

DOCUMENTI IAI

LA POLITICA ESTERA ITALIANA DI FRONTE AI MUTAMENTI DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE

di Gianni Bonvicini

Articolo in via di pubblicazione su "Il Mulino", numero 398, gennaio/febbraio 2002

IAI0114

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA ESTERA ITALIANA DI FRONTE AI MUTAMENTI DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE

di Gianni Bonvicini

Il “dopo 11 settembre”, oltre a sconvolgere le coscienze e a modificare radicalmente le percezioni di sicurezza delle società e dei governi, ha avviato un profondo rimescolamento degli equilibri internazionali e del sistema di gerarchia fra gli stati. Da questo punto di vista neppure il “dopo 1989” aveva aperto un fronte così ampio di mutamento, che oggi investe invece il mondo intero, dall’Europa al Medio Oriente, dalla Russia all’India, dal Mediterraneo agli Stati Uniti. Non si tratta ancora di sviluppi dai quali sia possibile trarre il segno di una strategia ben precisa, ma piuttosto di una contingenza di sicurezza, la lotta al terrorismo islamico e sovranazionale, che potrà tuttavia avere conseguenze di lungo termine sui rapporti fra stati e sul ruolo da attribuire agli organismi internazionali, dall’Onu all’Unione Europea. Ovviamente quanto sta succedendo tocca anche l’Italia, la sua politica estera, la sua collocazione all’interno dell’Unione Europea ed il suo ruolo globale sia nei grandi organismi internazionali, dall’Onu alla Nato, che nei rapporti bilaterali con i partner europei e con gli Stati Uniti.

La marginalità italiana

A giudicare dagli ultimi fatti, l’Italia si trova ancora una volta nella scomoda posizione di essere un interlocutore importante, ma non essenziale. Questo timore è nato dalla constatazione che il presidente George W. Bush non ha ritenuto necessario citare il nostro Paese fra quelli da impiegare in prima linea in un’azione militare contro l’Afghanistan, né ha sentito la necessità di “consultarsi” direttamente con il nostro governo, rinviando di alcune settimane la visita del Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi.

Ma, soprattutto, ha rinfocolato i dubbi su una nostra supposta marginalizzazione l’incontro a tre fra Chirac, Blair e Schroeder in occasione del Consiglio Europeo di Gand, il 19 ottobre 2001: per l’appunto, i tre paesi europei citati dal presidente Bush, nel suo appello a dare vita alla grande coalizione internazionale contro il terrorista Osama Bin Laden. E che ciò sia avvenuto davanti alla porte del Consiglio Europeo, chiamato a discutere il contributo dell’Unione alla lotta al terrorismo, ha creato al nostro governo (ma anche agli altri partner europei) ancora maggiore imbarazzo di quanto non sia stata la “dimenticanza” iniziale del presidente Bush.

Quello che è necessario chiedersi alla luce di questi eventi è se ci si trovi di fronte ad un caso anomalo, dovuto all’eccezionalità del momento e all’urgenza negli USA di agire senza troppi vincoli formali per segnare qualche punto a favore nella lotta al terrorismo, o se davvero il nostro Paese sia strutturalmente marginale in un contesto mondiale in rapido mutamento.

In effetti la marginalità dell'Italia è una vecchia questione che affonda le radici nella storia del nostro dopoguerra, nello sbilanciato rapporto fra interessi in politica estera (scarsi) e attenzione alla politica e agli equilibri interni (eccessiva), nonché nel precario spirito di nazione che contraddistingue la nostra comunità. Abbiamo quindi assistito nel corso degli anni ad un andamento spiccatamente ciclico della nostra politica estera, con periodi di lunga assenza del nostro paese dalle grandi decisioni della seconda metà del secolo precedente, cui si sono alternati periodi di maggiore presenza e attivismo che ci hanno fatto sperare in un definitivo inserimento dell'Italia nel novero dei paesi che contano.

