



L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità

Rapporto introduttivo dell'Edizione 2010 dell'Annuario
"La politica estera dell'Italia"

Abstract

Per preservare il suo ruolo internazionale, in un mondo che cambia e largamente globalizzato, l'Italia ha sette opzioni. Le illustra il rapporto introduttivo dell'annuario IAI/ISPI, edizione 2010, corredato da grafici e tabelle esplicative. In esso si offre un quadro complessivo degli interessi, priorità e principali iniziative dell'Italia in campo internazionale. Il Rapporto è stato presentato a Roma il 18 marzo 2010 in un seminario dal titolo "L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità".

Parole chiave: *Italia / Politica estera / Commercio estero / Relazioni bilaterali / Immigrazione / Missioni all'estero / Parlamento / Ministero Affari esteri / Ministero Difesa / Bilancio*

L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità

1. Le novità del sistema internazionale e il ruolo dell'Italia

La nuova presidenza di Barack Obama. Fra i mutamenti del sistema internazionale emersi nel corso del 2009, alcuni hanno avuto un impatto immediato anche sulla politica estera italiana. Il primo di essi è stato il passaggio delle consegne da George W. Bush a Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti. Se, soprattutto in Europa, tale passaggio è stato comunemente (e non sempre realisticamente) percepito e rappresentato come una svolta incoraggiante verso il multilateralismo se non, in prospettiva, verso il multipolarismo, per il governo italiano esso ha comportato conseguenze più articolate. In un senso, l'esaurimento del mandato di George W. Bush ha cancellato uno dei fiori all'occhiello della diplomazia personale del presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, cementata dalle relazioni con leader di alcune delle maggiori potenze quali George Bush, appunto, Tony Blair, Vladimir Putin o Nicolas Sarkozy. Nell'altro senso, tuttavia, l'orientamento della nuova amministrazione verso una *strategic reassurance* (rassicurazione strategica) nei confronti della Russia, e persino verso l'apertura di un possibile negoziato con l'Iran, ha reso (almeno provvisoriamente) meno azzardata la spericolata conciliazione tentata dal governo italiano tra la fedeltà all'alleato americano e il mantenimento o lo sviluppo delle relazioni bilaterali con paesi osteggiati dalla precedente amministrazione quali la Russia, appunto, la Libia e l'Iran.

La stessa opzione multilaterale adottata da Barack Obama non ha tardato a rivelarsi, d'altra parte, un'arma a doppio taglio - non solo per l'Italia ma per tutti gli alleati europei. Se, infatti, l'approccio unilaterale, ma flessibile, seguito dall'amministrazione Bush lasciava aperto lo spazio per una (quasi) analoga flessibilità da parte degli alleati - sintetizzato nella formula dell'alleanza dei «volonterosi» - il multilateralismo della nuova amministrazione aumenta automaticamente i costi politici e diplomatici di ogni eventuale (e anche parziale) disimpegno. Sotto la vecchia amministrazione, la fedeltà agli Stati Uniti poteva figurare (e, nel dibattito pubblico, essere delegittimata) come una manifestazione di opportunismo; sotto la nuova, essa appare e si legittima semplicemente come una forma di rispetto degli impegni.

La crisi finanziaria ed economica. Il secondo grande fattore di trasformazione del contesto internazionale è stata la crisi economica e finanziaria esplosa nell'anno precedente. Il primo e più profondo effetto della crisi è stato l'acuirsi della percezione di una prossima o già avvenuta redistribuzione del potere e del prestigio a livello internazionale a vantaggio del cosiddetto G2 tra Stati Uniti e Cina, con il conseguente spostamento del baricentro economico e politico del sistema internazionale dall'Atlantico al Pacifico (e dall'Europa all'Asia).

Rapporto introduttivo dell'Annuario IAI/ISPI "La politica estera dell'Italia", Edizione 2010, in via di pubblicazione per i tipi de il Mulino (maggio 2010).

Su questo tema, che è facilmente diventato un luogo comune politico e giornalistico, è tornato più volte lo stesso ministro degli Esteri Franco Frattini, paventando esplicitamente il rischio che l'emergente asse del Pacifico finisca per marginalizzare l'Europa e persino il suo legame transatlantico con gli Stati Uniti. Proprio la necessità di affrontare in modo coordinato la crisi economica e finanziaria ha già trasferito questo timore sul terreno tradizionalmente sensibile per la politica estera italiana delle istituzioni internazionali - cioè sul terreno sul quale l'Italia repubblicana ha cercato stabilmente, dopo l'esperienza del fascismo e della sconfitta, la soluzione ai problemi a lungo rimossi dell'interesse e persino dell'identità nazionale.

Il ritardo denunciato da tutte le principali istituzioni internazionali di fronte alla crisi finanziaria del 2008, e l'affannosa ricerca di nuove soluzioni anche istituzionali al problema del governo della globalizzazione economica, finanziaria e ambientale (G14, G20, ecc.), hanno messo in moto una terza e, dal punto di vista italiano, più insidiosa trasformazione del contesto internazionale. Con l'inceppamento o la crisi del tessuto multilaterale esistente, infatti, diviene più difficile se non, a volte, decisamente impraticabile la soluzione di diluire il concetto e la pratica dell'interesse nazionale nel quadruplice cerchio dell'Unione europea, dell'Alleanza atlantica, delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali regionali e globali.

Nella stessa misura, la fluidificazione dell'assetto istituzionale ereditato dal novecento (dalla riforma delle Nazioni Unite e del Consiglio di Sicurezza all'ampliamento del G8 fino al procedere stesso dell'integrazione europea) comporta una redistribuzione del potere e del prestigio all'interno delle rispettive istituzioni, col risultato di riaprire la questione del rango e del ruolo dell'Italia nel sistema internazionale.

La posizione dell'Italia nella nuova gerarchia internazionale. Contrariamente a ciò che taluni sostengono, questa questione non è affatto l'ennesimo tratto della celebratissima anomalia italiana. Considerazioni di prestigio e di riconoscimento del proprio rango da parte delle altre potenze sono comuni a tutti gli stati, tanto a livello regionale quanto a livello globale. La stessa società internazionale moderna e contemporanea ha costantemente maturato contrassegni anche esteriori di riconoscimento della gerarchia di prestigio fra i suoi membri - dalla definizione del rango diplomatico al riconoscimento dello status di grande potenza, fino alla composizione stessa del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹. Mentre, ed è l'aspetto più importante, questa gerarchia del prestigio non ha sempre corrisposto alla gerarchia effettiva del potere, anzi molto spesso la prima ha soltanto seguito con ritardo la seconda, col risultato di alimentare nel frattempo corse per il riconoscimento, da un lato, e tentativi di mantenere posizioni anacronistiche dall'altro².

