controllo dei flussi migratori. Frattini si reca quindi a Damasco per incontrare il presidente siriano Bashar al Assad ed il suo omologo Walid al Muallim. Frattini dichiara che Israele, per la sua stessa sicurezza, deve mettere fine alla costruzione di insediamenti nei territori palestinesi occupati e restituire alla Siria le alture del Golan. Si trasferisce infine ad Amman per discutere con il re giordano, Abdullah II e con il primo ministro, Marouf Bakhit, diversi temi, in particolare il rilancio del processo di pace.

- 15 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, partecipa a una prima discussione dell'Ecofin su un pacchetto di misure che dovrà essere approvato a marzo e prevede un rafforzamento della disciplina di bilancio negli Stati membri ed una maggiore sorveglianza delle loro politiche economiche. L'Italia chiede una soluzione di compromesso riguardo alle procedure per disavanzi eccessivi, ossia che la fissazione di un termine di riferimento numerico preciso (1/20) per valutare la riduzione del debito sia «mitigata» dalla considerazione di «altri fattori rilevanti» (solidità delle banche, risparmio privato, ecc.). Contesta inoltre le proposte presentate da Germania e Francia a margine del Consiglio europeo del 4 febbraio, in particolare l'inserimento di vincoli all'indebitamento nelle costituzioni nazionali.
- 16 *Missioni all'estero*: il Senato approva in via definitiva la conversione del decreto legge del 29 dicembre 2010 che finanzia la proroga fino al 30 giugno della partecipazione italiana a 29 missioni internazionali. È prevista una forte riduzione dei contingenti nei Balcani ed un aumento di quelli impegnati in Afghanistan e nelle missioni navali nel Mediterraneo e nel Golfo di Aden.
- 16 *Ue*: la Commissione europea chiede che l'Italia modifichi la legislazione che conferisce allo Stato, attraverso la c.d. *golden share*, poteri speciali d'intervento su decisioni riguardanti la proprietà e la gestione di società privatizzate che operano in settori strategici, quali telecomunicazioni e energia (Telecom, Eni, Enel e Finmeccanica). Viene avviata la seconda fase del procedimento di infrazione, dopo una lettera di messa in mora del novembre 2009.

- 16 *Russia*: si tiene a Roma un vertice intergovernativo Italia-Russia, cui partecipano il primo ministro, Silvio Berlusconi, e il presidente russo, Dmitrij Medvedev, accompagnati da delegazioni che includono anche esponenti del mondo imprenditoriale. Vengono firmati accordi relativi a difesa ed energia: *a*) viene concesso il transito nello spazio aereo russo di materiali non sensibili e personale militare per l'Afghanistan; *b*) Eni e Gazprom firmano due accordi: uno pone le basi per la cessione a Gazprom del 50% della quota detenuta da Eni (33,3%) nel consorzio per lo sviluppo del giacimento petrolifero di Elephant in Libia, l'altro impegna le parti a finalizzare entro il 28 febbraio il contratto per la compravendita del gas che sarà prodotto dai giacimenti siberiani di SeverEnergia, compagnia partecipata da Gazprom, Eni ed Enel.
- 19 *Libia*: dopo tre giorni di scontri si aggrava il bilancio delle proteste in Libia contro il governo del leader libico Muammar Gheddafi. Il primo ministro Silvio Berlusconi, sollecitato a intervenire sul tema, esprime la propria preoccupazione per gli avvenimenti e per un eventuale aumento del flusso di migranti in Italia, aggiungendo di non aver sentito Gheddafi: «La situazione è in evoluzione e quindi non mi permetto di disturbare nessuno».
- 20 *Immigrazione - Ue*: ha inizio una missione congiunta, denominata *Hermes 2011*, tra l'Italia e l'Agenzia europea per il controllo delle frontiere (Frontex). La missione, attivata su richiesta italiana del 15 febbraio, ha l'obiettivo di fronteggiare l'afflusso di migranti in Italia in seguito alle crisi nordafricane.
- 21 *Libia*: il primo ministro Silvio Berlusconi giudica «inaccettabile» l'uso della violenza sulla popolazione civile in Libia. Per il ministro degli Esteri, Franco Frattini, la divisione del paese sarebbe estremamente pericolosa: auspica l'avvio di un processo pacifico di riconciliazione nazionale che conduca a una nuova costituzione, come proposto da Saif al Islam Gheddafi, e aggiunge che l'Europa non deve «interferire» né «esportare la democrazia» ma limitarsi a «incoraggiare il processo pacifico di transizione».

- 22 *Libia - Energia*: Eni decide la sospensione di alcune attività di produzione di gas naturale in Libia e la chiusura del gasdotto sottomarino *Greenstream*, interrompendo la fornitura di gas dalla Libia all'Italia.
- 22 *Libia*: decolla un C-130 dell'Aeronautica militare per rimpatriare i primi cento italiani da Bengasi. Il primo ministro Silvio Berlusconi annuncia la costituzione di un comitato permanente dei ministri al fine di gestire in modo coordinato ogni intervento necessario per fronteggiare la crisi libica.
- 23 *Libia*: il ministro degli Esteri, Franco Frattini, dichiara al Parlamento che l'Italia è pronta a sostenere ulteriori misure che verranno decise a livello internazionale sulla Libia e si sofferma in particolare sul rischio di un imponente flusso migratorio verso l'Italia, chiedendo che l'Ue ne assuma la gestione.
- 24 *Libia - Ue*: il presidente Giorgio Napolitano, a Berlino in visita ufficiale, dichiara che non c'è alcun veto da parte dell'Italia per l'imposizione di sanzioni alla Libia da parte dell'Ue, che esorta a una maggiore unità di intenti e rapidità di reazione.
- 25 *Libia*: a Berlino, al termine di un incontro con il suo omologo tedesco Guido Westerwelle, il ministro degli Esteri, Franco Frattini dichiara che, al Consiglio per i diritti umani dell'Onu, il 28 febbraio, Italia e Germania avanzeranno insieme la proposta per l'invio immediato in Libia di una missione Onu che valuti la situazione sul terreno e avvii un'inchiesta indipendente sulle violenze perpetrate.
- 25 *Libia - Nato*: il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, partecipa a Budapest a una riunione informale dei suoi omologhi dell'Ue. Nell'incontro, al quale partecipa anche il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, i ministri discutono eventuali sanzioni contro il governo libico e le operazioni in corso per l'evacuazione dei civili stranieri. L'Italia autorizza Stati Uniti e Regno Unito a utilizzare per scopi umanitari la base militare aerea di Sigonella.

- 26 *Libia - Onu*: in un colloquio telefonico il primo ministro, Silvio Berlusconi, assicura al segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon, il sostegno dell'Italia alla risoluzione 1970, adottata lo stesso giorno dal Consiglio di Sicurezza, che prevede un embargo sulla fornitura di armi nonché il congelamento dei beni ed il divieto di viaggi per il leader libico Muammar Gheddafi ed altri membri del suo *entourage*.
- 26 *Libia*: da Livorno il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, dichiara che il Trattato Italia-Libia del 2008 di fatto «non c'è più, è inoperante, è sospeso», poiché non c'è più una controparte in grado di rispettarlo. Il giorno dopo il ministro degli Esteri, Franco Frattini, precisa che la «sospensione di fatto» del trattato, che contiene una clausola di non aggressione, l'Italia non ha alcun vincolo a «intraprendere "azioni" nei confronti della Libia».
- 28 *Libia - Onu*: a Ginevra, nel corso di una riunione del Consiglio per i diritti umani dell'Onu, il ministro degli Esteri, Franco Frattini, discute con i suoi omologhi di Stati Uniti, Francia, Germania e Regno Unito come implementare e coordinare le sanzioni alla Libia previste dalla risoluzione 1970 del 26 febbraio. Frattini precisa che per un utilizzo delle basi militari italiane per allestire una *no-fly zone* «serve una decisione politica del Consiglio di Sicurezza». Afferma inoltre che, al momento, «solo l'Italia ha contatti» con il Consiglio nazionale di transizione (Cnt), che rappresenta l'opposizione al governo libico.
- 28 *Quote latte - Ue*: il portavoce del commissario all'Agricoltura dell'Ue, Dacian Ciolos, annuncia che la Commissione ha chiesto chiarimenti all'Italia in merito alla proroga al 30 giugno del pagamento degli importi (con scadenza 31 dicembre 2010) dovuti dai produttori italiani di latte per la passata sovrapproduzione, proroga prevista da una norma inserita nel decreto legge del 29 dicembre 2010 (c.d. «milleproroghe») convertito in legge il giorno prima. L'Ue minaccia l'avvio di una procedura d'infrazione contro l'Italia.

Marzo

- 1 *Immigrazione - Tunisia*: il governo decide l'invio di una missione umanitaria in Tunisia per assistere i profughi provenienti dalla Libia. Il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, dichiara che l'obiettivo, concordato con il governo tunisino, è di tenere i profughi in territorio tunisino.

- 2 *Immigrazione - Libia - Tunisia*: il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, riferisce al Parlamento in merito all'accordo con la Tunisia che prevede il rimpatrio dei migranti clandestini: le autorità tunisine accettano di accogliere solo quattro connazionali al giorno, a fronte dei circa 6 mila tunisini arrivati in Italia negli ultimi tre mesi. Sono però in atto negoziati per rimpatri più numerosi.

- 5 *Libia*: il ministro degli Esteri, Franco Frattini, precisa che le sanzioni alla Libia hanno portato al congelamento al momento solo di beni libici personali. Il Comitato per la sicurezza finanziaria, convocato presso il Ministero dell'Economia per discutere l'implementazione del regolamento adottato dal Consiglio Ue il 2 marzo, non prende decisioni riguardo alle quote azionarie di società italiane nella disponibilità della Central Bank of Libya e del fondo sovrano Libyan Investment Authority (Lia).

- 9-10 *Brevetti - Ue*: con il favore di tutti gli Stati membri, a eccezione di Italia e Spagna, il Consiglio Competitività dell'Ue autorizza l'avvio di una cooperazione rafforzata per arrivare all'istituzione di un brevetto comune europeo il cui regime linguistico sarà basato sul trilinguismo (inglese, francese o tedesco). L'Italia annuncia che presenterà ricorso alla Corte di giustizia dell'Ue.

- 11 *Libia - Nord Africa - Ue*: il primo ministro, Silvio Berlusconi, partecipa a una riunione straordinaria del Consiglio europeo sugli sviluppi in Libia e Nord Africa. Alla vigilia aveva dichiarato che l'iniziativa della Francia di riconoscere il Consiglio nazionale di transizione (Cnt) come legittimo rappresentante del popolo libico è «la posizione di un singolo paese» e assicurato che «l'Italia si schiererà con la Ue e con la Nato». Il Consiglio

riconosce il Cnt come interlocutore politico e intima a Muammar Gheddafi di lasciare il potere. Dichiarò altresì che gli Stati membri vaglieranno tutte le «opzioni necessarie» per proteggere i civili in Libia. Riguardo alla situazione in Nord Africa, il Consiglio si impegna a sostenere tutti i governi della regione che consentano una transizione pacifica e gli Stati membri più esposti (come l'Italia) all'afflusso di migranti e profughi dal Nord Africa.

- 11 *Crisi finanziaria - Ue*: il primo ministro, Silvio Berlusconi, partecipa a una riunione informale in cui i capi di Stato e di governo dei paesi dell'eurozona adottano il «Patto per l'euro» (c.d. Patto «euro plus») che impegna gli Stati a realizzare ulteriori misure, in aggiunta a quanto già previsto dalle proposte di riforma della *governance* economica europea. Il testo prevede condizioni un po' meno vincolanti di quelle proposte il 4 febbraio da Germania e Francia, riprendendo però il punto allora contestato dal ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, ossia la richiesta di inserire vincoli all'indebitamento pubblico nelle costituzioni nazionali. Viene inoltre deciso che, come proposto dalla Commissione, sia fissato un termine di riferimento numerico preciso (1/20) per valutare la riduzione del debito. Berlusconi sostiene che l'Italia ha raggiunto i suoi «due obiettivi» ottenendo la considerazione di «altri fattori rilevanti» nella valutazione del debito pubblico e il consenso all'introduzione di «defiscalizzazioni e fiscalità agevolata» quali strumenti specifici per la promozione della produttività nelle regioni in ritardo di sviluppo (come il Mezzogiorno).
- 14 *Ue*: il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, discute a Roma con il presidente Giorgio Napolitano e con il primo ministro, Silvio Berlusconi, la stabilità dell'euro nonché la situazione in Libia, l'emergenza umanitaria in Nord Africa e la questione dell'immigrazione. Berlusconi assicura che l'Italia «intende continuare nell'azione di controllo della spesa pubblica».
- 14-15 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, partecipa a riunioni dell'Eurogruppo e dell'Ecofin in cui viene discussa la valutazione dei debiti pubblici nell'am-

bito delle procedure per debito eccessivo L'accordo sulla nuova *governance* dell'economia raggiunto dall'Ecofin viene definito da Tremonti come «l'unico possibile per l'Europa e buono per l'Italia» perché è passata la linea della Commissione sulla valutazione del debito, ma con «molti elementi italiani» (la richiesta di tenere conto di altri «fattori rilevanti»). L'Italia intende insistere per ottenere maggiore flessibilità delle regole relative agli aiuti di Stato e, in particolare, per una fiscalità di vantaggio per le regioni in ritardo di sviluppo come il Mezzogiorno. Riguardo alla discussione sul Fesf, Tremonti afferma che l'apertura all'ipotesi di un acquisto di titoli pubblici sul mercato primario da parte del Fesf rappresenta «un passo verso gli *eurobond*».