Fra principio di non-esclusione e “devianza” strutturale dell'Italia

Nelle ormai numerose analisi sull'andamento sussultorio della politica estera italiana vi è una certa concordanza nel considerare gli anni '50 e '60 come quelli guidati dal “principio della non esclusione” del nostro Paese dal nuovo sistema internazionale e/o regionale che andava formandosi. Le due scelte fondamentali di politica estera, operate da Alcide de Gasperi nella prima metà degli anni '50, e cioè l'adesione alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Ceca) e la successiva entrata nella Nato, rispondono proprio alla necessità di reinserire l'Italia nel contesto occidentale (1).

Per un paese sconfitto, l'ancoraggio e la partecipazione alle maggiori iniziative dell'Occidente rappresenta una garanzia e una carta di credito da giocare sul fronte della politica estera. Per di più De Gasperi intende conseguire altri obiettivi: bloccare il dibattito in Italia fra nostalgici del nazionalismo e sostenitori del neutralismo, erigere una barriera ideologica e politica insormontabile contro l'opposizione comunista per vanificare ogni speranza di accesso al governo, dedicarsi esclusivamente alla ricostruzione civile ed economica del paese, evitando di farsi condizionare dalle turbolenze della politica estera. L'Italia quindi si ritrova ai tavoli che contano, senza dover giornalmente aggiustare la propria posizione al mutamento delle condizioni e degli equilibri internazionali.

Per di più la convinta adesione alla Nato, ma soprattutto alla Comunità europea creano attorno all'Italia la percezione di un alleato fedele e di un membro fondatore a pieno titolo, su cui è possibile contare senza incertezza nei passaggi verso livelli superiori di integrazione e di azioni comuni.

Di fronte a questa considerazione di partner essenziale e pronto a sostenere in positivo ogni progresso del multilateralismo, passa quasi in secondo piano, almeno nel primo periodo del processo di integrazione e della partecipazione alla Nato, una certa “devianza” strutturale dell'Italia, in termini pratici e di capacità attuativa: se si guarda ad esempio alla Comunità europea, lo stesso Trattato di Roma prevede espressamente delle deroghe per il nostro Paese. Così in breve tempo viene anche alla luce la nostra incapacità ad utilizzare al meglio le risorse comunitarie, nonché a recepire le direttive di Bruxelles, che per decenni ci vede agli ultimi posti nella apposita classifica comunitaria. Questa “devianza” apparirà in modo netto in tutta la vicenda monetaria europea, dal

primo esperimento di “serpente” europeo, degli anni '70 che ci vede in uscita dal sistema di cambio in poco tempo, fino ai margini di fluttuazione più ampia (il 6%) a noi concessi nel Sistema Monetario Europeo, da cui venimmo espulsi nel traumatico 1992, all'indomani di una delle più gravi crisi economiche e di credibilità del nostro paese.

A lato pratico, quindi, la politica della non esclusione, dello stare con gli altri allo stesso livello, si dimostra in pratica più un'esigenza di carattere politico interno che una effettiva capacità di promozione dei nostri interessi all'estero. A pesare in modo negativo vi è infatti il fattore di “devianza strutturale” che ben presto si manifesta anche ai nostri partner e vanifica in parte i nostri sforzi a fare parte dei gruppi e delle iniziative più importanti.

Ed il resto della nostra storia comunitaria e di politica internazionale è in effetti costellata da numerosi episodi analoghi, che testimoniano le nostre difficoltà oggettive a farci accettare sulla base di un nostro supposto “status” di media potenza.

A metà degli anni '70 suona il primo vero campanello di allarme sulla considerazione effettiva che i nostri partner hanno di noi: il primo mancato invito nel 1975 a Guadalupe al nascente vertice economico dei Sette, ancora in edizione a Cinque. Fatto che verrà seguito da altri incidenti di percorso di questo tipo, dall'esclusione (poi, autoesclusione) dall'Eurocorpo, alla fine degli anni '80, alla mancata partecipazione iniziale agli accordi di frontiera di Schengen nel 1993, alla nostra assenza nel 1994 dal tavolo del “Gruppo di contatto” sulla Bosnia, fino ai recentissimi episodi dei nostri giorni.