Quello che caratterizza l'Italia, piuttosto, è il fatto di non avere mai affrontato chiaramente la questione, in parte per incertezze proprie ma, in parte ancora maggiore, per la posizione oggettivamente ibrida occupata nel sistema europeo e globale (riflessa, anche sul piano dell'auto-rappresentazione politica e intellettuale, dalla

¹ Si veda, per esempio, D. Singer e M. Small, *The Composition and Status Ordering of the International System: 1815-1940*, in «World Politics», 18, 1966, n. 2, pp. 236-282; M. Small e D. Singer, *The Diplomatic Importance of States, 1816-1970: An Extension and Refinement of the Indicator*, in «World Politics», 25, 1973, n. 4, pp. 577-599.

² Su questo aspetto, R. Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; trad. it. *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 68-81.

frequente adozione della nozione di «media potenza»³. Dopo avere conquistato il rango di ultima delle grandi potenze a cavallo tra ottocento e novecento e, a maggior ragione, dopo il velleitario tentativo di operare da grande potenza a pieno titolo durante il ventennio fascista, sono state ancora una volta le istituzioni internazionali a procurare un ancoraggio (o un simulacro) di status all'Italia repubblicana.

La consueta preoccupazione di fare comunque parte del gruppo di testa si è espressa, dal secondo dopoguerra a oggi, nella corsa all'ammissione a tutti i contesti multilaterali più importanti (l'Alleanza atlantica dal 1949, la Ceca e poi la Comunità economica europea dal 1951, le Nazioni Unite dal 1955, il G6 - oggi G8 - dal 1975); e, una volta ottenuta la *membership*, nello sforzo di consolidare la posizione al loro interno attraverso l'assunzione di responsabilità politicamente impegnative quali il dispiegamento degli euromissili all'inizio degli anni ottanta, o la partecipazione a un numero crescente di missioni multinazionali dall'inizio degli anni novanta a oggi⁴.

La sindrome della marginalizzazione. Ma neppure l'adozione storicamente costante di questa politica ha potuto impedire il periodico riemergere del timore di un prossimo declassamento; e, insieme a esso, il perpetuarsi della costante tendenza a compensare l'insicurezza con il presenzialismo, fino a rovesciare il rapporto realistico tra ruolo e rango - seguendo l'imperativo di esserci sempre e comunque, anche solo per dimostrare che «l'Italia conta»⁵. Come osservava Carlo Maria Santoro agli inizi degli anni novanta, «il 'ruolo' dell'Italia ... è stato spesso interpretato e quindi misurato dal sistema politico interno, dai partiti e dal personale politico, più in termini di posto da occupare nella scala formale di potenza fra le nazioni industrializzate europee o mondiali (rango) che non in termini di contenuti politici effettivi, ovvero nell'equazione costi-benefici per la reale salvaguardia degli interessi nazionali (ruolo)»⁶.

La turbolenza istituzionale manifestatasi anche nell'ultimo anno - proprio mentre l'Italia esercitava la presidenza del G8, allargato a G14 e poi a G20, ma sempre con lo spettro del G2 - tende inevitabilmente a riattivare questa percezione di vulnerabilità. In una fase ormai avviata di ridefinizione della natura e dell'identità delle principali organizzazioni internazionali e, quindi, anche dei pesi e degli equilibri al loro interno, l'Italia teme come di consueto di «perdere posizioni»: vuoi per la crescita di altri grandi attori (la Cina, l'India, il Brasile) destinati a guadagnare posizioni al suo posto, vuoi per la possibile marginalizzazione dal nucleo di comando delle istituzioni esistenti (come lo spettro di un direttorio a tre - Francia, Germania e Gran Bretagna - nell'Unione europea), vuoi per l'esclusione già patita più volte dai raggruppamenti *ad hoc* chiamati a gestire le principali crisi internazionali (all'inizio degli anni novanta il Gruppo di Contatto sulla guerra in Jugoslavia, oggi il 5+1 tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e la Germania sull'Iran).

A quest'ultimo aspetto si collega, anche nell'ultimo anno, la reazione stizzita del governo italiano alla notizia che Regno Unito, Francia e Germania avevano richiesto autonomamente al Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon l'organizzazione di una nuova conferenza internazionale sull'Afghanistan, senza

³ C.M. Santoro, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁴ S. Silvestri, *Italia o Italietta, al vertice o media potenza?*, in «AffarInternazionali», 17 luglio 2009.

⁵ C. Hill, *Politica estera e nevrosi nazionali*, in «AffarInternazionali», 23 ottobre 2009.

⁶ C. M. Santoro, *La politica estera*, cit., p. 73.

passare dall'Unione europea e senza coinvolgere nella richiesta l'Italia, nonostante l'entità del suo contributo militare alla missione afgana.

L'ancoraggio europeo e transatlantico. In questo quadro, il varo del Trattato di Lisbona ha introdotto un elemento almeno potenziale di riequilibrio e, forse, di riassicurazione. Il rilancio dell'Unione europea e, soprattutto, lo sviluppo di una politica estera e di sicurezza comune, sono visti dall'Italia come un'opportunità di conservare il proprio rango come membro di primo piano di uno dei poli potenziali del sistema internazionale del ventunesimo secolo - in una rappresentazione, tuttavia, difensiva del processo di integrazione europeo, in linea con una delle sue più ricorrenti motivazioni storiche. «Se non troviamo una politica estera comune» ha dichiarato il ministro degli Esteri Franco Frattini in una intervista al *Times* «c'è il rischio che l'Europa divenga irrilevante. Saremo superati dal G2 di America e Cina, vale a dire dall'asse Pacifico, e l'asse Atlantico sarà dimenticato ... Dopo Lisbona non abbiamo più alibi»⁷.

Nella stessa luce va visto anche il rinnovato interesse dell'Italia all'Alleanza atlantica, tradotto anche sul piano concreto nella disponibilità già dichiarata ad aumentare il proprio contingente militare in Afghanistan. In questo caso, anzi, il rafforzamento della partnership strategica tra le due sponde dell'Atlantico ha potuto essere esplicitamente rappresentato dal ministro Frattini come strumento di un riequilibrio del legame economico tra Cina e Stati Uniti. «Se è chiaro che esiste un 'G2 di interessi economici' tra gli Stati Uniti e la Cina, è altrettanto chiaro che il 'G2 transatlantico' rimane indispensabile alla sicurezza internazionale»⁸.