- 16 *Libia*: il ministro degli Esteri Franco Frattini dichiara in Parlamento che l'Italia è favorevole all'imposizione di una *no-fly zone* in Libia purché ogni azione abbia il via libera del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.
- 17 *Libia - Onu*: il Consiglio di Sicurezza dell'Onu approva la risoluzione 1973, che autorizza gli Stati a istituire una *no-fly zone* in Libia e a prendere «tutte le misure necessarie» per proteggere i civili ed imporre un cessate il fuoco. In una telefonata con il segretario di Stato Usa, Hillary Clinton, il ministro degli Esteri, Franco Frattini, conferma che, per via del suo passato coloniale, l'Italia non parteciperà attivamente all'imposizione della *no-fly zone*, ma concederà l'uso delle sue basi militari.
- 18 *Libia*: il Consiglio dei ministri, convocato d'urgenza, si pronuncia a favore della concessione dell'uso di basi militari: l'Italia mette a disposizione della «coalizione dei volenterosi», capeggiata da Francia, Regno Unito e Stati Uniti, sette basi aeree per l'attuazione della *no-fly zone* sulla Libia.
- 18 *Libia*: da Torino, il presidente Giorgio Napolitano auspica il «massimo consenso» nazionale per le decisioni «difficili e impegnative» che l'Italia dovrà prendere a breve sulla crisi in Libia.
- 18 *Diritti umani*: la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu) pronuncia la sentenza definitiva sul

caso *Lautsi contro Italia* ribaltando la decisione del 3 novembre 2009 con cui la Corte aveva ritenuto che l'esposizione del crocifisso nelle aule di una scuola pubblica rappresentasse una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

- 19 *Libia*: si tiene a Parigi un vertice straordinario convocato dal presidente francese Nicolas Sarkozy, al quale partecipano i rappresentanti di diversi paesi europei (tra cui l'Italia), Stati Uniti, Marocco, Qatar, Giordania, Emirati arabi uniti, Onu e Ue. I partecipanti si impegnano a prendere tutte le misure, anche militari, necessarie per implementare la risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Subito dopo il vertice la Francia dà inizio ai bombardamenti in Libia.
- 20 *Libia*: parte la prima missione italiana in Libia nell'ambito dell'operazione *Odissea all'alba*, condotta da Stati Uniti, Francia e Regno Unito. L'Italia invia sei Tornado dell'Aeronautica militare (quattro caccia Ecr e due *tanker*). Nei giorni successivi vengono impiegati anche quattro caccia F16. Quattro unità della Marina militare partecipano alle operazioni, tra cui la portaerei Garibaldi con a bordo i caccia AV-8B Plus.
- 21 *Libia - Ue*: a una riunione del Consiglio Affari esteri dell'Ue sulla crisi in Libia il ministro degli Esteri Franco Frattini afferma che l'Italia vuole «verificare molto attentamente» la «coerenza con la risoluzione Onu» di tutte le operazioni militari della «coalizione dei volenterosi» e ribadisce la richiesta di «un approccio più coordinato» sotto il comando della Nato.
- 23 *Libia - Nato*: dopo giorni di discussione, il Consiglio del Nord Atlantico raggiunge un primo accordo sul ruolo della Nato in Libia: la Nato assume formalmente l'incarico di provvedere all'imposizione del blocco navale attivando l'operazione *Unified Protector*. Manca invece un accordo su contenuto e comando delle operazioni aeree.
- 23-24 *Libia*: i ministri degli Esteri, Franco Frattini, e della Difesa, Ignazio La Russa, riferiscono sulla guerra in Libia al Parlamento. La Russa assicura che i caccia inviati dall'Italia in Li-

bia non hanno a disposizione «bombe dirompenti» bensì un armamento per «colpire e rendere inservibili» le difese aeree radar libiche. Al termine del dibattito il Parlamento approva due distinte risoluzioni: il testo, identico, impegna il governo a insistere sulla «assegnazione alla Nato del comando delle operazioni militari». Al governo si chiede inoltre di tutelare gli interessi delle imprese, riattivare appena possibile gli accordi bilaterali con la Libia e insistere per ottenere dall'Ue e dai paesi membri la condivisione dell'onere della gestione dei flussi migratori.

- 24 *Libia - Nato*: in seno alla Nato viene raggiunto un compromesso sul comando della missione in Libia: *a*) la Nato assume il controllo delle missioni di volo per far rispettare la *no-fly zone*, come chiesto da Italia, Regno Unito e Stati Uniti; *b*) ai comandi dei singoli paesi sono lasciate eventuali missioni contro le truppe di terra; *c*) un gruppo di indirizzo di alto livello, composto dai ministri degli Esteri dei paesi impegnati nell'operazione *Odissea all'alba*, avrà il controllo politico della missione.
- 24 *Libia*: al telefono con Mahmud Jibril, primo ministro del governo provvisorio libico nominato il giorno precedente dal Cnt, il ministro degli Esteri Franco Frattini ribadisce il pieno sostegno dell'Italia agli sforzi per giungere a un cessate il fuoco ed avviare un processo di riconciliazione nazionale.
- 24-25 *Crisi finanziaria - Ue*: il primo ministro, Silvio Berlusconi, partecipa al Consiglio europeo che approva il pacchetto di misure per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'eurozona concordato nelle riunioni di marzo. I paesi Ue si impegnano a presentare nel quadro del «semestre europeo» piani pluriennali di misure volte al risanamento di bilancio integrate da riforme strutturali a sostegno della crescita. Viene inoltre raggiunto un accordo di massima sulle sei proposte legislative (c.d. *six-pack*) relative alla *governance* economica. Il Consiglio approva infine il «Patto per l'euro» e le caratteristiche del futuro Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Per istituire il Mes viene approvata secondo la procedura semplificata di revisione dei trattati una modifica dell'articolo 136 del Tfu.

- 25 *Immigrazione - Tunisia*: i ministri degli Esteri, Franco Frattini, e degli Interni, Roberto Maroni, si recano a Tunisi per una serie di incontri con i loro omologhi tunisini e con il primo ministro, Béji Caïd Essebsi: alla Tunisia viene richiesto un immediato ed adeguato controllo costiero nonché collaborazione in materia di identificazione e riammissione degli irregolari. Le autorità tunisine si impegnano a contrastare le partenze verso Lampedusa e l'Italia a fornire mezzi, addestramento ed una linea di credito di 150 milioni di euro.
- 27 *Libia - Nato*: i 28 ambasciatori dei paesi Nato approvano l'ampliamento dello scopo dell'operazione *Unified Protector* a guida Nato in Libia: viene inclusa l'attuazione di tutti gli aspetti militari della risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu, gli attacchi aerei alle truppe di terra libiche. Il ministro degli Esteri, Franco Frattini, esprime la soddisfazione dell'Italia per il passaggio a un comando unificato Nato e afferma che l'Italia non ha condiviso la scelta della «coalizione dei volenterosi» ma vi ha partecipato «in quanto misura urgente e temporanea».
- 28 *Libia*: l'Italia partecipa alla missione *Unified Protector* mettendo a disposizione delle forze Nato le sette basi militari già concesse per l'operazione *Odissea all'alba*. Assegna alla missione 12 caccia dell'Aeronautica e della Marina militare per il controllo della *no-fly zone*, nonché due aerei da rifornimento e quattro unità navali per il controllo dell'embargo navale alla Libia.
- 28 *Libia - Onu*: a New York il presidente Giorgio Napolitano incontra il segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon, ed interviene all'Assemblea generale. Nel suo discorso ribadisce l'impegno dell'Italia a proteggere la popolazione civile in Libia: «il mondo non poteva assistere senza reagire alle molte vittime e alle distruzioni massicce inflitte dal leader libico». Riguardo al rafforzamento dell'eurozona, «vitale» per l'economia mondiale, assicura l'impegno dell'Italia a adottare tutte le misure necessarie a questo scopo, secondo quanto stabilito dal Consiglio europeo del 24-25 marzo.

- 29 *Libia*: si tiene a Londra una conferenza sulla Libia dove, come auspicato anche dall'Italia, viene creato un «Gruppo di contatto» per dare una guida politica e favorire il coordinamento degli interventi della comunità internazionale. I partecipanti affermano di voler proseguire i loro sforzi a sostegno del popolo libico fino a che non siano soddisfatte tutte le condizioni previste dalla risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu (immediato cessate il fuoco, cessazione di tutti gli attacchi contro i civili e pieno accesso umanitario). L'Italia auspica un futuro coinvolgimento dell'Unione africana e giudica negativamente l'ipotesi di armare gli insorti.
- 30 *Immigrazione - Ue - Francia*: il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, annuncia che, in un prossimo incontro con il suo omologo francese, intende protestare per gli accresciuti controlli alla frontiera operati dalla polizia francese per impedire l'ingresso ai numerosi migranti tunisini provenienti da Lampedusa. Maroni ricorda che Italia e Francia fanno parte dell'area Schengen e che quindi la Francia non può ripristinare «barriere» al confine.

Aprile

- 4 *Libia*: l'Italia riconoscerà formalmente il Consiglio nazionale di transizione libico (Cnt) come unico interlocutore legittimato a parlare a nome della Libia. Lo annuncia il ministro degli Esteri Franco Frattini incontrando a Roma Ali al Isawi, suo omologo del governo provvisorio nominato dal Cnt.
- 4-5 *Immigrazione - Tunisia*: il primo ministro, Silvio Berlusconi, accompagnato dal ministro dell'Interno Roberto Maroni e dal sottosegretario agli Esteri Stefania Craxi, incontra a Tunisi il suo omologo tunisino, Béji Caïd Essebsi. Obiettivo della visita è raggiungere un accordo in merito ai rimpatri di immigrati tunisini ma l'unico esito dell'incontro è la decisione di formare una commissione tecnica bilaterale. Il 5 aprile Maroni torna a Tunisi per proseguire le trattative con il suo omologo Habib Essid: viene firmato un accordo tecnico che prevede la collaborazione tra le forze di polizia e procedure semplificate per

il rimpatrio dei cittadini tunisini giunti in Italia dopo la firma dell'accordo.

- 7 *Immigrazione - Francia*: è scontro tra Italia e Francia per il decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 5 aprile, che prevede il rilascio agli immigrati clandestini di un permesso di soggiorno temporaneo di sei mesi per protezione umanitaria, consentendogli la circolazione in tutti i paesi dell'area Schengen. Una circolare inviata il 6 aprile dal Ministero dell'Interno francese a tutte le prefetture impone il respingimento dei migranti provenienti da un altro paese Schengen – anche se provvisti di un permesso di soggiorno – in mancanza di determinate condizioni, quali il possesso di documenti di identità e di risorse finanziarie. Duro il commento del ministro dell'Interno Roberto Maroni: «Un segnale ostile. Se la Francia ci blocca esca da Schengen».
- 8 *Immigrazione - Francia - Ue*: il ministro dell'Interno Roberto Maroni incontra a Milano il suo omologo francese Claude Guéant che, riguardo ai permessi di soggiorno temporaneo rilasciati dall'Italia, precisa che la Francia si muove nel rispetto dell'articolo 5 dell'accordo di Schengen.
- 11-12 *Immigrazione - Ue*: il Consiglio giustizia e affari interni dell'Ue respinge la richiesta presentata da Italia e Malta di ridistribuire i migranti sull'intero territorio dell'Ue mediante l'attivazione della direttiva 2001/55/Ce che prevede la concessione immediata della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.
- 13 *Libia*: l'Italia partecipa a Doha alla prima riunione del Gruppo di contatto sulla Libia, che decide di continuare a fornire «sostegno, anche materiale» al Cnt e di definire un meccanismo di finanziamento temporaneo. Il ministro degli Esteri, Franco Frattini, afferma che l'Italia sta «già studiando in modo operativo» tale meccanismo.
- 14 *Siria*: gli ambasciatori di Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito (c.d. Quint Medio Oriente) in un incontro a Damasco con il ministro degli Esteri siriano, Walid al Muallim,

esprimono la forte preoccupazione dei loro paesi per le ripetute violenze in Siria e ribadiscono la condanna dell'uso della forza da parte delle forze di sicurezza siriane contro manifestanti pacifici. Esortano le autorità ad attuare al più presto un programma di riforme e a liberare i prigionieri politici.