In realtà, di fronte a queste vicende poco esaltanti per l'Italia, è giusto ricordare anche il nostro grande impegno in altre occasioni, a cominciare da una decisione cruciale nel corso della guerra fredda, come quella di accettare il dispiegamento degli euromissili nel 1981 il cui risultato fu il ricompattamento del fronte europeo contro gli SS20 sovietici e il punto di partenza per il rovesciamento della politica del confronto fra Est e Ovest, con la successiva apertura di negoziati per il disarmo. Come non va dimenticato il nostro impegno nel Mediterraneo, dal trattato difensivo con Malta nel 1980 fino alla nostra partecipazione alle due successive guerre nel Golfo del 1987 e 1991, l'operazione di sminamento nel Mar Rosso, la presenza di truppe nel Sinai e Libano. Un periodo, quello degli anni '80, che verrà definito di “profilo emergente” della politica estera italiana (2). A cui seguirà però il drammatico periodo di emarginazione dell'inizio '90, fino al Consiglio Europeo di Amsterdam, del 1997, quando riuscirà all'Italia il “miracolo” della partecipazione all'Euro.

A guardare questi dati sembra possibile individuare alcune delle ragioni dell'andamento ciclico del nostro impegno in politica estera, più sopra ricordato. Le nostre difficoltà e i momenti “bassi” della nostra partecipazione internazionale, coincidono quasi sempre con problematiche interne sia di tipo economico che politico. A metà degli anni '70 siamo alle prese con le convulsioni del nostro terrorismo e con le grandi pressioni sindacali che indeboliscono transitoriamente il boom economico degli anni '60; è il momento della tentata esclusione dal concerto delle grandi potenze economiche ed industriali occidentali rappresentate nel G-7; così pure le reticenze ad accoglierci in

iniziative e raggruppamenti europei e internazionali all'inizio degli anni '90 coincidono con tangentopoli, la progressiva scomparsa dei nostri partiti tradizionali, le difficoltà dell'economia causate dall'enorme deficit pubblico e dall'inflazione.

Oggi, con una economia che non va certo peggio di quella dei nostri maggiori partner e con una situazione politica teoricamente stabile, sembrerebbe più difficile giustificare i timori nei nostri confronti e dare un senso alle "esclusioni" che stiamo vivendo. In realtà le riserve dei nostri alleati in Europa e nel mondo nascono dalla valutazione di una situazione politica che viene giudicata ancora non chiara, sia per i repentini e ripetuti cambiamenti di Presidente del Consiglio nella precedente legislatura, sia per la novità di un nuovo governo il cui personale politico è in larga misura sconosciuto internazionalmente e la cui capacità di azione è ancora da dimostrare. Sembrerebbe quindi un tipo di riserva contingente e provvisoria; di fatto il Paese non è riuscito ancora a dare l'impressione di una democrazia "compiuta", in cui il gioco dell'alternanza al governo non sia legato ai precari equilibri politici all'interno della coalizione al potere, sempre troppo vasta e variegata, per essere considerato all'estero come un interlocutore credibile, stabile e con una univoca politica estera.

L'Italia e l'Unione Europea

Ma queste spiegazioni certo non bastano da sole ad individuare gli elementi di debolezza strutturale della nostra politica estera e le continue rincorse che il Paese è costretto a fare non solo per assicurarsi uno "strapuntino" al tavolo dei grandi, ma anche per essere visto come un partner affidabile e indispensabile nel nuovo contesto internazionale. La cartina di tornasole della nostra capacità/impegno in politica estera continua a rimanere l'Unione Europea. E' nei suoi confronti che si indirizzano i maggiori sforzi del nostro paese per affermare un ruolo specifico dell'Italia e per accreditarsi internazionalmente. Ma è anche il settore nel quale si evidenziano maggiormente i nostri limiti e i nostri timori.