Su questa linea, non è casuale il sostegno dell'Italia a quella che ancora fino a pochi anni fa veniva prospettata come la possibile globalizzazione dell'Alleanza atlantica, attraverso lo sviluppo di partnership permanenti in regioni anche lontanissime dal tradizionale teatro europeo (come lo stesso complesso dell'Asia-Pacifico) e, soprattutto, attraverso l'esplicito inserimento della Nato in una ancora indefinita «architettura di sicurezza globale».

La crescita dei rapporti bilaterali. Se, dunque, il multilateralismo continua a costituire la cornice prioritaria della politica estera italiana, più articolato appare il quadro dei rapporti bilaterali che l'Italia ha continuato a perseguire, a margine dei contesti multilaterali, sui due tradizionali versanti della propria politica estera e sui loro sempre più estesi prolungamenti: l'Europa centro-orientale e balcanica, fino alla sub-regione del Caucaso e del Mar Nero, centrata sulle relazioni strategiche con la Russia; il Mediterraneo e il Medio Oriente, dove l'Italia dispone di un altro partner-chiave quale la Turchia.

Da un lato, l'attivismo italiano risponde a una percezione peculiare (e tutto sommato realistica) di vulnerabilità strategica e geopolitica, poggiante in parte sull'ineludibile legame di prossimità con regioni altamente instabili quali la sponda sud del Mediterraneo e i Balcani, in parte sull'esposizione altrettanto scontata ai flussi migratori provenienti dalle stesse regioni e dai loro retroterra e, in parte persino maggiore, dall'altissimo grado di dipendenza energetica dall'estero, che l'Eurostat ha calcolato all'88,4% - il più alto in Europa, insieme con la Spagna (86,1). Per questo

⁷ R. Owen, *Italy's Foreign Minister says post-Lisbon EU needs a European Army*, in «Times Online», 15 novembre 2009.

⁸ Lectio magistralis del ministro Frattini all'Università di Vilnius: *Nato's new strategic concept: the Italian vision*, 7 settembre 2009.

motivo, i rapporti bilaterali con paesi quali la Russia, la Turchia o la Serbia si prestano a essere perseguiti e legittimati in nome di un altrettanto specifico «interesse nazionale», anche a costo di cercare allineamenti diversi su ciascuno dei rispettivi tavoli, e senza neppure escludere il confronto a tratti aspro con alleati collocati su posizioni diverse.

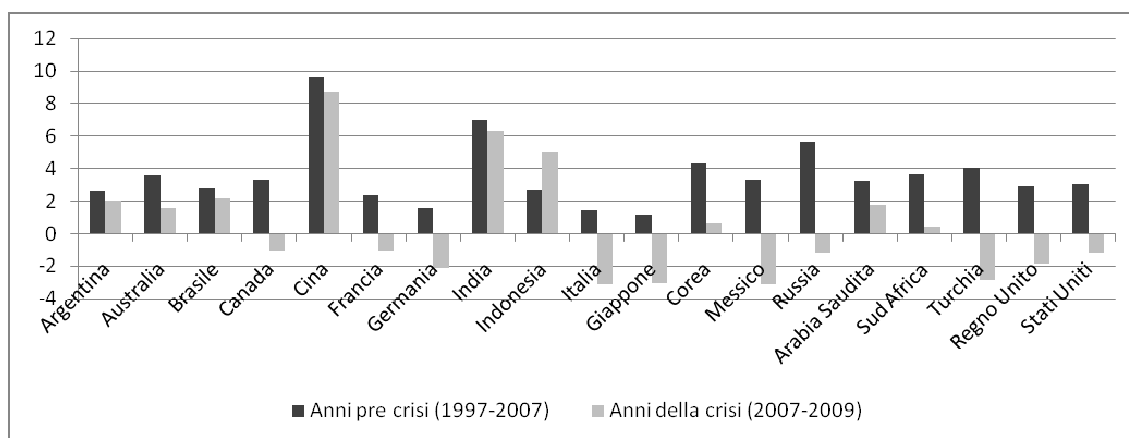
Dall'altro lato, riprendendo anche in questo caso una delle più caratteristiche continuità storiche della politica estera (e della retorica) dell'Italia repubblicana⁹, anche i rapporti bilaterali più controversi (come quello con la Libia) sono stati spesi e giustificati nelle sedi multilaterali come altrettanti «ponti» gettati tra le istituzioni alle quali l'Italia partecipa e gli altri; non, quindi, come una generica (e velleitaria) rivendicazione di libertà d'azione, bensì ancora una volta come un modo di rafforzare il proprio ruolo all'interno delle istituzioni (o direttamente con l'alleato maggiore) grazie all'offerta di rapporti privilegiati con i partner esterni. «Il nostro merito» ha dichiarato il ministro Frattini «è riuscire a smussare le asprezze, come è accaduto per la crisi in Georgia grazie all'opera di persuasione sul presidente Medvedev e sullo stesso Putin [...] Il nostro ruolo è quello di incoraggiare il dialogo e ora siamo davanti a uno scenario in cui gli Usa danno vita a un negoziato con la Russia». Lo stesso, naturalmente, verso il Mediterraneo: «L'Italia ha ripristinato un ruolo di amicizia con la Libia e ha così predisposto il terreno per far riavvicinare anche la Libia con gli Stati Uniti. I due leader [Obama e Gheddafi] si sono incontrati, si sono guardati negli occhi e parlati. Non era scontato che accadesse»¹⁰.

2. L'impatto della crisi sull'Italia e la riforma della *governance* finanziaria

Verso una nuova gerarchia nel Pil mondiale. Nella seconda parte del 2009 la fase più drammatica della crisi dell'economia mondiale ha cominciato a rientrare e si è profilata una ripresa diffusa un po' ovunque nel mondo. Resta aperto, tuttavia, l'interrogativo su quale intensità e sostenibilità potrà avere. Le previsioni ad oggi più attendibili sul futuro andamento dell'economia mondiale scontano una fase di ripresa assai contenuta, molto inferiore alle dinamiche del passato, soprattutto nell'area più sviluppata, ove si dovrà attendere che famiglie, imprese e intermediari finanziari procedano a riaggiustare i loro bilanci, dissestati da lunghi anni di facili e insostenibili indebitamenti. Per contro le aree emergenti, pur colpite in modo pesante dalla crisi, riusciranno a fare molto meglio, con prospettive di crescita nei prossimi anni fino a tre volte più elevate (intorno al 6%), anche se con forti differenze tra i singoli paesi, come riflesso di strutture e condizioni di base assai diverse (vedi Tab. 1).

⁹ Si veda, per esempio, la ricostruzione storica del cosiddetto «neatlantismo» contenuta in // *Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, a cura di M. De Leonardis, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹⁰ Intervista al ministro Frattini: *Dopo il G8 l'Italia è più forte*, in «Il Tempo», 17 luglio 2009, p. 1.