- 14-15 *Libia*: a una riunione dei ministri degli Esteri dei paesi Nato, convocata a Berlino per fare il punto sull'operazione militare *Unified Protector* in Libia, il segretario generale della Nato Anders Fogh Rasmussen chiede ai paesi membri di mettere a disposizione più aerei da attacco al suolo. Il ministro degli Esteri Franco Frattini ribadisce la riluttanza dell'Italia ad un maggiore impegno sul piano militare.
- 17 *Immigrazione - Francia*: la Francia blocca per sette ore a Ventimiglia il traffico ferroviario proveniente dall'Italia. L'Italia protesta e chiede chiarimenti per misure che giudica illegittime.
- 18 *Usa - Libia*: il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, incontra a Washington il suo omologo Robert Gates e declina la richiesta di fornire nuovi assetti per le operazioni militari in Libia asserendo che «il contributo italiano alla missione in Libia è soddisfacente già allo stato attuale».
- 19 *Libia*: una delegazione del Consiglio nazionale di transizione (Cnt), guidata dal presidente del governo provvisorio, Mustafa Abd al Jalil, viene ricevuta dal ministro degli Esteri, Franco Frattini, dal presidente Giorgio Napolitano e dal primo ministro Silvio Berlusconi. Jalil promette a Frattini che la Libia rispetterà tutti i trattati precedentemente stipulati, incluso il Trattato Italia-Libia del 2008, e coopererà nel contrastare i flussi migratori verso l'Italia. Frattini assicura l'impegno dell'Italia a sostenere in sede internazionale il riconoscimento del Cnt come unico interlocutore e l'attivazione di «strumenti legali» che consentano al Cnt di vendere i prodotti petroliferi sul mercato internazionale.
- 19 *Immigrazione - Ue*: il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, partecipa a Nicosia a una riunione dei suoi omologhi di Cipro, Grecia, Malta e Spagna. Al termine dell'incontro, con un

- comunicato congiunto, i ministri sollecitano l'Ue a fornire un sostegno operativo e finanziario agli Stati membri esposti a eccezionali flussi migratori.
- 20 *Regno Unito - Libia*: nel corso di una conferenza stampa a Roma, il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, ed il suo omologo britannico, Liam Fox, annunciano l'invio presso il Consiglio nazionale transitorio (Cnt) di dieci militari italiani e dieci inglesi per l'addestramento degli insorti in Libia.
- 21 *Pirateria*: in alto mare nell'Oceano Indiano un gruppo di pirati somali cattura la motonave italiana *Rosalia D'Amato* ed i 22 membri dell'equipaggio, di cui sei italiani.
- 25 *Libia*: nel corso di un lungo colloquio telefonico il primo ministro, Silvio Berlusconi, informa il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, che l'Italia ha deciso di intraprendere bombardamenti aerei in Libia. Il governo dichiara che la decisione è stata presa a seguito di richiesta della Nato e del presidente del governo di transizione libico Mustafa Abd al Jalil.
- 26 *Francia*: si svolge a Roma un vertice Italia-Francia, al quale partecipano il primo ministro Silvio Berlusconi e i ministri di Esteri, Economia e Interno e, per la Francia, il presidente francese Nicolas Sarkozy ed il ministro degli Esteri, Alain Juppé. In una lettera congiunta indirizzata ai presidenti della Commissione e del Consiglio europeo, Berlusconi e Sarkozy propongono modifiche al Trattato di Schengen, in particolare una revisione della clausola di salvaguardia che preveda la «possibilità di ristabilire temporaneamente controlli alle frontiere interne» anche «in caso di difficoltà eccezionali nella gestione delle frontiere esterne comuni». In una dichiarazione congiunta su Libia e Mediterraneo, Italia e Francia chiedono inoltre all'Ue un «rafforzamento sostanziale dell'aiuto» ai paesi del Nord Africa.
- 28 *Libia*: parte la prima missione italiana di bombardamenti aerei in Libia contro obiettivi militari selezionati dalla Nato.
- 28 *Energia*: Eni e la compagnia di Stato algerina Sonatrach firmano un accordo di cooperazione per lo sviluppo di idrocar-

buri non convenzionali in Algeria, in particolare lo *shale gas* (c.d. gas di scisto).

- 28 *Immigrazione - Ue*: la Corte di giustizia dell'Unione europea boccia la normativa italiana introdotta nel 2009 dal c.d. «pacchetto sicurezza» che prevede una pena detentiva per gli immigrati irregolari che non obbediscono a un ordine di espulsione, in quanto in contrasto con la direttiva comunitaria sui rimpatri 2008/115/Ce.
- 30 *Libia*: in un discorso trasmesso in diretta dalla televisione di Stato il leader libico Muammar Gheddafi proclama che con l'Italia è guerra aperta: «Prendiamo atto che l'amicizia tra i due popoli è persa e che i rapporti economici e finanziari sono stati distrutti».

Maggio

- 3-4 *Immigrazione - Ue*: la Commissione europea propone un «pacchetto» di misure volte a rafforzare la politica Ue in materia di asilo e immigrazione, al fine di affrontare la crescente pressione migratoria cui sono esposti alcuni Stati membri, in particolare Italia e Malta, nonché un meccanismo che permetta ai paesi dell'area Schengen di reintrodurre temporanei controlli alle frontiere interne anche – come richiesto da Italia e Francia il 26 aprile – in caso di pressione migratoria «inaspettata e grave» su un tratto della frontiera esterna. La Commissione specifica però che è necessaria una decisione comune.
- 5 *Libia - Usa*: si svolge a Roma la seconda riunione del Gruppo di contatto sulla Libia che decide l'istituzione di un meccanismo temporaneo di finanziamento per sostenere il Consiglio nazionale di transizione (Cnt). Per l'Italia ciò non è sufficiente: Onu e Ue devono anche permettere al Cnt di disporre almeno in parte degli assetti finanziari tuttora congelati nei conti di diversi Stati a seguito delle sanzioni contro il governo libico.
- 11 *Immigrazione - Tunisia*: a Civitavecchia il ministro dell'Interno Roberto Maroni consegna quattro motovedette al suo omologo

tunisino, Habib Essid: le unità saranno impiegate dalle forze di polizia tunisine per il pattugliamento delle proprie coste al fine di contrastare la partenza di migranti clandestini, in attuazione dell'accordo Italia-Tunisia del 5 aprile. Maroni precisa che non è prevista la presenza a bordo di equipaggi misti, a differenza di quanto accadeva con l'accordo con la Libia.

- 15-17 *Israele - Cisgiordania*: il presidente Giorgio Napolitano si reca in Israele accompagnato dal ministro degli Esteri, Franco Frattini. Nei colloqui con il presidente israeliano Shimon Peres e con il primo ministro Benjamin Netanyahu, Napolitano assicura il favore dell'Italia per negoziati diretti tra Israele ed i palestinesi. Il giorno successivo si reca in Cisgiordania dove comunica al presidente dell'Autorità nazionale palestinese (Anp), Abu Mazen, la decisione del governo di elevare la delegazione dell'Anp in Italia al rango di missione diplomatica.
- 16-17 *Onu*: si svolge a Roma una conferenza internazionale sulla riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu: partecipano 123 delegazioni, un terzo delle quali rappresenta paesi africani. Scopo di questa seconda riunione informale è raccogliere consenso intorno al modello di riforma proposto dal gruppo *Uniting for Consensus* (Ufc), capeggiato dall'Italia. L'Italia ritiene che il gruppo Ufc sia riuscito a contrastare l'iniziativa «divisiva» del c.d. «gruppo G4» (Germania, Giappone, Brasile e India) che, da febbraio, raccoglie adesioni intorno alla propria proposta che prevede cinque nuovi seggi permanenti da assegnare ai paesi del G4 e a un paese africano.
- 16-17 *Crisi finanziaria - Ue - Bce*: alla riunione dell'Eurogruppo e dell'Ecofin il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, chiede che le modifiche alla direttiva europea 2003/28/Ce sulla tassazione del risparmio dei cittadini residenti all'estero prevedano anche sanzioni per Stati e banche che la eludono. I principali temi in discussione sono la crisi dei debiti sovrani e, in particolare, la situazione di Grecia e Portogallo. L'Ecofin designa inoltre il governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, alla presidenza della Banca centrale europea in sostituzione di Jean-Claude Trichet, il cui mandato scade il 31 ottobre. In cambio dell'appoggio a Draghi, la Francia chiede che l'altro italiano

nel consiglio direttivo della Bce, Lorenzo Bini Smaghi, rinunci al proprio incarico.

- 26-27 *G8*: a Deauville, in Francia, il G8 lancia un partenariato con Egitto e Tunisia, impegnandosi a sostenerne la transizione democratica e a erogare un finanziamento pari a 20 miliardi di dollari per il biennio 2011-2013. Il primo ministro, Silvio Berlusconi, è soddisfatto per la decisione del G8 di dare un sostegno «pratico» ai paesi del Nord Africa e di tenere a Roma, a luglio, la riunione attuativa di questo «Piano Marshall» per il Mediterraneo.
- 31 *Libia*: a Bengasi il ministro degli Esteri, Franco Frattini, firma con i vertici del Consiglio nazionale transitorio (Cnt) libico un memorandum d'intesa con il quale l'Italia si impegna a fornire al Cnt – attraverso Eni e Unicredit – 150 milioni di euro di carburante e aiuti finanziari per 300-400 milioni di euro.
- 31 *Ue - Brevetti*: Italia e Spagna depositano un ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea contro la decisione del Consiglio Competitività Ue, che il 9-10 marzo ha autorizzato l'avvio di una cooperazione rafforzata per arrivare all'istituzione di un brevetto comune europeo.

Giugno

- 7 *Crisi finanziaria - Ue*: la Commissione europea adotta una serie di raccomandazioni specifiche per paese, da attuare entro 12-18 mesi. La Commissione giudica il piano di risanamento dell'Italia per il periodo 2011-2014 credibile solo fino al 2012, e chiede quindi, entro ottobre, misure aggiuntive concrete che assicurino la riduzione dell'elevato debito pubblico.
- 8 *Iraq*: il ministro degli Esteri Franco Frattini si reca a Baghdad per la seconda riunione della Commissione mista Italia-Iraq e per colloqui con il ministro degli Esteri Hoshyar Zebari, il presidente Jalal Talabani e il primo ministro Nuri al Maliki. Viene firmato un accordo sulla promozione e protezione degli investimenti italiani in Iraq.

- 9 *Libia*: si svolge ad Abu Dhabi la terza riunione del Gruppo di contatto sulla Libia, presieduta dal ministro degli Esteri degli Emirati arabi uniti insieme al suo omologo Franco Frattini. Il gruppo esorta i partecipanti a esplorare modalità nazionali per fornire un consistente aiuto finanziario al Cnt, anche attraverso meccanismi che consentano a quest'ultimo di esportare idrocarburi.
- 9 *Brasile - Caso Battisti*: il governo italiano prende atto «con estremo rammarico» della sentenza emessa il giorno prima dalla Corte suprema del Brasile, che conferma il diniego all'extradizione di Cesare Battisti e ne permette la scarcerazione. L'Italia ribadisce che intende fare ricorso alla Corte internazionale per arrivare a una revisione della sentenza.
- 13 *Israele*: si tiene a Roma il secondo vertice intergovernativo Italia-Israele, presieduto dal primo ministro Silvio Berlusconi e dal suo omologo israeliano Benyamin Netanyahu. Nell'occasione si svolgono colloqui bilaterali di numerosi ministri (Esteri, Sviluppo economico, Agricoltura, Trasporti, Istruzione, Cultura, Turismo) e vengono firmati nove accordi su cultura, turismo, sviluppo rurale, politiche giovanili e cooperazione allo sviluppo. Riguardo al progetto dell'Autorità nazionale palestinese (Anp) di presentare una domanda di adesione alle Nazioni Unite Italia e Israele si dichiarano contrarie ad «accordi» o «risoluzioni unilaterali» dell'Onu.
- 16 *Bce*: il primo ministro, Silvio Berlusconi, convoca Lorenzo Bini Smaghi e gli chiede di dimettersi dal consiglio direttivo della Bce.
- 16 *Immigrazione - Ue*: il Consiglio dei ministri approva un decreto legge che attua due direttive europee, una sulla libera circolazione dei cittadini comunitari (2004/38/Ce) ed una sul rimpatrio dei cittadini di paesi terzi (2008/115/Ce). Il decreto ha carattere d'urgenza perché la Commissione Ue ha già annunciato l'avvio di una procedura d'infrazione per incompleto o non corretto recepimento della prima direttiva ed inviato, il 26 gennaio, una lettera di messa in mora per il mancato recepimento della seconda direttiva entro il termine stabilito.