Per quanto riguarda la partecipazione all'Unione europea, nessuno può davvero sostenere che il contributo italiano non sia stato e non continui ad essere rilevante per il processo di integrazione europea. Il nostro atteggiamento ideologico nei confronti dell'Europa continua a rimanere fondamentalmente positivo, anche se da qualche anno l'opinione pubblica e la classe dirigente italiana hanno cominciato a manifestare alcune perplessità sul modo in cui opera l'Unione. Tuttavia le indicazioni che vengono dagli Eurobarometri ci collocano ancora nella parte alta della classifica dei paesi maggiormente europeisti.

Ma a parte le difficoltà amministrative sopra ricordate, di operare correttamente nello sfruttamento delle risorse a nostra disposizione e nella capacità di rispettare i tempi di applicazione della legislazione comunitaria, il cammino all'interno dell'Europa non ha quasi mai corrisposto alle nostre speranze di essere considerati un partner all'altezza dei maggiori (3).

Per il nostro paese, fin dall'inizio della Comunità, il problema è stato rappresentato dal tandem franco-tedesco, che per motivi politici e storici è stato tradizionalmente considerato il motore dell'integrazione. Tanto che i nostri tentativi di "spezzarlo" o di incunearci sono stati quasi sempre frustrati; basti ricordare l'esempio del piano Gensher-Colombo del 1981, che proponeva di portare la nascente politica estera europea (CPE) dentro l'alveo della Comunità e che per l'opposizione della Francia, esclusa dalle trattative iniziali, finì nella vaghezza di una dichiarazione solenne in occasione del Consiglio europeo di Stoccarda (1983). Sforzi analoghi, di attenuazione dell'asse Francia/Germania, sono poi stati tentati attraverso alleanze con l'Inghilterra, sia nel varo dei fondi regionali all'inizio degli anni '70 sia nel campo della sicurezza, come avvenne nel 1991, alla vigilia della Conferenza intergovernativa di Maastricht, con la predisposizione di una dichiarazione italo-inglese in concorrenza con la lettera di intenti Kohl-Mitterand sulla collocazione da dare alla futura politica di difesa nel Trattato; mentre nel progetto franco tedesco si premeva su una chiara collocazione dell'Ueo all'interno dell'Unione, l'Italia assieme all'Inghilterra si faceva paladina di una posizione ponte dell'Ueo fra Nato ed Unione europea. Alla fine entrambe le posizioni venivano riflesse all'interno del Trattato, ma senza che ciò portasse davvero qualche vantaggio al nostro Paese dal momento che Francia e Germania ottenevano in più il riconoscimento ufficiale dell'Eurocorpo (futuro nucleo di quella che è oggi la Forza di Rapido Intervento), da cui l'Italia si teneva fuori. In realtà le alleanze con l'Inghilterra, in chiave di moderazione dello strapotere franco-tedesco non sono mai andate al di là dell'interesse contingente; troppo distanti erano e sono le filosofie dei due paesi nei confronti dell'integrazione europea. Lo stesso Altiero Spinelli, che tanto si era battuto per l'entrata dell'Inghilterra nella Ce, allo scopo di creare un contrappeso al duo Parigi-Bonn, doveva poi ricredersi sulla praticabilità dell'alleanza fra Italia e Inghilterra.