Tab. 1 - La crisi finanziaria globale e l'andamento del Pil (medie annuali) nei paesi del G20

Fonte: Rielaborazione grafica dati FMI, variazioni percentuali

Ne deriveranno effetti rilevanti sui futuri assetti dell'economia mondiale. In primo luogo gli scenari del dopo crisi spingeranno ancor più verso una economia globale multipolare, come si è andata configurando a partire dai primi anni del nuovo secolo. In secondo luogo vanno considerati i radicali mutamenti che subirà la composizione della domanda globale, a seguito dello sviluppo e consolidamento di nuovi mercati di consumo in paesi emergenti quali la Cina, l'India, il Brasile e altri ancora. La quota sui consumi mondiali delle economie emergenti più sviluppate (Cina e India in primo luogo) è destinata a crescere significativamente nei prossimi due decenni, fino ad arrivare a eguagliare, prima, e superare, poi, il peso dei paesi oggi più avanzati.

La collocazione internazionale dell'economia italiana. In questa prospettiva, il rilancio della crescita e competitività internazionale della nostra economia nei prossimi anni dipenderà fortemente dalla capacità di presenza delle imprese e dell'insieme del sistema produttivo italiano in queste nuove aree e mercati di consumo a forte crescita. Ancora oggi la collocazione internazionale della nostra economia, tuttavia, risulta ancora molto incentrata sulle aree più vicine, quali l'Europa occidentale e orientale o l'Africa settentrionale, e poco presente nelle aree emergenti più dinamiche e a maggiore crescita, in particolare l'area asiatica (vedi Tab. 2)

Tab. 2 - Esportazioni dell'Italia per area e paese in milioni di euro

PAESI E AREE	1999	2004	2008
NAFTA	23.683	26.605	28.466
<i>Stati Uniti</i>	20.547	24.792	25.634
America Centro-Meridionale	8.646	7.761	12.194
Unione Europea	141.385	175.947	213.918
Paesi Europei non UE	16.304	29.548	44.368
Africa settentrionale	5.214	7.139	13.195
Medio Oriente	7.112	10.530	18.562
Asia Orientale	12.924	18.861	22.324
<i>Cina</i>	1.834	4.448	6.444
MONDO	221.040	284.413	365.806

Fonte: Annuario ISTAT-ICE 2008

Anche se si è verificata negli anni più recenti una significativa crescita del livello di internazionalizzazione complessiva della nostra economia, la presenza delle imprese italiane nelle nuove aree e paesi emergenti è ancora limitata se confrontata con quella dei nostri maggiori partner. È una distanza che è necessario colmare, ed è bene cominciare a farlo da subito, mettendo in campo strategie e politiche per l'internazionalizzazione necessarie perché il sistema Italia possa recuperare i ritardi accumulati e sfruttare le nuove opportunità offerte dai mercati emergenti.

In effetti, segni di maggiore attenzione verso le aree di crescita cominciano a palesarsi a fine 2009. A dicembre, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, si registrano variazioni tendenziali positive delle esportazioni verso la Turchia (più 40,3 per cento), il Brasile (più 23,3 per cento), l'India (più 21,6 per cento), la Cina (più 17,5 per cento), il Sudafrica (più 14,2 per cento), la Svizzera (più 10,8 per cento), i paesi Mercosur (più 3,4 per cento) ed i paesi Eda (più 0,6 per cento). Le flessioni più significative si rilevano verso la Russia (meno 32,1 per cento), il Messico (meno 27,5 per cento), gli Stati Uniti (meno 22,9 per cento), il Giappone (meno 19 per cento), l'Oceania e altri territori (meno 11,9 per cento) ed i paesi Opec (meno 10,2 per cento).

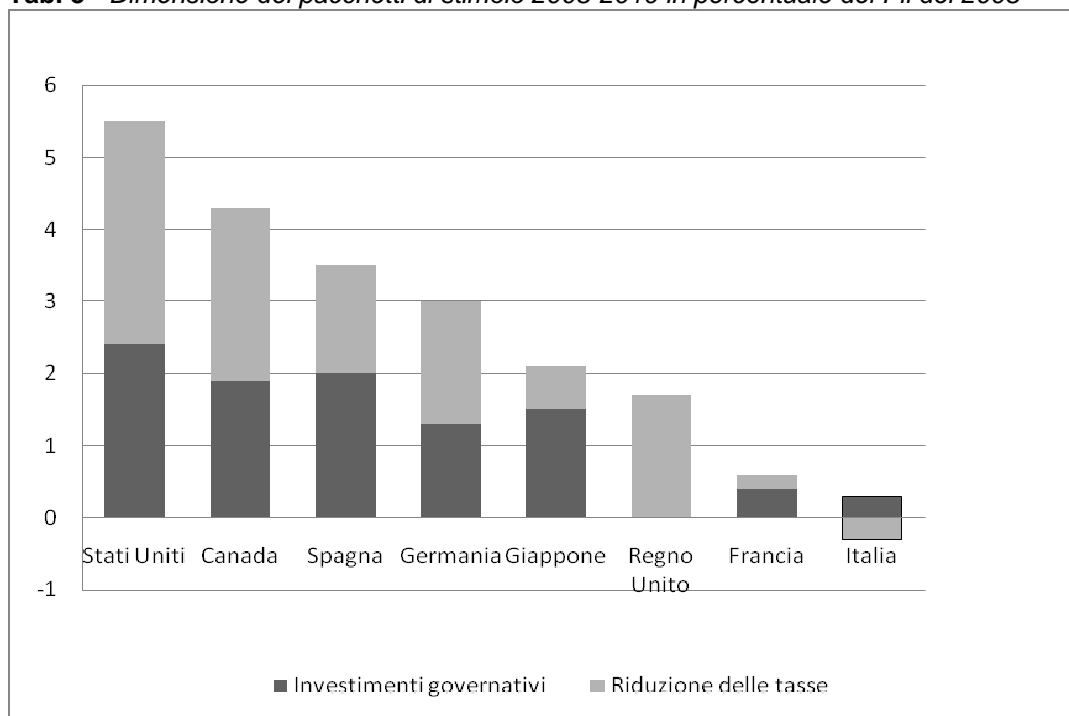
Per le importazioni si rilevano variazioni negative generalizzate, ad eccezione del Messico (più 17,8 per cento), della Turchia (più 15,9 per cento) e dell'India (più 9,7 per cento). Le diminuzioni più significative nelle importazioni riguardano il Giappone (meno 28 per cento), i paesi Opec (meno 23,4 per cento), la Cina (meno 21 per cento), il Brasile (meno 20,4 per cento) e gli Stati Uniti (meno 19,6 per cento).