- 17 *Libia*: il ministro degli Esteri Franco Frattini e Mahmud Jibril, primo ministro del governo provvisorio libico, firmano a Napoli un memorandum d'intesa per il contrasto all'immigrazione clandestina.
- 17 *Brasile - Caso Battisti*: l'Italia chiede formalmente alle autorità brasiliane l'attivazione della Commissione permanente di conciliazione, prevista da una Convenzione bilaterale del 1954, cui intende deferire la controversia sulla mancata estradizione di Cesare Battisti.
- 23-24 *Crisi finanziaria - Immigrazione - Nord Africa - Ue*: a una riunione del Consiglio europeo gli Stati membri si impegnano a integrare le raccomandazioni specifiche per paese della Commissione nelle future decisioni nazionali su bilancio e riforme strutturali. Un ulteriore impegno per misure più vaste e concrete viene preso dagli Stati partecipanti al «Patto per l'euro», tra cui l'Italia. Venendo incontro alle richieste avanzate da Italia e Francia in materia di immigrazione, il Consiglio chiede inoltre alla Commissione di proporre, entro settembre, un meccanismo di risposta a pressioni eccezionali sui paesi dell'area Schengen. Il Consiglio infine nomina Mario Draghi presidente della Bce dal 1° novembre 2011 al 31 ottobre 2019.

Luglio

- 11-12 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia Giulio Tremonti partecipa a una riunione dell'Eurogruppo nella quale viene firmato il trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) e a una dell'Ecofin che lascia in anticipo per rientrare a Roma e accelerare l'approvazione della manovra finanziaria. A conclusione del semestre europeo l'Ecofin adotta raccomandazioni per ogni Stato membro: all'Italia sono richiesti ulteriori sforzi per ridurre più rapidamente il disavanzo nonché di specificare chiaramente al più presto le misure necessarie per l'aggiustamento di bilancio. A margine della riunione i ministri di Germania e Spagna si dichiarano fiduciosi nella capacità dell'Italia di affrontare da sola, con la manovra finanziaria in via di approvazione, le difficoltà registrate a

- partire dall'8 luglio con l'inizio di attacchi speculativi ai titoli pubblici italiani.
- 15 *Libia*: il ministro degli Esteri Franco Frattini partecipa a Istanbul alla quarta riunione del Gruppo di contatto sulla Libia, dove l'Italia sostiene la proposta della Turchia per una soluzione politica della crisi. Frattini annuncia che l'Italia – avvalendosi delle norme inserite nel decreto sul rifinanziamento delle missioni all'estero – fornirà al Cnt entro pochi giorni aiuti per 100 milioni di euro ed altri 300 milioni nelle prossime settimane.
- 18-21 *Cina*: nel corso di una visita in Cina il ministro degli Esteri, Franco Frattini, fa tappa a Pechino, Shanghai e Canton. Obiettivo principale della missione è il rafforzamento delle relazioni bilaterali, in particolare in ambito economico e commerciale. Nell'incontro con il vice primo ministro, Li Keqiang, Frattini ribadisce l'impegno dell'Italia a farsi portavoce delle richieste cinesi presso l'Ue (riconoscimento dello *status* di economia di mercato e revoca dell'embargo sulla vendita di armi). In concomitanza con l'arrivo di Frattini, a Pechino si apre la riunione annuale del Comitato governativo Italia-Cina, a margine della quale vengono firmati cinque accordi in materia di visti, istruzione, previdenza e tutela e regolamentazione del lavoro.
- 21 *Crisi finanziaria - Grecia - Ue*: per «contrastare il contagio» della crisi del debito dalla Grecia a paesi più grandi, come l'Italia, viene convocata una riunione straordinaria dei capi di Stato e di governo dei paesi dell'eurozona durante la quale viene raggiunto un accordo su un secondo piano di aiuti per la Grecia (prestiti per 109 miliardi di euro con un contributo del settore privato, su base volontaria, pari a 37 miliardi di euro). Viene inoltre decisa la proroga (fino a 30 anni) della scadenza dei prestiti alla Grecia tramite il Fesf, nonché la riduzione dei tassi di interesse su tali prestiti.
- 21 *Afghanistan*: in sette zone dell'Afghanistan – tra cui quella di Herat, sotto controllo italiano – la responsabilità della gestione della sicurezza viene ufficialmente trasferita dai contingenti impegnati nella missione Nato-Isaf alle autorità afgane.

- 22 *Libia*: in un incontro a Roma con il suo omologo libico Ali al Isawi, il ministro degli Esteri Franco Frattini, illustra il piano che il Gruppo di contatto sulla Libia intende presentare a entrambe le parti in conflitto e che include una *road map* per la pacificazione del paese.

Agosto

- 1 *Missioni all'estero*: la Camera approva in via definitiva la conversione in legge del decreto legge del 12 luglio che finanzia la proroga fino al 31 dicembre della partecipazione italiana a 30 missioni internazionali. Fanno eccezione le operazioni in Libia: la legge le rifinanzia solo fino al 30 settembre ma al tempo stesso copre retroattivamente il periodo 18 marzo-30 giugno. È prevista una riduzione dei contingenti impegnati in Libano, Libia e Balcani nonché la possibilità di utilizzare i beni libici «congelati» in Italia quale garanzia del rischio politico e commerciale e per l'apertura di linee di credito a favore del Consiglio nazionale di transizione libico (Cnt). L'articolo 5, infine, prevede l'impiego di militari e guardie giurate per la protezione di navi italiane che debbano attraversare spazi marittimi internazionali a rischio di episodi di pirateria.
- 1-2 *Siria - Onu*: di fronte al proseguire delle violenze sui manifestanti in Siria, il ministro degli Esteri Franco Frattini annuncia che l'Italia chiederà una riunione d'urgenza del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. L'Italia richiama per consultazioni l'ambasciatore italiano a Damasco e interrompe i programmi di cooperazione con la Siria.
- 3 *Crisi finanziaria - Ue*: il Consiglio dei ministri approva un disegno di legge per la ratifica e l'esecuzione della decisione 2011/199/Ue del Consiglio europeo del 25 marzo, che modifica l'articolo 136 del Tfeue permettendo di istituire il Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Il primo ministro Silvio Berlusconi annuncia poi al Parlamento che il governo intende adottare un «piano di azione immediata», con misure volte ad azzerare il fabbisogno finanziario nell'ultima parte dell'anno, per

- fare fronte alle tensioni in atto nei mercati finanziari che hanno causato un innalzamento senza precedenti del differenziale fra il rendimento dei titoli di Stato pluriennali italiani e quelli del corrispondente titolo tedesco.
- 4 *Crisi finanziaria - Ue - Bce*: in una conferenza stampa sulle misure adottate dal governo per affrontare la crisi economico-finanziaria, il primo ministro, Silvio Berlusconi, auspica un intervento della Bce che però il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, giudica al momento non «coinvolgibile».
- 5 *Crisi finanziaria - Ue - Bce*: il presidente della Bce Jean-Claude Trichet ed il governatore della Banca d'Italia (e suo successore) Mario Draghi, inviano una lettera al governo italiano chiedendogli di anticipare dal 2014 al 2013 il raggiungimento del pareggio di bilancio e di portare già nel 2012 il disavanzo pubblico all'1% del Pil. Il governo rende noti a grandi linee i contenuti della lettera: all'Italia viene chiesto di ridurre la spesa pubblica con una riforma delle pensioni ed una riduzione significativa del costo dell'impiego pubblico. Sono richieste inoltre misure a favore della crescita e una riforma del mercato del lavoro.
- 7 *Crisi finanziaria - Ue - Bce*: in un comunicato il presidente francese Nicolas Sarkozy e il primo ministro tedesco Angela Merkel giudicano favorevolmente le misure adottate dall'Italia e dalla Spagna per fare fronte alla crisi economico-finanziaria ed auspicano un intervento della Bce sul mercato secondario. A seguito di questa dichiarazione il consiglio direttivo della Bce decide di procedere all'acquisto di titoli di Stato italiani e spagnoli.
- 11-12 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, presenta al Parlamento, appositamente riaperto, il progetto di riforma volto a introdurre il principio del pareggio di bilancio in Costituzione. Il giorno dopo il Consiglio dei ministri approva un decreto legge che prevede ulteriori ed immediate misure per il contenimento della spesa pubblica e la crescita economica, come richiesto nella lettera della Bce del 5 agosto.

- 25 *Libia*: Mahmud Jibril, primo ministro del governo provvisorio libico si incontra a Milano con il primo ministro Silvio Berlusconi e l'amministratore di Eni, Paolo Scaroni. Berlusconi assicura a Jibril che l'Italia intende dare immediata attuazione al memorandum d'intesa del 31 maggio e fornirà subito al Cnt 350 milioni di euro «scongelando» parte dei fondi libici. Inoltre Eni si impegna a fornire al Cnt carburante, anticipato – sottolinea Scaroni – a fronte di un futuro pagamento in petrolio dopo il riavvio degli impianti in Libia.
- 29 *Energia - Libia*: Eni e il Consiglio nazionale di transizione libico (Cnt) firmano a Bengasi un *memorandum* volto a ricreare le condizioni per una completa e rapida ripresa delle attività di Eni nel paese ed il riavvio del gasdotto *Greenstream*. Eni si impegna a fornire carburante al Cnt, in adempimento a quanto stabilito nell'accordo firmato a Bengasi il 31 maggio dal governo italiano e dal Cnt.
- 31 *Libia*: si tiene a Roma la prima riunione a livello tecnico del Comitato di coordinamento Italia-Libia, istituito il 25 agosto. La parte libica indica all'Italia i settori prioritari per un suo intervento urgente a sostegno della stabilizzazione in Libia. Nel frattempo, a margine di una conferenza a Pannonhalma (Ungheria), il ministro degli Esteri, Franco Frattini annuncia lo «scongelo» di 500 milioni di euro di beni libici (150 milioni in più di quelli promessi il 25 agosto) e la riapertura dell'ambasciata italiana in Libia dal 1° settembre. Il giorno stesso la Marina militare italiana trasferisce a Tripoli personale diplomatico italiano e la delegazione diplomatica dell'Ue.

Settembre

- 1 *Libia*: a Parigi, prima dell'inizio della conferenza sulla Libia, il primo ministro Silvio Berlusconi partecipa alla riunione di un «gruppo ristretto» in cui i paesi più impegnati a favore del Consiglio nazionale di transizione (Cnt) discutono con Mustafa Abd al Jalil e Mahmud Jibril le principali richieste del Cnt. Jalil ringrazia l'Italia e gli altri paesi per i loro sforzi, ma insiste sull'urgenza di «scongelo» gli assetti finanziari libici bloccati

dalle sanzioni. Berlusconi precisa che l'Italia ha chiesto al Comitato sanzioni delle Nazioni Unite di sbloccare altri 2,5 miliardi di euro di beni libici bloccati in Italia.

- 2-3 *Ue - Palestina - Israele*: nel corso di una riunione informale a Sopot (Polonia), i ministri degli Esteri dell'Unione europea discutono una posizione comune sulla richiesta di riconoscimento dello Stato di Palestina: l'Italia ribadisce la propria contrarietà a soluzioni unilaterali, considerando l'iniziativa dell'Anp una fuga in avanti. A margine della riunione Italia e Spagna firmano una lettera insieme ai paesi della c.d. «iniziativa di Weimar» in cui esortano l'Ue a istituire un quartiere generale europeo permanente.
- 12 *Tunisia*: il ministro dell'Interno, Roberto Maroni, concorda a Tunisi con il governo provvisorio un piano straordinario per il rimpatrio di 1.500 cittadini tunisini presenti a Lampedusa in posizione irregolare.
- 13 *Crisi finanziaria - Ue*: il primo ministro Silvio Berlusconi si reca a Bruxelles e poi a Strasburgo per discutere con l'Ue la seconda manovra finanziaria, di cui è in corso l'esame al Parlamento. L'Ue sottolinea che la completa attuazione sarà «fondamentale» non soltanto per l'Italia, ma anche per l'insieme dell'eurozona.
- 16 *Energia - Russia*: Eni firma a Sochi con Gazprom, Basf e EdF un accordo che sancisce l'ingresso della società tedesca Winterhall e della francese EdF nel progetto di gasdotto *South Stream*. La quota di Eni scende dal 50 al 20% per consentire l'ingresso delle altre due società, ciascuna con una quota del 15%.
- 16-17 *Crisi finanziaria - Germania - Ue*: a Wroclaw il ministro dell'Economia Giulio Tremonti partecipa a una riunione dell'Eurogruppo e a un incontro informale dell'Ecofin durante il quale viene raggiunto un accordo sul c.d. *six-pack* i cui principali elementi sono una nuova procedura per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici e l'equiparazione dell'andamento del debito a quello del disavanzo ai fini dell'adozione di decisioni nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi nella parte

correttiva del Patto. Tremonti giudica gli incontri non risolutivi perché non è stato raggiunto un accordo sulla sesta *tranche* di prestiti alla Grecia e sul potenziamento del Fesf.