L'Italia e la difesa europea

Ed è proprio nel campo della difesa europea che l'Italia ha maggiormente temuto (e sofferto) per i propri interessi nazionali e per i rischi di emarginazione. I segnali si fanno evidenti quando si ripercorre la storia recente dell'Ueo e della sua rivitalizzazione nel 1984 sotto la spinta di Giovanni Spadolini. L'allora ministro della difesa italiano, in un memorandum diretto al governo, paventava il timore di un "direttorio" franco-tedesco-inglese per la cooperazione nel settore degli armamenti e quindi proponeva il rilancio dell'Ueo per offrire un contenitore istituzionale ad un'iniziativa esterna multilaterale. Lo stesso avveniva tre anni dopo, nel 1987, al momento della decisione franco-tedesca di attivare una vecchia clausola del Trattato dell'Eliseo (1963) sulla cooperazione militare fra i due paesi: ne nasceva la famosa brigata bilaterale, progenitrice dell'Eurogruppo. L'Italia si sforzava quindi di mettere a punto la "Piattaforma comune" dell'Ueo, ancora una volta con la speranza di riportare i due paesi in un ambito istituzionale appropriato (4). Malgrado le successive offerte di Francia e Germania ad entrare, prima nella Brigata e in seguito nell'Eurogruppo, l'Italia teneva ferma la sua decisione di considerare queste iniziative come estranee alla logica comunitaria. Anche se in realtà, all'inizio degli anni '90, il nostro governo si faceva promotore di Eurofor e Euromar, delle specie di filiazioni dell'Eurocorpo.

Qui si mostra un altro aspetto della politica estera italiana, apparentemente contraddittorio con il principio di non esclusione, e cioè quello di rifiutare di fare parte di gruppi da hoc che non l'abbiano vista fra i promotori (come avvenne invece nel caso dell'operazione Alba nel 1997, una coalizione ad hoc guidata dal nostro paese). E' questa anche la storia vecchia e nuova, riemersa in questi giorni, del progetto Airbus, da cui l'Italia si è tenuta fuori fin dall'inizio e che dopo anni di ripensamenti, alla vigilia di un possibile rientro per la porta di servizio con l'avvio della cooperazione con gli altri partner per la versione militare A400M, ha poi deciso di non farne nulla. Le ragioni di questo recente rifiuto possono essere tecniche ed economiche, ma certo non se ne comprende il significato politico, allorquando l'esclusione del nostro paese sta diventando il vero rischio della politica di difesa condotta in modo autonomo e sempre meno "istituzionalizzato" da parte dei nostri maggiori alleati europei; se davvero si vuole accelerare il disegno di una difesa comune dell'Unione, allora devono essere operati tutti gli sforzi per fare rientrare le iniziative ad hoc nell'alveo comunitario. E ciò può meglio avvenire se l'Italia agisce dall'interno dei gruppi occasionali, piuttosto che rimanerne esclusa senza possibilità reale di premere per la "comunitarizzazione" degli stessi.

Le opzioni per la politica estera italiana

Semplificando al massimo le opzioni che si pongono all'Italia di fronte ad un sistema internazionale in radicale mutamento, va innanzitutto precisato che gli interessi italiani nel sistema di relazioni internazionali, ed in particolare in quello europeo, coincidono in larga misura con quelli generali consolidatisi dal dopoguerra e sui quali è stato edificato il multilateralismo e l'integrazione. Dando quindi per scontato che la cooperazione fra stati è la linea di fondo della nostra politica estera, la questione semmai si pone rispetto alle modalità atte a raggiungere tale obiettivo.

Una volta che sia stata esclusa una "via autarchica", resa del tutto inverosimile oltre che dalla globalizzazione economico-finanziaria anche dalla crescente interdipendenza nel campo della sicurezza, non rimangono che due soluzioni principali. La prima è quella del "concerto delle potenze": ipotesi difficile sia per la mancanza di un reale equilibrio fra le potenze sia perché un tale scenario porterebbe ad una accentuata rinazionalizzazione delle politiche economiche e di difesa quale preconditione all'equilibrio; fatto assai rischioso nella transizione verso l'equilibrio ed, in ogni caso, fonte di costi molto elevati nel breve e medio termine. La seconda è quella di un multilateralismo sempre più rivolto verso forme specifiche di integrazione, ipotesi che si sta verificando con sempre maggiore intensità in alcuni processi di regionalizzazione, fra i quali spicca per consistenza e importanza quello europeo. Nel quadro dell'Unione Europea tale ulteriore integrazione si esplicita in un bilanciamento dell'integrazione economica con quella politica. In effetti lo sviluppo del processo di integrazione non può fermarsi alla moneta unica, sia perché essa stessa richiede un "governo" politico dell'economia, sia perché l'Europa è inevitabilmente condotta dai mutamenti internazionali in atto a darsi una struttura di difesa che le permetta di giocare il ruolo di