Un riorientamento della presenza italiana all'estero è tanto più necessario se si considera che l'economia italiana è stata particolarmente colpita dalla fase recessiva e ha subito un impatto negativo nel corso del 2009 - in termini di caduta del Pil - che è risultato il più grave tra quelli registrati dalle altre maggiori economie europee. Se, dunque, è vero che lo shock della crisi è stato in Italia di entità relativamente contenuta - grazie, tra l'altro, alle più favorevoli condizioni patrimoniali e di solvibilità del nostro sistema bancario - non altrettanto si può dire per gli effetti negativi che ne sono derivati.

La fragile crescita dell'economia italiana. Le cause di una performance così deludente sono ovviamente molteplici e complesse. A causa dell'enorme debito pubblico

accumulato l'Italia ha stanziato, per fronteggiare la crisi, risorse assai modeste rispetto a quelle messe in campo dagli altri paesi (vedi Tab. 3).

Tab. 3 - Dimensione dei pacchetti di stimolo 2008-2010 in percentuale del Pil del 2008



Fonte: OCSE (Dati aggiornati al marzo 2009)

Ma ci sono cause di più lungo periodo che rimandano ai problemi strutturali della nostra economia - assai numerosi e noti da tempo - che hanno determinato nell'ultimo quindicennio una crescita bassa e molto al di sotto della media europea, relegandoci al ruolo di fanalino di coda dell'Europa. Tutto ciò comporta che il rilancio della crescita della nostra economia dipenderà, oltretutto da una migliore collocazione internazionale, dalla soluzione dei nodi strutturali che da molti anni ne penalizzano produttività e capacità di crescita. Una soluzione che la crisi - è importante riconoscerlo alla luce dell'evoluzione in corso - ha reso più urgente e più difficile allo stesso tempo.

La riforma del sistema finanziario internazionale. Fra le conseguenze della crisi globale, la necessità di rivedere la regolamentazione e la vigilanza finanziarie si è imposta presto come una priorità internazionale. Se ne sono occupati, in modi più o meno diretti, sia il G8 dell'Aquila che il G20. Intensa è stata, in questo campo, anche l'attività di consultazione tecnica e diplomatica in sede comunitaria. La Commissione è stata, fra l'altro, impegnata su fronti importanti come la riforma dei sistemi di assicurazione dei depositi bancari.

Due sono i maggiori risultati a livello europeo: proprio alla fine del 2009 il Consiglio europeo ha varato un piano di riassetto dell'architettura della vigilanza finanziaria europea, mentre il Comitato di Basilea per la supervisione finanziaria ha elaborato un progetto organico di riforma delle regole sul capitale minimo delle banche e delle normative correlate.

Verso una nuova vigilanza finanziaria europea? La delibera del Consiglio dei ministri dell'Ue sull'architettura della vigilanza tocca un punto cruciale della sensibilità politica che ha finora reso difficile approfondire il processo di integrazione finanziaria europea. In merito la posizione dell'Italia è stata finora fra le più avanzate dell'Unione. Un progetto di crescente uniformità delle regole e accentramento delle responsabilità di vigilanza finanziaria, da parte italiana, è stato non solo condiviso politicamente, ma favorito dai pochi grandi intermediari finanziari internazionali con base in Italia, anche in un periodo, come quello di crisi 2008-9, in cui in altri paesi politici e grandi attori bancari hanno assunto posizioni meno aperte e più conservatrici.

Il progetto prevede l'istituzione di un Consiglio europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board - Esrb*) e quella del sistema europeo di vigilanza (*European System of Financial Supervision - Esfs*), del quale faranno parte tre nuove autorità europee (*European Supervisory Authorities - Esa*) con personalità giuridica di diritto comunitario. Come era fra le richieste del governo italiano fin dal novembre del 2007, il mancato seguito alle quali provocò l'astensione dell'Italia all'Ecofin del 4 dicembre¹¹, le Esa saranno dotate di poteri prevalentemente diretti allo stabilimento di regole comuni (*single rulebook*) e prenderanno decisioni a maggioranza. La loro partecipazione allo Esrb crea un collegamento cruciale anche per l'auspicabile messa in comune di informazioni, in linea di principio riservate, sugli intermediari vigilati a livello nazionale.

La riforma delle regole bancarie. Anche la seconda novità del 2009, il progetto organico di riforma delle regole sul capitale minimo delle banche e delle normative correlate sottoposto dal Comitato di Basilea per la supervisione finanziaria alla consultazione delle autorità, costituisce almeno potenzialmente un grande passo in avanti.

Le proposte del Comitato di Basilea (la cosiddetta «riforma di Basilea II») contengono sostanziali novità, dettate dall'esperienza della crisi finanziaria: migliorano la qualità degli strumenti di raccolta del capitale richiesto; rafforzano i requisiti di capitale a fronte dei rischi di *trading* degli intermediari e di quelli connessi ai contratti «derivati», incentivando il passaggio alla loro trattazione su mercati più trasparenti e sicuri; limitano l'indebitamento degli intermediari anche indipendentemente dai rischi del loro attivo; rendono anticiclici, cioè più severi nelle fasi di espansione e viceversa, sia i requisiti di capitale che gli accantonamenti contro perdite su crediti; introducono standard minimi di liquidità degli intermediari e requisiti speciali per quelli con maggiore importanza sistemica.

Dal punto di vista politico-diplomatico il passo della riforma di Basilea è delicato e importante, nonostante la sostanza molto tecnica. Su questo fronte si misurerà anche l'efficacia delle nuove Esa, l'indipendenza delle autorità di regolamentazione nazionali ed europee, la loro capacità di prescindere dalle pressioni sia dei politici opportunisti che degli operatori desiderosi di alleviare gli oneri delle nuove regole. Bisognerà evitare, come a volte ha fatto anche il governo italiano, di criticare superficialmente l'intera costruzione di Basilea, per compiacere banche e imprese che, soprattutto in un periodo di crisi del credito, lamentano i costi e il potenziale restrittivo delle regole sul

¹¹ La vicenda è riferita in F. Bruni, *L'evoluzione della crisi finanziaria e le politiche internazionali per fronteggiarla*, in *L'Italia e la politica internazionale*, a cura di G. Bonvicini e A. Colombo, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 115-133.

capitale, pur sapendo che verranno introdotte con gradualità, quando l'evoluzione della crisi lo permetterà.

L'Italia può giocare un ruolo importante. La sua vigilanza, anche dopo la prova della crisi, è considerata una delle migliori d'Europa. Un suo banchiere centrale, Giovanni Carosio, è da tempo protagonista degli accordi di Basilea e dal settembre del 2009 è stato nominato Presidente del Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria.