- 19 *Libia*: a New York, a margine dei lavori della 66^a sessione dell'Assemblea generale dell'Onu, il ministro degli Esteri Franco Frattini incontra il primo ministro libico, Mahmud Jibril. Viene discussa l'organizzazione a Tripoli, entro ottobre, di una riunione del Comitato Italia-Libia per la riattivazione del Trattato Italia-Libia del 2008.
- 19 *Onu - Medio Oriente*: a seguito dell'annuncio dell'imminente presentazione della domanda ufficiale di adesione all'Onu come Stato membro, il ministro degli Esteri Franco Frattini invoca un'azione del Quartetto per il Medio Oriente a favore di un rilancio dei negoziati tra Israele e Palestina.
- 20 *Crisi finanziaria*: l'Agenzia di rating Standard and Poor's (S&P) diminuisce di un punto il voto al debito pubblico italiano (da A+ ad A).
- 24 *Brasile - Caso Battisti*: al termine di un colloquio a New York con il suo omologo brasiliano Antonio Patriota, il ministro degli Esteri, Franco Frattini, annuncia che Italia e Brasile hanno deciso di attivare un «canale bilaterale» diplomatico per discutere la questione della negata estradizione di Cesare Battisti.
- 30 *Libia*: il ministro degli Esteri, Franco Frattini, si reca a Tripoli insieme a una delegazione di imprenditori italiani per colloqui con il presidente ed il primo ministro libici, Mustafa Abd al Jalil e Mahmud Jibril. Le aspettative dell'Italia vengono parzialmente disattese: le autorità libiche rinviando la firma di un memorandum di intesa che viene sottoposto dall'Italia.

Ottobre

- 3-4 *Crisi finanziaria - Ue - Germania*: il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, partecipa a una riunione dell'Eurogruppo dedicata alla discussione del funzionamento del Fesf e a una

dell'Ecofin che approva un nuovo testo del c.d. *six-pack*. Tremonti sottolinea che le tensioni sui debiti sovrani in Europa restano molto forti (con effetti anche sul settore bancario) e che il Fesf si è rivelato uno «strumento più piccolo di quello definito» all'inizio, per colpa di Francia e Germania.

- 4 *Crisi finanziaria*: l'Agenzia di *rating* Moody's abbassa di tre punti (da Aa2 a A2) la valutazione del debito pubblico dell'Italia.

- 7 *Crisi finanziaria*: dopo Standard & Poor's e Moody's anche l'Agenzia di *rating* Fitch declassa l'Italia, tagliando di un punto (da Aa- a A+) la valutazione del suo debito pubblico.

- 8 *Libia*: il ministro della Difesa, Ignazio La Russa, ed il suo omologo britannico Liam Fox incontrano a Tripoli il presidente del Consiglio nazionale transitorio (Cnt), Mustafa Abd al Jalil. Questi assicura il rispetto da parte del futuro governo libico dei preesistenti contratti con le imprese straniere che però, precisa, saranno tutti rivisti.

- 13 *Energia*: dopo un fermo di otto mesi Eni e la compagnia petrolifera di Stato libica National Oil Corporation (Noc) iniziano le attività per l'immissione del gas nel gasdotto sottomarino *Greenstream*.

- 21-22 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia Giulio Tremonti partecipa a una riunione dell'Eurogruppo che autorizza la sesta *tranche* di aiuti alla Grecia e a una dell'Ecofin in cui sono discussi interventi di ricapitalizzazione del settore bancario. Il commissario agli Affari economici e monetari dell'Ue, Olli Rehn, esorta l'Italia a definire con chiarezza le misure già adottate per il consolidamento del bilancio pubblico e a vararne con grande urgenza altre per lo sviluppo. Tremonti propone un piano di sviluppo per il Mezzogiorno (c.d. *eurosud*) basato su un migliore utilizzo dei fondi comunitari (senza risorse aggiuntive).

- 23 *Crisi finanziaria - Ue*: in occasione di una riunione del Consiglio europeo – subito seguita da un vertice dei paesi dell'eurozona – l'Italia viene sollecitata da più parti a mantenere ap-

pieno gli impegni presi in ambito Ue. Il presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy chiede all'Italia rassicurazioni in merito alle misure già adottate e la realizzazione in tempi rapidi di ulteriori riforme. Sollecitazioni simili arrivano a Berlusconi anche dal suo omologo tedesco Angela Merkel e dal presidente francese Nicolas Sarkozy: Francia e Germania chiedono all'Italia di presentare impegni precisi entro due giorni, prima del 26 ottobre.

- 26 *Crisi finanziaria - Ue*: a Bruges, in un discorso al Collegio d'Europa, il presidente Giorgio Napolitano auspica il passaggio a una politica monetaria, macroeconomica, fiscale e di bilancio «decisamente affidate a una sovranità europea condivisa». Quanto all'Italia, sottolinea che deve assumersi fino in fondo le sue responsabilità: non deve tergiversare di fronte all'imperativo categorico di uno sforzo consistente e costante di abbattimento del debito pubblico, né restare incerta dinanzi a riforme strutturali da adottare.
- 26 *Crisi finanziaria - Ue*: il primo ministro Silvio Berlusconi trasmette ai presidenti della Commissione e del Consiglio europeo una lettera di intenti in risposta alle richieste avanzate il 23 ottobre dalle stesse istituzioni dell'Ue e dagli altri Stati dell'eurozona. Le misure proposte sono, sostanzialmente, quelle richieste nella lettera della Bce del 5 agosto. L'Eurogruppo approva i propositi contenuti nella lettera ma al tempo stesso invita l'Italia a presentare con urgenza un calendario «ambizioso» di tali riforme e chiede alla Commissione di monitorare strettamente la loro attuazione. Il vertice dell'Eurogruppo è preceduto da una riunione informale del Consiglio europeo che vara misure volte alla ricapitalizzazione delle banche, da realizzare entro giugno 2012. Per i primi cinque gruppi bancari italiani l'Autorità bancaria europea (Eba) stima siano necessari 14,7 miliardi di euro.
- 31 *Onu - Palestina*: a Parigi la conferenza generale dell'Unesco accoglie la Palestina come membro a pieno titolo. La decisione viene adottata con 107 voti a favore (tra cui 11 paesi dell'Unione europea), 14 contrari (5 paesi Ue) e 52 astenuti (11 paesi Ue, tra cui l'Italia).

Novembre

- 1 *Crisi finanziaria - Ue*: il presidente Giorgio Napolitano chiede al governo di attuare subito le misure annunciate all'Ue nella lettera del 26 ottobre, misure ormai improrogabili dinanzi al continuo aggravarsi della posizione dell'Italia sui mercati finanziari. Il primo ministro Silvio Berlusconi assicura che le illustrerà agli interlocutori europei in occasione del vertice del G20, due giorni dopo.

- 2 *Crisi finanziaria - Ue*: il Consiglio dei ministri, convocato in via straordinaria, approva un emendamento al disegno di legge di stabilità per il 2012, che recepisce sul piano normativo gli impegni assunti dal governo italiano nella lettera trasmessa all'Ue il 26 ottobre.

- 3-4 *G20*: a Cannes il primo ministro Silvio Berlusconi ed il ministro dell'Economia Giulio Tremonti partecipano a un vertice del G20 in cui viene deciso un aumento delle risorse del Fmi. Prima del vertice si tiene una riunione dedicata alla situazione dell'eurozona in cui Berlusconi illustra come l'Italia intende attuare le misure promesse all'Ue nella lettera del 26 ottobre. All'incontro partecipano Merkel, Sarkozy e Zapatero, Barroso e Van Rompuy, un rappresentante della Bce e Christine Lagarde, direttore del Fmi. La riunione riprende la sera, alla presenza del presidente della Bce Mario Draghi e del presidente degli Stati Uniti, Barack Obama. Berlusconi assicura l'attuazione degli impegni presi anche grazie all'emendamento governativo al disegno di legge di stabilità, su cui il governo porrà la fiducia, e chiede un monitoraggio trimestrale del Fmi sugli impegni presi dall'Italia. Nel comunicato finale i paesi del G20 accolgono con favore questa decisione, così come approvano il monitoraggio dell'Italia da parte della Commissione. Lagarde preannuncia l'invio degli ispettori del Fmi entro fine mese e precisa che il paese non ha bisogno di finanziamenti. Berlusconi spiega che l'intervento del Fmi non corrisponde a un «commissariamento» ma serve a produrre una «certificazione» dell'avanzamento delle riforme. Aggiunge che l'economia italiana è solida, senza segnali di crisi («i ristoranti sono pieni»).

- 4 *Crisi finanziaria - Ue*: il commissario agli Affari economici e monetari dell'Unione europea Olli Rehn, invia al ministro dell'Economia Giulio Tremonti una lettera con allegato un questionario in 39 punti. La Commissione chiede entro l'11 novembre dettagli del piano di attuazione delle misure promesse all'Ue nella lettera del 26 ottobre e dettagli sulle nuove misure adottate dal governo il 2 ottobre sotto forma di emendamento al disegno di legge di stabilità per il 2012.
- 7 *Ue - Regioni*: il commissario per le Politiche regionali dell'Ue, Johannes Hahn, incontra a Roma il ministro per gli Affari regionali Raffaele Fitto ed i presidenti delle regioni meridionali destinatarie dei fondi comunitari. Fitto ed Hahn firmano un piano d'azione per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013. La Commissione accetta la riduzione dal 50 al 25% della quota di cofinanziamento italiano ai programmi e sblocca circa 8 miliardi di euro.
- 7-8 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia Giulio Tremonti partecipa a una riunione dell'Eurogruppo incentrata su Grecia e Italia e sul funzionamento del Fesf potenziato. Tremonti fornisce ulteriori dettagli sul piano delineato nella lettera di intenti del 26 ottobre. Il giorno successivo rientra a Roma per le votazioni sul rendiconto dello Stato alla Camera. L'Ecofin adotta il c.d. *six-pack* e approva gli indicatori che la Commissione propone di utilizzare per individuare e monitorare gli squilibri macroeconomici negli Stati membri. Al termine della riunione il commissario agli Affari economici e monetari dell'Ue, Olli Rehn, precisa che il questionario trasmesso a Tremonti il 4 ottobre e l'invio di una missione della Commissione in Italia (che inizierà a lavorare il giorno dopo) sono solo i primi passi di un più stretto monitoraggio dell'Italia.
- 8 *Crisi finanziaria - Ue*: a seguito di un voto alla Camera sul rendiconto generale dello Stato in cui il governo non ottiene la maggioranza, il primo ministro Silvio Berlusconi annuncia al presidente Giorgio Napolitano la propria volontà di dimettersi dopo l'approvazione del disegno di legge di stabilità. Nella giornata il differenziale tra i titoli di Stato pluriennali italiani e quelli tede-

schi si innalza quasi a 500 punti e il loro rendimento sfiora la soglia del 7%.