attore politico internazionale negli stessi termini e con la stessa efficacia con cui oggi riveste quello di Entità economica internazionale.

Lo sviluppo di una maggiore integrazione politica a livello europeo è ciò che attualmente meglio rappresenta gli interessi italiani in sede di revisione del Trattato di Nizza. Se tale linea viene condivisa, è necessario farne discendere anche dei criteri di valutazione che tendano a stabilire le priorità dell'agire politico del Paese nel processo di riaggiustamento del sistema di relazioni internazionali del "dopo '89" e dopo "11 settembre". Va soprattutto deciso quale posizione prendere di fronte alle tentazioni, sempre presenti fra i nostri partner, di sviluppare scenari alternativi a quelli dell'integrazione (5).

La chiave di lettura è semplice: va evitato qualsiasi scivolamento verso il primo scenario, quello di "direttori" che in un modo o nell'altro indeboliscano le ipotesi integrazioniste. Sarebbe estremamente negativa per il Paese qualsiasi modifica del sistema multilaterale in questa direzione. Per fare uno degli esempi che da anni ci preoccupano, una eventuale riforma del Consiglio di sicurezza dell'Onu nella versione di semplice allargamento del "direttorio" è da considerarsi come un segnale sbagliato non solo relativamente al tema dell'efficacia e della rappresentatività del Consiglio, ma anche nei confronti delle riforme in atto all'interno di altre istituzioni internazionali, dalla Nato all'UE, dall'Ueo all'Osce.

Va tuttavia aggiunto che l'appartenenza ad un sistema multilaterale più integrato non esime il Paese da:

- un ruolo più attivo e propositivo nel processo di trasformazione in atto. Lo ricordava spesso Nino Andreatta, ministro degli esteri nel 1993: "la fine della guerra fredda non ha determinato certo una revisione delle scelte fondamentali di appartenenza dell'Italia alla Comunità europea e all'Alleanza Atlantica. Ha bensì comportato la fine di ogni automatismo e di ogni rendita di posizione. Nelle nuove condizioni internazionali non basta più appartenere: occorre operare, dimostrare, qualificarsi con la propria presenza e il proprio peso" (6). In particolare nell'Unione Europea lo sforzo va indirizzato alla crescita del pilastro della difesa. Anche se il "vincolo esterno" in questo settore (rispetto a quello economico-comunitario: vedi criteri macroeconomici di convergenza) è molto più debole, l'Italia deve dare prova di volere riformare le proprie strutture di difesa in modo da potere svolgere con sufficiente credibilità quel ruolo di "comunitarizzazione" dell'intesa franco-tedesca (con l'aggiunta inglese e di altri paesi in certe occasioni) che ha tradizionalmente contraddistinto i momenti "alti" della nostra politica europea;

- una maggiore attenzione al bilateralismo, soprattutto quello economico. Va smitizzata la credenza che il bilateralismo sia in contrasto con il multilateralismo. Al contrario, la competizione internazionale in un quadro garantito di regole, può costituire per il paese un incentivo non secondario per potere giocare al meglio le proprie carte anche sul tavolo multilaterale; da questo punto di vista va favorita anche la politica culturale, quale strumento di traino nel lungo periodo agli interessi economici e politici del Paese.