3. La dimensione multilaterale della politica estera italiana

Le opzioni multilaterali dell'Italia. È nel multilateralismo, quindi, che l'Italia continua a trovare una delle ragioni fondamentali della sua azione in politica estera. Ma con la fluidificazione, come sopra detto, dell'assetto multilaterale e internazionale di riferimento non vi è dubbio che il compito di mantenere ferma questa priorità si faccia sempre più difficile.

Se guardiamo ai quattro pilastri tradizionali del multilateralismo cui l'Italia ha da decenni legato i propri interessi, Ue, Nazioni Unite, G8 e Nato, solo il primo, l'Unione europea, ha inaspettatamente dato un segnale forte di approfondimento, mentre gli altri hanno continuato nel loro trend di declino e crescente irrilevanza. Nel 2009, quindi, il nostro paese si è trovato spesso sulla difensiva, alla ricerca di formule che in qualche modo mantenessero quelle istituzioni in vita, favorendo eventualmente tutte quelle iniziative di trasformazione e adattamento alle nuove condizioni internazionali che emergono sul versante senza regole del nuovo multipolarismo.

Il rapporto dialettico con Bruxelles. Malgrado un anno complessivamente tranquillo nei rapporti fra Roma e Bruxelles (fatta eccezione per la polemica sollevata a dicembre da Berlusconi sul ruolo del portavoce della Commissione europea, che secondo il nostro premier non possono intervenire pubblicamente su alcun tema)¹², molto spesso le politiche italiane non sono risultate in piena sintonia con le iniziative e gli orientamenti dell'Unione. Le questioni più rilevanti al centro del confronto tra Roma e Bruxelles nel 2009 sono state l'immigrazione e l'ambiente.

In estate, in seguito alle operazioni di respingimento verso le coste libiche di imbarcazioni cariche di migranti intercettate in alto mare dalla marina italiana, la Commissione europea ha chiesto al governo italiano informazioni e chiarimenti sui soccorsi offerti ai migranti e garanzie sul rispetto dei diritti fondamentali e del diritto di asilo. Il governo italiano, dal canto suo, ha rivendicato la legittimità dei respingimenti e ha chiesto all'Ue ulteriori finanziamenti per fronteggiare l'immigrazione clandestina, ritenendo che il conteggio dei chilometri di costa in base al quale vengono erogati i fondi per le frontiere esterne la penalizzasse rispetto ad altri paesi rivieraschi. Dopo varie polemiche, i consigli europei di ottobre e di dicembre hanno accolto buona parte delle proposte avanzate da Italia e Francia, decidendo di rafforzare l'agenzia per le frontiere Ue Frontex, di dar vita ad un'agenzia europea per l'asilo e di intensificare il dialogo strategico con la Libia.

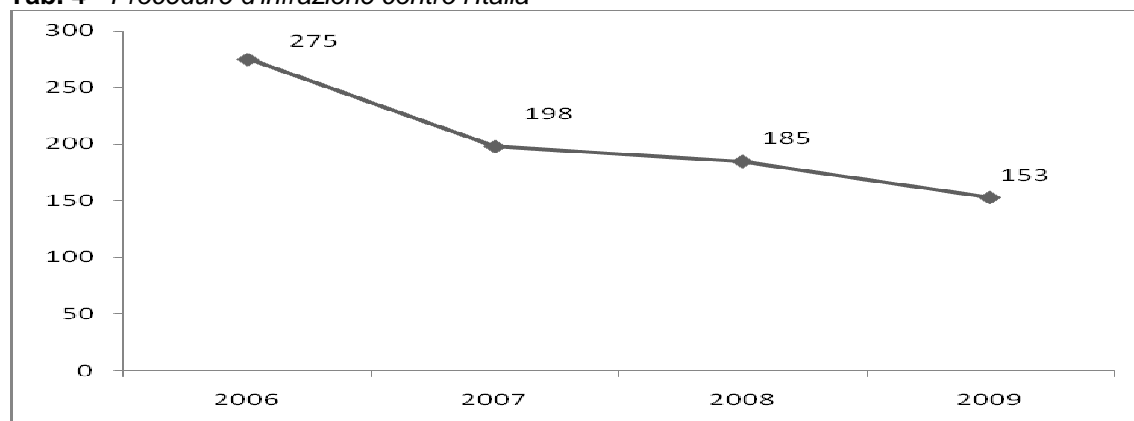
Un altro breve, ma intenso contrasto si è registrato a settembre in campo ambientale quando l'Italia (sulla scia di analoghe critiche da parte di otto paesi dell'Europa orientale) ha chiesto alla Commissione europea, senza successo, di

¹² Vedi in proposito la Cronologia della politica estera italiana (1-3 settembre), in questo volume.

rivedere i tetti relativi alle emissioni di CO₂ per il raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto (ovvero per il periodo 2008-2012)¹³.

Ma più in generale continua a preoccupare la scarsa efficacia che l'Italia continua a mostrare nell'utilizzo dei finanziamenti comunitari e nell'adesione alle regole e direttive comunitarie. In realtà, rispetto al passato si sono palesati numerosi miglioramenti: il 2009 ha infatti confermato la tendenza a una sensibile diminuzione del numero di procedure d'infrazione aperte dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per cattiva applicazione o mancato recepimento della normativa comunitaria. A dicembre 2009, l'approvazione di un decreto per l'attuazione degli obblighi comunitari e per l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea, il c.d. decreto Ronchi¹⁴, ha permesso di chiudere altre 14 procedure d'infrazione. Il numero complessivo delle procedure d'infrazione è sceso dunque a 153 (al 31 dicembre 2009), rispetto alle 185 del maggio 2008 (a seguito di una precedente "sanatoria") e alle 275 del maggio 2006, data di creazione di un'apposita Struttura di missione sul contenzioso tributario e le procedure d'infrazione presso il dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio¹⁵ (vedi Tab. 4). Ciò nonostante, l'Italia rimane il paese europeo con il maggior numero di procedure d'infrazione¹⁶.

Tab. 4 - Procedure d'infrazione contro l'Italia



Fonte: Rielaborazione grafica dati Dipartimento delle Politiche Comunitarie (al 31 dicembre 2009)

Questo piccolo, ma significativo esempio è tuttavia in contrasto con il fondamentale interesse dell'Italia ad una maggiore efficacia delle istituzioni multilaterali, di cui l'Ue costituisce il massimo esempio: la nostra incapacità strutturale ad essere partner affidabili ci conduce ineluttabilmente verso una marginalità politica anche in un contesto che in teoria dovrebbe proteggerci da atteggiamenti discriminatori da parte degli altri paesi membri. Anche per l'Ue, in realtà, vale sempre la regola aurea della capacità di partecipare e della coerenza dei comportamenti, su cui è inevitabile che si giudichi la credibilità di un paese membro.