- 9 *Crisi finanziaria - Ue*: il differenziale tra i titoli di Stato pluriennali italiani e quelli tedeschi supera i 575 punti, dai 495 della chiusura del giorno prima, portando i rendimenti per la prima volta oltre la soglia del 7%. Il presidente Giorgio Napolitano nomina senatore a vita l'economista Mario Monti, in vista di un possibile conferimento dell'incarico di primo ministro.
- 10 *Crisi finanziaria - Ue - Usa*: il presidente Giorgio Napolitano ribadisce che l'Europa attende con urgenza segni importanti di piena assunzione di responsabilità da parte dell'Italia. In un colloquio telefonico, informa il suo omologo Usa Barack Obama sugli sviluppi e le prospettive della situazione politica in Italia in relazione alle gravi tensioni in atto sui mercati finanziari.
- 10 *Bce*: Lorenzo Bini Smaghi si dimette dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea.
- 11 *Crisi finanziaria - Ue*: in due colloqui telefonici tra il presidente Giorgio Napolitano ed i suoi omologhi tedesco e francese, Germania e Francia esortano l'Italia a risolvere al più presto la crisi politica in atto, giungendo alla formazione di un nuovo governo in grado di attuare le misure necessarie per far fronte a una situazione altamente preoccupante non solo per l'Italia ma per tutta l'Europa e, in particolare, per l'eurozona. Il presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy, in visita in Italia, incontra Napolitano e il primo ministro Silvio Berlusconi, cui rivolge le stesse sollecitazioni e chiede esplicitamente di evitare il ricorso alle urne.
- 11 *Crisi finanziaria - Ue*: il ministro dell'Economia Giulio Tremonti risponde al questionario inviatogli il 4 ottobre dalla Commissione Ue, fornendo anche dettagli delle misure previste dall'emendamento governativo del 2 ottobre al disegno di legge di stabilità 2012.

- 12 *Crisi finanziaria - Ue*: la Camera approva in via definitiva la legge di bilancio e quella di stabilità per il 2012, contenente disposizioni che attuano le misure concordate dal governo con l'Ue nella lettera del 26 ottobre. A seguito del voto il primo ministro Silvio Berlusconi preannuncia le proprie dimissioni.
- 13 *Crisi finanziaria - Ue*: il presidente Giorgio Napolitano incarica Mario Monti di formare un nuovo governo e sollecita un governo di unità nazionale per attuare riforme urgenti. Sottolinea che tale urgenza è dettata anche dalla prevedibile difficoltà del paese – alla luce del fortissimo rialzo degli interessi sui titoli di Stato – a finanziare nell'immediato futuro il proprio elevato debito pubblico: dall'indomani ad aprile 2012 devono infatti essere collocati sul mercato quasi 200 miliardi di euro di titoli giunti in scadenza. I presidenti della Commissione e del Consiglio europeo accolgono con favore la decisione di Napolitano ma ricordano che, comunque, prosegue il monitoraggio della Commissione sull'attuazione delle misure promesse dall'Italia. La reazione dei mercati continua a indicare una sostanziale sfiducia: un'asta dei titoli di Stato a 5 anni per un totale di 3 miliardi di euro viene interamente collocata, ma con un rendimento pari al 6,29%, il più alto dal 1997.
- 17-18 *Crisi finanziaria - Ue*: il primo ministro Mario Monti illustra al Parlamento le misure che il governo intende attuare per rafforzare la posizione dell'Italia in Europa e poter quindi «ricominciare a contribuire a pieno titolo» all'elaborazione a livello europeo delle riforme necessarie a superare l'attuale crisi. Monti sottolinea l'urgenza di tali interventi, affermando che il futuro dell'euro – e con esso la sopravvivenza dell'intero progetto di Unione europea – «dipende anche da ciò che farà l'Italia» nelle successive settimane. Il giorno dopo, in occasione del voto di fiducia della Camera al nuovo governo, Monti annuncia che all'incontro fissato a Bruxelles il 22 per presentare il piano di riforme a Van Rompuy ne seguirà un altro (il 24) con Merkel e Sarkozy, da essi stessi proposto per avere, «d'ora in poi, permanentemente», il contributo dell'Italia nella soluzione dei problemi dell'euro.

- 22 *Crisi finanziaria - Ue*: a Bruxelles il primo ministro Mario Monti presenta ai presidenti della Commissione e del Consiglio europeo il programma con cui il governo intende risanare i conti pubblici e promuovere la crescita. Barroso e Van Rompuy approvano il programma, affermando che affronta in maniera corretta le difficoltà – enormi ma superabili – con cui l'Italia si deve confrontare. Van Rompuy illustra a Monti le proposte per un significativo rafforzamento dell'Unione economica e monetaria che verranno presentate a dicembre agli Stati membri e l'Italia si offre di svolgere un «ruolo chiave» nel dibattito sul tema.
- 24 *Crisi finanziaria - Ue*: a Strasburgo il primo ministro italiano Mario Monti incontra il suo omologo tedesco Angela Merkel e il presidente francese, Nicolas Sarkozy. Monti riconferma l'impegno dell'Italia a raggiungere gli obiettivi stabiliti in sede Ue, ossia risanamento delle finanze pubbliche (in particolare il pareggio di bilancio nel 2013) e crescita economica che garantisca la tenuta dei conti. Al termine del vertice Sarkozy dichiara alla stampa che l'incontro aveva due principali obiettivi: ribadire il sostegno di Germania e Francia all'Italia ed affermare la determinazione delle tre maggiori economie dell'eurozona a sostenere e salvaguardare l'euro. A breve Francia e Germania presenteranno proposte di modifica dei trattati comunitari con l'obiettivo di una «unione fiscale» e di una maggiore integrazione delle politiche economiche dei paesi membri, e all'Italia viene chiesto di collaborare. L'Italia concorda sulla necessità di giungere a una «unione fiscale» per dare stabilità all'eurozona e di introdurre sanzioni automatiche per i paesi che violano il Patto di Stabilità. Riguardo alla proposta di introdurre *stability bond* presentata il giorno prima dalla Commissione, Monti ritiene possano essere utili ma all'interno di una «unione fiscale» mentre Merkel li giudica controproducenti.
- 24-25 *Crisi finanziaria - Ue*: nell'ambito della missione di monitoraggio della Commissione europea arrivano a Roma Michel Barnier e Olli Rehn. I due commissari svolgono audizioni in Parlamento e incontrano il presidente Giorgio Napolitano e rappresentanti della Banca d'Italia e del governo.

- 25 *Turchia*: nel corso di una visita a Istanbul il ministro degli Esteri, Giulio Terzi, incontra il suo omologo turco Ahmet Davutoğlu, cui assicura che l'Italia continuerà a fare «ogni sforzo possibile» – sia presso le istituzioni dell'Ue che nel dialogo bilaterale con gli altri Stati membri – per superare ritrosie, veti e falsi pregiudizi con i quali alcuni Stati membri si oppongono all'adesione della Turchia.
- 25 *Pirateria*: a seguito del pagamento di un riscatto da parte del proprietario della nave, i pirati somali abbandonano il mercantile italiano *Rosalia d'Amato* – sequestrato il 21 aprile – lasciando così liberi i 22 membri dell'equipaggio (tra cui 6 cittadini italiani).
- 29-30 *Crisi finanziaria - Ue*: Mario Monti partecipa, quale ministro *ad interim* dell'Economia, a una riunione dell'Eurogruppo dedicata all'esame della situazione di alcuni paesi dell'eurozona, tra cui l'Italia. Monti illustra le misure che il governo intende varare il 5 dicembre per il conseguimento del pareggio di bilancio entro il 2013 ed una riduzione del disavanzo pubblico nel breve termine. Commissione e Bce presentano un primo rapporto sull'Italia, redatto nell'ambito del monitoraggio deciso dall'Eurogruppo il 26 ottobre. Il rapporto giudica le misure già approvate una buona base sulla quale però il nuovo governo deve costruire un programma di riforme ancora più «ambizioso» nei contenuti e nei tempi. All'Italia viene chiesto di anticipare l'attuazione delle misure già in programma nonché misure aggiuntive, necessarie in particolare per salvaguardare gli obiettivi annunciati di finanza pubblica a fronte di una crescita che per il 2012 è prevista più debole (0,1%) rispetto alle precedenti stime.
- 30 *Afghanistan - Nord Africa - Medio Oriente*: nell'illustrare al Parlamento le linee programmatiche di politica estera del nuovo governo il ministro degli Esteri, Giulio Terzi, auspica un rilancio del progetto di integrazione europea che favorisca le prospettive di adesione per Balcani e Turchia ed un maggiore impegno dell'Ue nel Mediterraneo. In continuità con i precedenti governi indica infatti proprio il Mediterraneo

come punto di riferimento essenziale della politica estera italiana.

- 30 *Ue*: il Senato approva in via definitiva la c.d. legge comunitaria 2010 che include deleghe legislative per l'attuazione di 23 direttive comunitarie di prossima scadenza, provvedendo così a sanare le procedure di infrazione stabilite dalla Commissione e a adempiere alle sentenze di condanna emesse dalla Corte di giustizia dell'Ue.

Dicembre

- 1 *Siria - Iran - Ue*: i ministri degli Esteri e della Difesa, Giulio Terzi e Giampaolo Di Paola, partecipano a una riunione del Consiglio Affari esteri dell'Ue nella quale vengono accolte proposte sulla Politica di sicurezza e difesa comune, elaborate tenendo conto del contributo dei paesi della c.d. «iniziativa di Weimar» alla quale ha aderito anche l'Italia. Le proposte riguardano iniziative volte a migliorare le capacità dell'Ue nella gestione delle crisi, in particolare rafforzando l'interazione tra componenti civili e militari. Vengono inoltre decise nuove sanzioni contro Siria e Iran (sollecitate anche dall'Italia) e annunciata l'adozione entro gennaio di ulteriori misure volte a colpire «duramente» l'economia iraniana, di cui l'Italia valuta con preoccupazione l'impatto sulla propria economia.
- 1 *Missioni all'estero*: rientrato da Bruxelles, il ministro della Difesa Giampaolo Di Paola illustra al Parlamento le linee programmatiche del nuovo governo sottolineando l'impegno a proseguire la partecipazione alle diverse missioni internazionali, in particolare in Libano e Afghanistan. Annuncia una necessaria riconfigurazione dello strumento militare ma chiede siano sostenuti i settori ad alta tecnologia dell'industria degli armamenti.
- 2 *Turchia - Ue*: in una lettera aperta i ministri degli Esteri di 11 paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia, definiscono il processo di adesione della Turchia all'Ue di «vitale importanza strategica ed economica» sia per l'Ue che per la Turchia.

- 4 *Crisi finanziaria - Ue*: il Consiglio dei ministri approva un decreto legge (c.d. «salva Italia»). La nuova manovra finanziaria (la quarta nell'anno) intende salvaguardare l'obiettivo del raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013. La Commissione Ue la definisce «un passo importante» cui però devono seguire le ulteriori riforme strutturali (prima di tutto quella del mercato del lavoro) indicate dall'Eurogruppo il 29 novembre.
- 5 *Afghanistan*: il ministro degli Esteri, Giulio Terzi, e l'inviato speciale per l'Afghanistan e il Pakistan, Francesco Maria Talò, partecipano alla seconda conferenza internazionale sull'Afghanistan a Bonn. Nel comunicato finale i partecipanti si impegnano a continuare a sostenere l'Afghanistan fino al 2024. Terzi assicura un «forte impegno» dell'Italia a sostegno del governo afgano e annuncia che Italia e Afghanistan stanno lavorando alla finalizzazione di un *memorandum* d'intesa per avviare un «partenariato di lungo periodo».
- 5-6 *Ue - Brevetti*: il ministro degli Affari europei, Enzo Moavero Milanesi, partecipa a una riunione del Consiglio Competitività dell'Ue in cui viene discussa la creazione di un tribunale unificato per le controversie in materia di brevetti. In parziale discontinuità con le decisioni del precedente governo, l'Italia – che insieme alla Spagna non partecipa alla cooperazione rafforzata per istituire il brevetto comune europeo – si dichiara disposta a aderire all'accordo internazionale per la costituzione del sistema giurisdizionale unico per i brevetti.
- 7-8 *Nato - Afghanistan - Russia*: a Bruxelles, a una riunione con i suoi omologhi dei paesi della Nato, il ministro degli Esteri, Giulio Terzi ribadisce l'impegno dell'Italia a sostenere lo sviluppo dell'Afghanistan.
- 8 *Crisi finanziaria - Ue - Usa*: il segretario al Tesoro statunitense Timothy Geithner incontra a Milano il primo ministro Mario Monti che gli illustra le misure già adottate da Ue e Italia per fare fronte alla crisi finanziaria e quelle ulteriori che verranno discusse il giorno stesso dal Consiglio europeo. Geithner assicura il sostegno degli Stati Uniti all'Italia ed esprime fiducia nella capacità di Monti di attuare un valido programma di ri-

- forme. Al termine del colloquio Monti annuncia un incontro a gennaio a Washington con il presidente Usa Barack Obama.
- 8-9 *Crisi finanziaria - Ue*: a Bruxelles il primo ministro Mario Monti partecipa a una riunione del Consiglio europeo che si conclude nella notte e riprende il giorno successivo. Viene discusso un rafforzamento (promosso con convinzione dall'Italia) degli strumenti finanziari per affrontare la crisi nel breve periodo, in particolare attraverso la messa a disposizione di risorse supplementari per il Fmi. Viene inoltre discusso un nuovo, più rigoroso patto di bilancio («unione fiscale» o *fiscal compact*) da inserire nelle costituzioni nazionali. Il patto prevede un rafforzamento delle norme in materia di procedura per i disavanzi eccessivi (rese più automatiche) ed una maggiore vigilanza della Commissione. Un accordo non viene però raggiunto, nonostante tentativi di mediazione nei quali si impegna anche l'Italia, a causa dell'opposizione del Regno Unito. Viene quindi adottata una soluzione di ripiego: una dichiarazione dei 17 capi di Stato e di governo dell'eurozona prevede la stipula di un accordo internazionale. Alla dichiarazione aderiscono, in momenti diversi, tutti gli altri Stati tranne il Regno Unito. Nella stessa riunione vengono inoltre esaminate le politiche economiche degli Stati membri: le misure adottate dall'Italia sono accolte con favore. Il giorno dopo i paesi aderenti al «Patto per l'euro» (tra cui l'Italia) convengono sulla necessità di assumere impegni più specifici e misurabili e, in particolare, di varare ulteriori misure relative al mercato del lavoro. Al termine del vertice Monti valuta che le decisioni prese potrebbero non bastare. Giudica però positivo l'aumento delle risorse finanziarie ed auspica una discussione a marzo 2012 sugli *eurobond*.
- 10 *Siria - Onu*: rappresentanti del Consiglio nazionale siriano (Cns) vengono ricevuti dal ministro degli Esteri Giulio Terzi che assicura l'impegno dell'Italia in sede Onu per una risoluzione del Consiglio di Sicurezza che preveda dure sanzioni economiche contro i membri del governo siriano.
- 14 *Libia - Nato*: si conclude ufficialmente la partecipazione italiana alla missione *Unified Protector* della Nato in Libia.