Mettere la politica estera al centro degli interessi del paese

Per svolgere questo ruolo più propositivo e attivo vanno tuttavia modificati sia gli atteggiamenti verso la politica estera e riviste profondamente le istituzioni e gli strumenti che dovrebbero permetterci di operare al meglio all'estero.

Sul piano politico scontiamo innanzitutto un grande ritardo culturale. Di politica estera si parla e si studia pochissimo. L'ultima campagna elettorale ha toccato la politica estera solo per i giudizi della stampa estera sui candidati, e in particolare su Silvio Berlusconi, ma non ha fornito al dibattito alcun vero elemento di contenuto e di proposte. E' vero che la politica estera gioca un piccolo ruolo anche nella campagna elettorale americana, ma gli Usa non hanno certo i nostri problemi di collocazione e di dipendenza internazionale. Ma di politica estera si insegna ben poco anche nelle nostre Università e nei centri di alta formazione. Al di là di pochi istituti di ricerca, il panorama delle conoscenze internazionalistiche in Italia è molto limitato rispetto a quello dei nostri maggiori partner europei. E' questo un terreno su cui si dovrebbe investire molto di più.

Vi è poi una scarsa coscienza dei nostri interessi nazionali e la tendenza a delegare le decisioni agli altri, siano governi stranieri che organismi internazionali. In gran parte ciò dipende dalla mancanza di continuità nel nostro personale politico, ma anche dalla poca considerazione che abbiamo dell'importanza e della posizione geostrategica del nostro paese, elemento che viene giocato solo in modo episodico e in risposta a qualche "schiaffo" giunto all'improvviso. Anche il ripensamento della potenzialità e utilità del nostro ruolo nazionale nella costruzione di un sistema internazionale, che risponda ai valori e ai principi della nostra comunità e della nostra costituzione, non deve essere visto come un rigurgito nazionalista, ma come un contributo in positivo all'integrazione e alla multilateralizzazione dei rapporti fra stati.

Infine va superata la tradizionale tendenza a non volere considerare la politica di difesa nazionale come un elemento integrante della nostra politica estera. Lo stato di sottovalutazione in cui è tenuto un comparto essenziale per il nostro ruolo internazionale si rivela oggi come un fattore di debolezza oggettiva del nostro paese. La clausola di esclusione da parte dei nostri partner scatta essenzialmente quando entrano in gioco questioni inerenti alla difesa. Va quindi speso di più e meglio in questo settore, anche perché la prospettiva della difesa è quella di muoversi ancora più rapidamente che nel passato in una logica europea. Va in altre parole chiesto all'Italia di svolgere quel ruolo di "comunitarizzazione" nei confronti delle emergenti ipotesi di collaborazioni tipo "direttorio", a due- tre o più; ruolo che ha contraddistinto i momenti positivi della nostra passata politica estera.

Sul lato "strutturale" permangono le carenze storiche dell'Italia, malgrado la recente riforma del Ministero degli esteri e qualche aggiustamento sul lato economico, con il varo del Ministero per le attività produttive. Che l'amministrazione centrale faccia ancora fatica a seguire le iniziative di politica estera del governo e non riesca a dare la necessaria continuità agli impegni che ci assumiamo non è certo un dato sconosciuto.

Di fronte a tali debolezze nella gestione della politica internazionale, ed in attesa della "grande riforma istituzionale" dell'assetto costituzionale, che ammoderni anche il sistema degli strumenti di governo della politica estera, è necessario operare già da subito alcuni aggiustamenti organizzativi sia nelle amministrazioni ministeriali che in quelle regionali (un nuovo attore sulla scena europea e internazionale). In particolare va risolto il problema centrale della nostra debolezza istituzionale nella politica estera, che si riassume nella scarsa incisività e ruolo giocato in campo internazionale dalla Presidenza del Consiglio.