¹³ Vedi A. Villafranca, *Europa e Italia: chi paga per l'ambiente?* in «Ispi Policy Brief», n.101, ottobre 2008.

¹⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, Approvato dal Senato (A.C. 2897)

¹⁵ Sulla Struttura di missione e sulle procedure di infrazione si veda anche il capitolo 4 di Michele Comelli, Raffaello Matarazzo e Antonio Villafranca nel presente volume.

¹⁶ Per l'elenco delle procedure d'infrazione aperte contro l'Italia si veda l'archivio Eur-Infra (<http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>).

A livello nazionale è la fiducia nel processo di costruzione europea che tende ad affievolirsi: in mancanza di risultati efficaci da parte dell'Unione, l'opinione pubblica è sempre più portata a considerare Bruxelles alla stregua di una perdita di tempo. Ne è preoccupante testimonianza la tendenza ad una minore partecipazione alle elezioni europee. I dati sull'affluenza alle urne per le elezioni del Parlamento europeo (6/7 giugno in Italia) hanno infatti indicato un aggravamento dell'annosa questione della distanza tra i cittadini e le istituzioni europee. L'affluenza nell'intera Ue è stata infatti solo del 43% degli aventi diritto (nelle precedenti elezioni del 2004 la partecipazione al voto era stata del 45.5%). Il dato italiano (65%), è stato più confortante solo a prima vista, in quanto anche per l'Italia si è trattato del valore più basso mai registrato¹⁷.

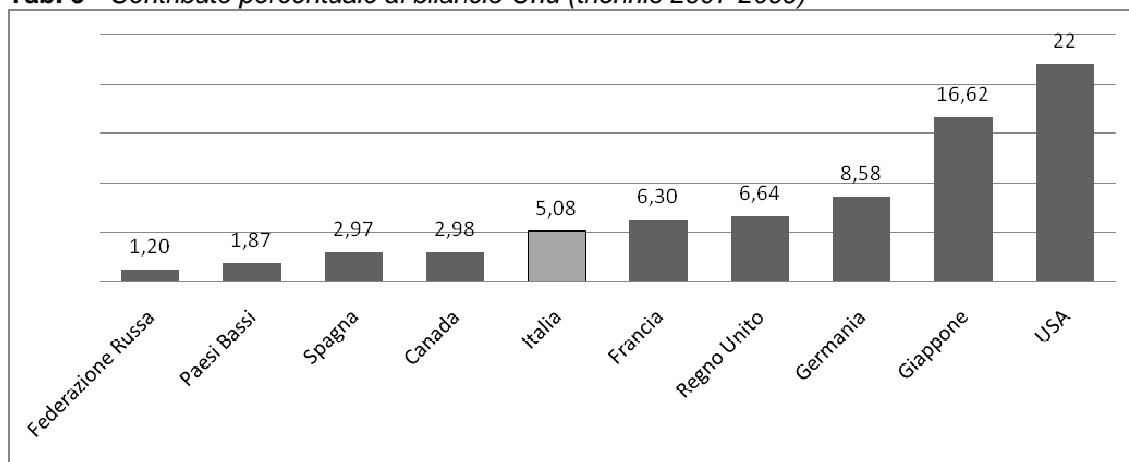
Tra le ragioni della scarsa affluenza alle urne spiccano due fattori. Da un lato è pesata, soprattutto in un momento di crisi economica, la distribuzione delle competenze tra l'Ue e gli stati membri, in base alla quale le politiche fiscali e quelle legate al welfare sono saldamente nelle mani di questi ultimi. A ciò va aggiunto il carattere poco «politico» e molto burocratico del dibattito europeo, che ancora una volta non è riuscito a suscitare l'interesse dei cittadini, determinando campagne elettorali europee concentrate, in quasi tutti i paesi, molto più sui temi nazionali che su quelli europei¹⁸.

La battaglia per la riforma del Consiglio di sicurezza. Sul fronte della Nazioni Unite è continuata la battaglia dell'Italia per una riforma del Consiglio di Sicurezza che non la veda soccombere alle pretese di altri paesi concorrenti, a cominciare da Germania e Giappone, di divenire membri permanenti a tutti gli effetti. La questione più controversa rimane quindi ancora quella della composizione del Consiglio di Sicurezza, delle attribuzioni dei nuovi membri e dell'esercizio del diritto di veto. L'Italia, che è uno dei principali esponenti di *Uniting for Consensus* (UfC) - il raggruppamento che si oppone all'aumento dei seggi permanenti - e continua ad essere uno dei maggiori contributori dell'Onu (vedi Tab. 5) ha presentato in aprile una piattaforma negoziale che contiene i punti irrinunciabili della sua posizione sulla riforma.

¹⁷ D. Tuorto, *Elezioni europee 2009. Un astensionismo non fisiologico*, in «Analisi Istituto Cattaneo», 8 giugno 2009.

¹⁸ Sul tema si veda G. Bonvicini, G. L. Tosato e R. Matarazzo, *Should the European parties propose a candidate for the European Commission?*, in *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, a cura di Gianni Bonvicini in «IAI Quaderni. English Series», n. 14, marzo 2009.

Tab. 5 - Contributo percentuale al bilancio Onu (triennio 2007-2009)



Fonte: Rielaborazione grafica dati ONU

Uno degli elementi cardine è la ferma opposizione all'aumento dei membri permanenti, a favore della creazione di nuovi seggi non permanenti di più lunga durata (mandato di due anni rinnovabile oppure da tre a cinque anni non rinnovabile). Questa proposta si scontra con le rivendicazioni del gruppo dei G4, che puntano all'assegnazione di seggi permanenti a India, Brasile, Germania e Giappone. Il gruppo africano, da parte sua, chiede che l'Africa sia rappresentata con due seggi permanenti (contesi tra Nigeria, Sudafrica ed Egitto) e cinque non permanenti (uno per ciascuna delle cinque sotto-regioni africane).

Sul potere di veto, sono state invece avanzate diverse proposte finalizzate a limitarne l'utilizzo, dalla restrizione del suo esercizio ad alcuni casi specifici, fino all'obbligo di motivazione dinanzi all'Assemblea generale.