- 14 *Energia*: viene firmato ad Astana un accordo tra il Kazakistan ed il consorzio Karachaganak Petroleum Operating (Kpo), formato da Eni, operatore insieme alla società britannica Bg e da Chevron e Lukoil. L'intesa prevede l'ingresso della compagnia di Stato kazaca KazMunaiGaz (Kmg) nel consorzio con una quota del 10% e mette fine a tutti i contenziosi legali sollevati dal Kazakistan contro le società del consorzio.
- 15 *Libia*: il presidente del governo transitorio libico, Mustafa Abd al Jalil, incontra a Roma il primo ministro Mario Monti e, successivamente, il presidente Giorgio Napolitano alla presenza del ministro degli Esteri Giulio Terzi. Monti ribadisce l'impegno dell'Italia ad assicurare un rapido «utilizzo» di parte dei fondi libici già scongelati ma non ancora messi a disposizione (370 milioni su un totale di 600). Viene inoltre decisa la riattivazione del Trattato Italia-Libia del 2008 ed annunciata una visita a breve di Monti in Libia (metà gennaio).
- 15-16 *Ue - Nato - Nord Africa*: nei loro interventi all'ottava conferenza degli ambasciatori italiani, il ministro degli Esteri Giulio Terzi, il primo ministro Mario Monti ed il presidente Giorgio Napolitano sottolineano tutti come la crisi nell'eurozona abbia determinato un «obbligato concentrarsi» dell'azione dell'Italia in Europa, ridando però al tempo stesso «credibilità» al paese. L'Italia deve ora sollecitare l'Ue a un più «coraggioso e coerente» impegno verso Balcani e Mediterraneo.
- 18-19 *Afghanistan*: il ministro della Difesa, Giampaolo Di Paola, si reca in Afghanistan per visitare i militari del contingente italiano di stanza a Herat e nella provincia di Farah. A Kabul incontra il suo omologo afgano Abdul Rahim Wardak, il ministro degli Esteri Zalmay Rassoul ed il comandante della missione Nato-Isaf, il generale statunitense John Allen. Di Paola assicura ai suoi interlocutori una presenza dell'Italia in Afghanistan anche dopo il 2014.
- 20 *Iran - Energia*: si svolge a Roma una riunione tra alti funzionari dei ministeri degli Esteri di vari paesi, promossa dagli Usa allo scopo di stimolare l'azione della comunità internazionale sulla questione del programma nucleare iraniano. I partecipanti con-

- cordano sulla necessità di un embargo delle forniture di petrolio dall'Iran, da cui l'Italia chiede sia escluso il petrolio importato dall'Eni a titolo di pagamento di crediti pregressi.
- 21 *Pirateria*: i pirati somali abbandonano la petroliera *Savina Caylin*, sequestrata l'8 febbraio, dopo il pagamento di un riscatto da parte del proprietario della nave: sono liberi i 22 membri dell'equipaggio, 17 marittimi indiani e cinque italiani.
- 21 *Missioni all'estero*: termina ufficialmente la partecipazione italiana alla missione della Nato di addestramento delle forze di sicurezza irachene (Ntm-I), nel quadro del completo ritiro della missione dall'Iraq entro il 31 dicembre, deciso dopo il fallimento dei negoziati con il governo afgano sullo *status* legale delle truppe Nato nel paese.
- 22 *Crisi finanziaria - Ue*: il Senato approva in via definitiva la conversione in legge del decreto legge n. 201 del 6 dicembre (c.d. «salva Italia») che contiene misure urgenti finalizzate a consolidare gli obiettivi concordati in sede europea, in particolare il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013. A giudizio della Banca d'Italia la norma produrrà effetti recessivi.
- 23 *Missioni all'estero*: il Consiglio dei ministri approva un decreto legge per il rifinanziamento delle missioni all'estero fino al 31 dicembre 2012 (su base quindi annuale e non semestrale come i precedenti decreti). È previsto un finanziamento pressoché pari a quello stanziato nel 2011, con un aumento dei costi per le operazioni Ue e Nato nei Balcani e contro la pirateria a fronte della cessazione di alcune missioni.
- 27 *Pirateria*: al largo dell'Oman la nave mercantile italiana Enrico Ievoli, con a bordo 18 membri di equipaggio di cui sei italiani, viene sequestrata da un gruppo di pirati somali.
- 29 *Crisi finanziaria - Ue*: in una conferenza stampa di fine anno il primo ministro, Mario Monti, afferma che alle persistenti tensioni sui mercati finanziari va data una risposta a livello comunitario. Sottolinea che il differenziale tra i titoli pubblici italiani e quelli tedeschi resta alto in conseguenza della «delusione»

dei mercati per i risultati del Consiglio europeo dell'8-9 dicembre: resta quindi «molto lavoro da fare» in sede Ue e l'Italia intende svolgere un ruolo nel negoziato in corso sull'accordo internazionale per una ulteriore disciplina fiscale. L'Italia considera «essenziale» la disciplina di bilancio ma chiede agli altri Stati membri di rendere disponibili maggiori risorse per il Fesf e promuovere la crescita con un rafforzamento del mercato unico ed opportune politiche strutturali.

Indici

Indice dei nomi

- Abbas Mahmoud (detto Abu Mazen), 66, 67, 192
Abdullah II, re di Giordania, 177
Abu Mazen (vedi Abbas Mahmoud), 66, 67, 192
Allen, John, 213
al Arabi, Nabil, 59
al Assad, Bashar, 60, 177
al Aujali, Ali, 79
- Bakhit, Marouf, 177
Ban Ki-moon, 186
Barnier, Michel, 208
Barroso, José Manuel, 105, 108, 182, 204, 208
Battisti, Cesare, 175, 194, 195, 201
Ben Ali Zine el Abidine, 54, 55, 75
Berlusconi, Silvio, 25, 27, 57, 65-67, 71, 74, 76, 78, 84, 86, 89, 92-95, 98, 100, 102, 105, 106, 116, 131, 150, 175, 178-182, 185, 187, 189, 190, 193, 194, 197-200, 203-207
Bini Smaghi, Lorenzo, 52, 193, 194, 206
- Ciolos, Dacian, 180
Clinton, Hillary, 84, 86, 94, 183
Craxi, Stefania, 55, 58, 187
- Davutoğlu, Ahmet, 70, 209
Descalzi, Claudio, 59
Di Paola, Giampaolo, 210, 213
Draghi, Mario, 14, 21, 29, 52, 104, 114, 192, 195, 198, 204
Droutsas, Dimitris, 156
- Enria, Andrea, 52, 114
- Erdoğan, Recep Tayyip, 70
Essebsi Béji, Caïd, 56, 186, 187
Essid, Habib, 57, 125, 187, 192
- Fitto, Raffaele, 205
Fox, Liam, 190, 202
Frattoni, Franco, 55, 56, 58, 59, 61, 63-68, 70, 71, 75, 79, 82-84, 87-94, 101, 112, 113, 155, 159, 175-181, 183-189, 192-197, 199, 201
- Gates, Robert, 189
Geithner, Timothy, 211
Ghalioun, Burhan, 63
Ghannouchi, Mohamed, 176
Gheddafi, Muammar, 17, 73, 75, 78-80, 84-86, 88-92, 94-96, 149, 178, 180, 182, 191
Gheddafi, Saif al Islam, 75, 79, 178
Ghorab, Abdallah, 59
Graziano, Claudio, 83
Grilli, Vittorio, 52, 115
Guéant, Claude, 188
- Hadžić, Goran, 112, 113
Hahn, Johannes, 205
Hammarberg, Thomas, 137
- al Isawi, Ali, 187, 197
- al Jalil, Mustafa Abd, 78, 88, 189, 190, 199, 201, 202, 213
Jalloud, Abdessalam, 92
Jibril, Mahmud, 93, 150, 185, 195, 199, 201
Juppé, Alain, 64, 190

- Kessler, Giovanni, 52, 115
 al Kib, Abdurrahim, 91
- Lagarde, Christine, 204
 La Russa, Ignazio, 61, 80, 88, 92, 179, 180, 184, 189, 190, 202
 Lévy, Bernard-Henri, 89
 Li Keqiang, 196
 Lula da Silva, Luiz Inácio, 175
- al Maliki, Nuri, 152, 193
 Mantica, Alfredo, 69, 155
 Maroni, Roberto, 21, 56, 57, 82, 83, 102, 120, 125, 128, 133, 176, 181, 186-189, 191, 192, 200
 Mauro, Mario, 55, 56
 Medvedev, Dmitri, 178
 Merkel, Angela, 23, 24, 34, 46, 76, 88, 101, 105, 108, 109, 175, 198, 203, 204, 207, 208
 Mladić, Ratko, 176
 Moavero Milanese, Enzo, 107, 211
 Monti, Mario, 24, 25, 27, 28, 32, 42, 69, 71, 72, 95, 98-101, 106-109, 116, 153, 206-209, 211-214
 Morjane, Kamel, 175
 Moussa, Amr, 176
 al Muallim, Walid, 177, 188
 Mubarak, Hosni, 56, 58, 61, 77
- Napolitano, Giorgio, 66, 82, 85, 93, 105-107, 110, 179, 182, 183, 186, 189, 192, 203-208, 213
 Netanyahu, Benjamin, 65, 192, 194
- Obama, Barack, 88, 89, 94, 190, 204, 206, 212
 Oettinger, Günther, 162
- Patriota, Antonio, 201
 Peres, Shimon, 192
 Prodi, Romano, 42
- Quadrio Curzio, Alberto, 42
- Rasmussen, Anders Fogh, 179, 189
 Rassoul, Zalmai, 213
 Rehn, Olli, 105, 106, 202, 205, 208
 Romani, Paolo, 159, 161
- Santer, Jacques, 107
 Sarkozy, Nicolas, 24, 27, 34, 46, 76, 79, 84, 86-89, 94, 101, 105, 108, 131, 184, 190, 198, 203, 204, 207, 208
 Scaroni, Paolo, 91, 150, 152, 158, 199
 Sezgin, Ayse, 155
 Shalgam, Abdurrahman, 79
 Suleiman, Omar, 176
- Talabani, Jalal, 193
 Talò, Francesco Maria, 211-
 Terracciano, Pasquale, 83
 Terzi (di Sant'Agata), Giulio, 64, 65, 69-71, 113, 209-213
 al Thani, Hamad bin Jassim, 90
 Tremonti, Giulio, 27, 34, 42, 43, 98, 103, 104, 106, 177, 182, 183, 192, 195, 198, 200-202, 204-206
 Trichet, Jean-Claude, 21, 29, 104, 192, 198
- Van Rompuy, Herman, 105, 124, 203, 204, 206-208
 Visco, Ignazio, 33
- Wardak, Abdul Rahim, 213
 Westerwelle, Guido, 87, 179
- bin Yezza, Abdurrahman, 91
 Yunis, Abd al Fattah, 79, 92
- Zapatero, José Luis, 76, 204
 Zebari, Hoshyar, 193