Esistono ragioni sostanziali che spingono nella direzione di un maggior ruolo di Palazzo Chigi. La prima è il legame sempre più stretto fra politica interna e politica estera; se ciò vale in particolare per le questioni comunitarie, il concetto si estende a quasi tutto il resto della politica estera, dalle decisioni che riguardano la nostra partecipazione ad azioni di peacekeeping alla politica di cooperazione allo sviluppo; la seconda fa riferimento alla natura sempre più verticistica delle relazioni multilaterali: dal Vertice degli Otto al Consiglio europeo è un succedersi di impegni per i primi ministri; la terza, e forse più rilevante ragione, è che da qui in poi, come abbiamo ricordato, si ridisegneranno integralmente i rapporti di equilibrio e la gerarchia fra gli stati, siano essi membri dell'UE, della Nato o del Consiglio di sicurezza. Di fronte a questo fenomeno da governare con grande determinazione, è evidente che la responsabilità principale per la difesa dell'interesse del Paese ricadrà sul capo del governo, oltreché sui suoi ministri competenti.

In particolare, per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio i suoi compiti devono essere di tre tipi: visione strategica degli interessi; coordinamento delle azioni di governo; capacità di gestione delle crisi.

Questo oggi non accade, tranne che in modo episodico, ed il peso della politica estera ricade quasi tutto sulle spalle del Ministro degli esteri. Il che non è oltretutto in linea con quanto avviene nei governi dei nostri maggiori alleati, ove la distribuzione delle responsabilità è più bilanciata.

Non vi è dubbio, quindi, che una complessiva riorganizzazione degli strumenti di politica estera ed in particolare del ruolo da attribuire alla Presidenza del Consiglio costituisca uno degli elementi centrali per l'acquisizione di quel grado di efficacia, e quindi di credibilità, che sia commisurato al reale peso internazionale del nostro Paese, sicuramente superiore a quanto il nostro sistema amministrativo-istituzionale sappia oggi esprimere.

Oggi, come abbiamo già ricordato, partecipare è ancora più importante di ieri. Il vecchio principio di non esclusione non deve limitarsi ad un fatto formale, ma deve corrispondere alla reale capacità del paese di proporre, contribuire ed agire di conseguenza. Qualche volta nel passato ci siamo riusciti egregiamente, ma molto più spesso abbiamo fatto emergere le nostre debolezze strutturali. Nei prossimi mesi ed anni questo andamento ciclico non è più ammissibile: la politica estera deve costituire un

elemento centrale delle strategie dei nostri governi e uno degli elementi di punta nella ancora incompiuta riforma istituzionale amministrativa, mai così urgente e necessaria come dopo l'11 settembre 2001".

GIANNI BONVICINI*

- direttore dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma e presidente dell'Istituto Trentino di Cultura (ITC). E' stato dal 1981 al 2000 visiting professor in relazioni internazionali alla Johns Hopkins University (Bologna Center). Fra le pubblicazioni più recenti: "Preventing Violent Conflicts", Nomos Verlag, Baden Baden, 1998. "Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione", Franco Angeli, Milano, 1997.

Note.

1. Iai Report 1992, "The Dual Crisis", *The International Spectator*, n. 1, January-March 1993, pp. 5-30.
2. R. Aliboni, "Italy and the new international context: an emerging foreign policy profile", *The International Spectator*, n.1, January-March, 1985, pp. 1-18.
3. A. Missiroli, "Italy", in *The Foreign Policies Of European Union Member States*, I. Manners and R. Whitman (eds), Manchester University Press, 2000.
4. G. Bonvicini, "Italy and The WEU", in *Europeanising Security?*, C. Lankowski and S. Serfaty (eds), American Institute for Contemporary German Studies, Washington, 1999.
5. G. Bonvicini (a cura), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione*, Franco Angeli, Milano, 1997.
6. B. Andreatta, *Una politica estera per l'Italia*, Il Mulino, n. 349, settembre-ottobre 1993, pp. 881-891