Indice dei nomi geografici

- Absheron, penisola di, 155
Abu Dhabi, 194
Afghanistan, 10, 172, 175, 177, 178, 196, 209-211, 213
Africa, 13, 168, 173
 settentrionale (vedi anche Nord Africa), 21, 53-56, 71, 72, 75, 93, 102, 111, 114, 117, 118, 122, 123, 125, 126, 131, 132, 134, 135, 138, 140, 168, 175, 176, 181, 182, 190, 193, 195, 209, 213
Albania, 155, 156
Alessandria d'Egitto, 59
Algeria, 132, 148, 168, 191
America del Nord (vedi anche Nord America, Canada, Stati Uniti), 145, 168
America Latina, 13, 168
Amman, 61, 177
Anatolia, 156
Angola, 146, 152
Ankara, 69, 70, 79, 113
Arabia Saudita, 146, 167
Argentina, 167
Asia, 13
 centrale, 13, 69, 168, 173
 area centrasiatrica, 157, 158
 meridionale, 16
 orientale, 13, 168
Astana, 158, 213
Atene, 43, 156
Austria, 156, 157, 160, 167
Azerbaijan, 146, 154, 155, 157

Baghdad, 152, 193
Bahrein, 18, 73

Balcani, 16, 69, 173, 177, 197, 209, 213, 214
Bangladesh, 134
Baumgarten, 156, 160
Beida, 77, 79
Beirut, 65
Belgio, 129, 130
Belgrado, 176
Bengasi, 77, 78, 80, 83, 90, 111, 179, 193, 199
Berlino, 87, 175, 179, 189
Bielorussia, 175
Bonn, 211
Bosnia, 172, 173
Brasile, 13, 167, 175, 192, 194, 195, 201
Bruges, 110, 203
Bruxelles, 20, 22, 28, 35, 43, 94, 99, 100, 102, 103, 107, 111, 114, 156, 200, 207, 208, 210-212
Budapest, 179
Bulgaria, 157, 160

Cairo, 59, 60, 76
Canada, 167
Canton, 196
Caspio (vedi anche Mar Caspio), 159, 162
Caucaso, 69, 159, 173
Cavarzere, 151
Ceyhan, 154
Cina, 10, 13, 147, 167, 196
Cipro, 189
Cirenaica, 77, 79, 89
Cisgiordania, 68, 192
Civitavecchia, 57, 191
Corea del Sud, 167

- Corno d'Africa, 164
 Costa d'Avorio, 134
- Damasco, 60-64, 177, 188, 197
 Danimarca, 94
 Deauville, 46, 193
 Derna, 77
 Doha, 188
 Dublino, 129, 130
 Durban, 68
- Egitto, 18, 54, 56, 58-61, 73, 76, 77, 97, 111, 117, 132, 168, 176, 193
 Emirati arabi uniti, 184, 194
 Estonia, 104
 Europa, 13, 17, 19, 20, 22-24, 29-31, 35, 36, 38, 44, 46, 49, 52, 54, 65, 67, 68, 71, 74, 79, 80, 110, 128, 145, 157, 160, 161, 176, 178, 183, 202, 206, 207, 213
 centrale, 107
 meridionale, 111
 occidentale, 155
 settentrionale, 149, 163
- Farah, 213
 Francia, 17, 18, 23, 24, 30, 31, 34, 35, 37, 46, 62, 67, 68, 70, 73, 80-90, 94, 99-101, 104, 108, 109, 111-113, 115-117, 124, 126, 127, 129-132, 139, 167, 171, 177, 180-184, 187-193, 195, 202, 203, 206, 208
 Friuli-Venezia Giulia, 160
- Gela, 91
 Germania, 17, 18, 23, 24, 27, 29, 30, 34, 37, 38, 62, 68, 70, 73, 87, 99-101, 104, 107-109, 111, 113, 115, 116, 128-130, 132, 167, 171, 175, 177, 179, 180, 182, 188, 192, 195, 200-203, 206, 208
 Gerusalemme, 66, 68
 Giappone, 167, 192
 Ginevra, 180
 Giordania, 168, 184
 Golan, alture del, 61, 177
 Golfo di Aden, 177
 Grecia, 28-31, 40, 46, 48, 50, 100, 103, 129, 155, 160, 168, 189, 192, 196, 201, 202, 205
- Herat, 196, 213
- India, 13, 167, 192
 Indonesia, 167
 Iran, 12, 146, 153, 157, 164, 175, 210, 213, 214
 Iraq, 10, 11, 146, 152, 153, 157, 193, 214
 Irlanda, 29, 46, 103
 Israele, 53, 61, 65-69, 72, 168, 177, 192, 194, 200, 201
 Istanbul, 70, 113, 196, 209
- Jamalo-Nenec, 159
 Jugoslavia, 12, 112, 126
- Kabul, 213
 Karachaganak, 158, 213
 Kashagan, 158
 Kazakistan, 154, 158, 213
 Kiev, 160, 161
 Kosovo, 126, 172
- Lampedusa, 21, 55, 56, 136, 176, 186, 187, 200
 Libano, 54, 60-62, 65, 70, 168, 172, 197, 210
 Libia, 12, 17, 18, 54, 56, 70, 73-78, 80-86, 88-97, 99, 102, 111, 112, 115, 117, 119, 125, 132, 133, 135, 136, 138, 140, 144-151, 164, 168, 173, 175, 176, 178-197, 199, 201, 202, 212, 213
 Livorno, 180
 Londra, 84, 109, 112, 187
- Maastricht, 28
 Madrid, 114
 Malta, 123, 188, 189, 191
 Mar Caspio (vedi anche Caspio), 154, 156, 157
 Mar Nero, 154, 160
 Marocco, 76, 168, 184
 Medio Oriente, 16, 53, 59, 66, 67, 72, 111, 156, 168, 173, 176, 201, 209
 Mediterraneo, 12, 16, 53, 72, 77, 121, 154, 173, 177, 190, 193, 209, 213
 Mellitah, 91
 Messico, 167
 Milano, 188, 199, 211

- Mosca, 159, 160, 162
 Mozambico, 152

 Napoli, 93, 195
 Nassirya, 152
 New York, 67, 68, 186, 201
 Nicosia, 189
 Nigeria, 134
 Nord Africa (vedi anche Africa set-
 tentrionale), 21, 53-56, 71, 72, 75,
 93, 102, 111, 114, 117, 118, 122,
 123, 125, 126, 131, 132, 134, 135,
 138, 140, 168, 175, 176, 181, 182,
 190, 193, 195, 209, 213
 Nord America (vedi anche America
 del Nord, Canada, Stati Uniti),
 145, 168
 Norvegia, 94, 148
 Novorossijsk, 160

 Oceano Indiano, 173, 176, 190
 Oceania, 168
 Oman, 214
 Otranto, stretto di, 155

 Pacifico, area del, 152
 Paesi Bassi, 68, 148
 Pakistan, 11, 134, 211
 Palestina, 65, 72, 200, 201, 203
 Panigaglia, 151
 Pannonhalma, 199
 Parigi, 84, 86, 87, 112, 184, 199, 203
 Pechino, 196
 Pelagie, isole, 55
 Polonia, 113, 200
 Portogallo, 29, 46, 103, 192

 Qatar, 90, 112, 184

 Regno Unito, 17, 18, 24, 36, 62, 68,
 73, 80-82, 84-87, 89, 94, 108-111,
 116, 129, 130, 167, 171, 179, 180,
 183-185, 188, 190, 212
 Repubblica Ceca, 68
 Roma, 57, 60, 66, 67, 69, 70, 72, 84,
 87-92, 94, 95, 99, 100, 102, 114,
 175, 178, 182, 187, 190-195, 197,
 199, 205, 208, 213
 Romania, 157, 160

 Russia, 13, 16, 81, 97, 146, 148, 153,
 159, 162, 164, 167, 175, 178, 200,
 211

 Sardegna, 121
 Schengen, 21, 117, 122, 126, 127,
 131, 132, 139, 187, 188, 190, 191,
 195
 Serbia, 112, 113, 116, 160, 176
 Shangai, 196
 Sicilia, 91, 138
 Sigonella, 86, 179
 Siria, 12, 18, 54, 60-64, 70, 73, 168,
 177, 188, 189, 197, 210, 212
 Slovacchia, 104
 Slovenia, 160
 Sochi, 200
 Sopot, 200
 Spagna, 29, 62, 67, 103, 104, 113,
 114, 129, 132, 171, 181, 188, 189,
 193, 195, 198, 200, 211
 Stati Uniti (vedi anche America del
 Nord, Nord America), 9-13, 16-
 18, 20, 23, 60, 65, 67, 73, 77-79,
 81-87, 89, 94, 96, 111, 167, 179,
 180, 183-185, 189-191, 204, 206,
 211-213
 Stoccolma, 128
 Strasburgo, 108, 129, 200, 208
 Sudafrica, 167
 Supsa, 154
 Svezia, 128, 130
 Svizzera, 122, 144

 Tehran, 153
 Tobruk, 77
 Torino, 85, 183
 Tripoli, 82, 91, 92, 94, 95, 132, 176,
 199, 201, 202
 Tripolitania, 79
 Tunisi, 56, 57, 61, 133, 176, 186, 187,
 200
 Tunisia, 18, 54-58, 73, 75-77, 88, 117,
 119, 123, 125, 132-134, 150, 168,
 175, 176, 181, 186, 187, 191-193,
 200
 Turchia, 11, 16, 53, 54, 64, 69-71, 84,
 87, 88, 113, 116, 155, 157, 167,
 168, 196, 209, 210
 Turkmenistan, 154, 157

224 *Indice dei nomi geografici*

Ucraina, 160, 161

Ungheria, 157, 160, 199

Venezuela, 152

Ventimiglia, 189

Wafa, 149

Washington, 61, 86, 189, 212

Weimar, 113, 200, 210

Wroclaw, 200

Yemen, 18, 73

Zubair, 152

Notizie sugli autori

Alessandra Bertino, bibliotecaria dello Iai.

Franco Bruni, professore ordinario di Teoria e Politica monetaria internazionale all'Università Bocconi di Milano e vicepresidente dell'Ispi.

Andrea Carati, ricercatore dell'Ispi e assegnista presso l'Università degli Studi di Milano.

Alessandro Colombo, professore ordinario di Relazioni internazionali all'Università degli Studi di Milano e responsabile del Programma di Ricerca, Sicurezza e Studi strategici dell'Ispi.

Silvia Colombo, ricercatrice dello Iai.

Michele Comelli, responsabile di ricerca dello Iai.

Andrea Dessì, assistente alla ricerca dello Iai.

Alessia Di Pascale, ricercatrice all'Università degli Studi di Milano.

Carlo Frappi, ricercatore associato dell'Ispi.

Ettore Greco, direttore dello Iai.

Raffaello Matarazzo, ricercatore dello Iai e caporedattore della rivista «AffarInternazionali».

Bruno Nascimbene, professore ordinario di Diritto dell'Unione europea all'Università degli Studi di Milano.

Antonia Ori, collaboratrice dello Iai.

Arturo Varvelli, ricercatore dell'Ispi.

Matteo Verda, ricercatore associato dell'Ispi.

Matteo Villa, assistente di ricerca dell'Ispi.

Finito di stampare nel mese di maggio 2012
DTP: CentroImmagine - Lucca
presso Litosei, via Rossini 10, Rastignano, Bologna

L'ultimo anno è risultato particolarmente problematico per la politica estera italiana, stretta tra il progressivo deterioramento del quadro politico interno, la crisi del debito e il corrispettivo indebolimento della posizione del paese nella gerarchia del potere e del prestigio internazionale, e i sommovimenti politici nelle aree limitrofe, tra cui il collasso del regime di Gheddafi in Libia e la guerra civile in Siria. L'edizione 2012 dell'annuario IAI-ISPI esamina questo percorso accidentato sottolineando, insieme alla ricerca di vie d'uscita, gli ulteriori fattori di complicazione: la crisi del tessuto multilaterale della convivenza internazionale, le incertezze del contesto europeo, la perdurante dipendenza energetica, la crisi del quadro politico-istituzionale interno e la ricerca di un ancoraggio esterno. Il volume è diviso in tre parti: un rapporto introduttivo e di sintesi che riassume i problemi e i possibili sbocchi dell'azione esterna dell'Italia; una sezione di approfondimenti sulle tematiche principali emerse nel corso del 2011; una cronologia della politica estera italiana dell'ultimo anno.

Alessandro Colombo è professore ordinario di Relazioni internazionali nell'Università degli Studi di Milano e responsabile del Programma di Ricerca, Sicurezza e Studi strategici dell'ISPI.

Ettore Greco è direttore dello IAI.

€ 21,00

Grafica: Alberto Bernini