Attenzione particolare è riservata dall'Italia alla dimensione regionale e al ruolo dell'Unione europea (Ue). Se la creazione di un seggio unico europeo resta un obiettivo di lungo periodo, l'Italia vuole assicurare una presenza istituzionale dell'Ue in Consiglio di Sicurezza attraverso l'istituzione di un seggio a rotazione tra i membri del gruppo Weog (paesi dell'Europa occidentale e altri) e del gruppo Eeg (paesi dell'Europa orientale). Ciò servirebbe ad aggirare l'ostacolo, per ora insormontabile, della revisione della Carta Onu, la quale stabilisce che soltanto gli stati possono diventare membri dell'organizzazione. Resta da vedere se gli altri membri dell'Ue sosterranno la proposta dell'Italia, evitando che essa naufraghi come altre iniziative analoghe degli anni passati.

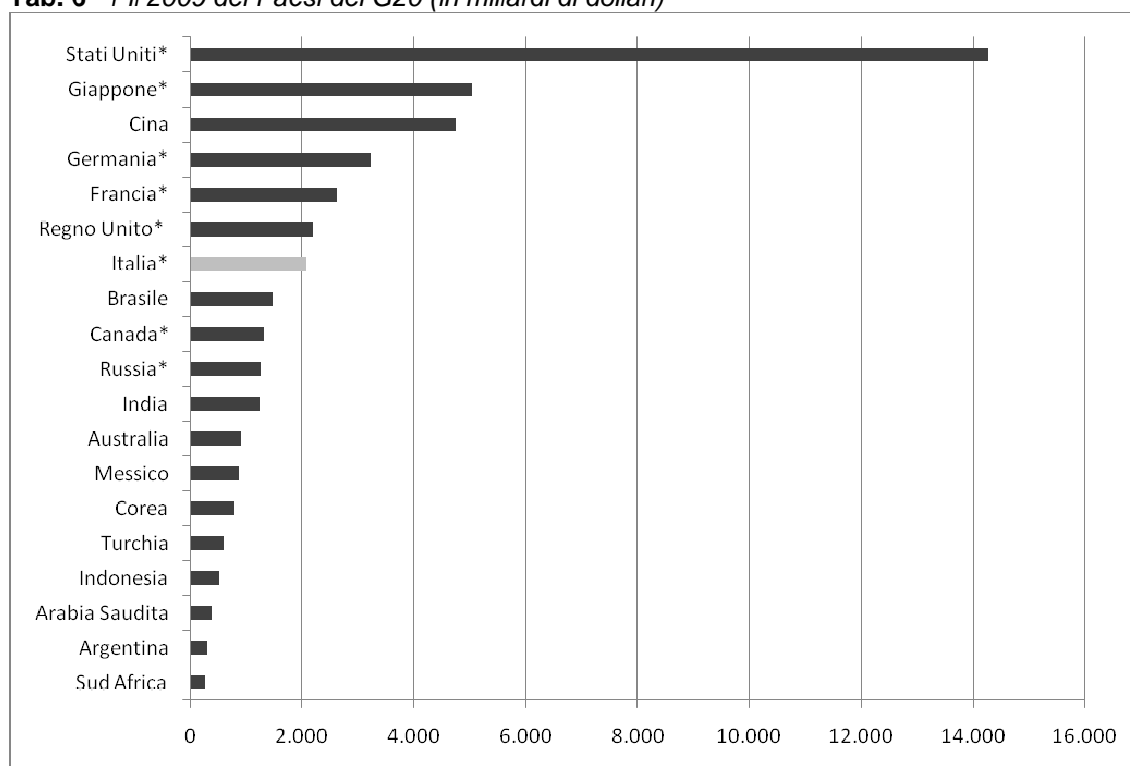
Oltre alle resistenze di Francia e Gran Bretagna ad abbandonare i privilegi connessi alla loro posizione di membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, pesa il divario tra le posizioni di Germania e Italia, esponenti di spicco rispettivamente del G4 e del gruppo UfC (anche se il nuovo governo tedesco ha manifestato una maggiore apertura del precedente sulla questione di un possibile «seggio europeo» in Consiglio di Sicurezza).

Il declino del ruolo del G8. L'anno di presidenza italiana del G8 ha rappresentato per Roma una specie di «doccia fredda». Malgrado i notevoli sforzi e i buoni risultati raggiunti all'Aquila, è apparso evidente che il sipario sul G8 stava per chiudersi. In effetti, l'esigenza di un allargamento del direttorio dell'economia mondiale si avvertiva

già da lungo tempo. I cambiamenti negli equilibri internazionali intervenuti dagli anni novanta a favore delle economie emergenti - le economie Bric (Brasile, Russia, India, Cina) o, più recentemente, Brimck (con l'aggiunta di Messico e Corea del Sud) - impongono il coinvolgimento dei nuovi attori nei principali consessi decisionali.

Il balzo in avanti attuato al vertice di Pittsburgh, e fortemente voluto dalla nuova amministrazione americana, è stato indubbiamente accelerato dalla drammatica crisi economica in corso e dalla necessità di trovare soluzioni concertate per farvi fronte. Si è dunque attuato un ripensamento della composizione e del ruolo del vecchio gruppo dei grandi (pari a poco più del 50% del Pil mondiale e al 13% della popolazione) a favore di una compagine più ampia e rappresentativa (corrispondente all'85% del Pil mondiale e a 4,2 miliardi di cittadini) (vedi Tab. 6).

Tab. 6 - Pil 2009 dei Paesi del G20 (in miliardi di dollari)



Fonte: Rielaborazione grafica dati FMI, stime, prezzi correnti (ottobre 2009)

* paesi membri del G8

Il G20 diventerà il forum principale per la cooperazione internazionale sui temi economici, mentre il G8 - così com'è oppure in uno dei formati *G8 plus* - continuerà ad occuparsi delle questioni politiche. Questo mutamento di funzioni è destinato ad esercitare un impatto notevole sull'architettura istituzionale globale.

Quali scenari si aprono per l'Italia e qual è la posizione italiana sul futuro del G8? Nella nuova compagine del G20, che riconosce i mutati rapporti di forza mondiali e istituzionalizza il dialogo tra Cina e Stati Uniti, esiste il rischio di un declassamento del ruolo dei piccoli, tra cui l'Italia.

Il Primo ministro Silvio Berlusconi ha difeso il ruolo del G8 e ha insistito sulla differenziazione tra G8 e G20 in una lettera inviata al presidente americano Barack Obama alla vigilia del vertice di Pittsburgh. Dal canto suo, il ministro degli Esteri Franco

Frattoni aveva già delineato la posizione del governo italiano sul futuro del G8. La funzione strategica del G8 in termini di sostegno alla *governance* globale resta valida. Esso andrà inteso non più come un elitario governo mondiale, ma come un foro pre-negoziale, un *Global consensus group* incaricato di favorire ed accelerare il processo negoziale nelle organizzazioni internazionali.

Ma che questo sia un orientamento condiviso dagli altri membri del G8 è un fatto ancora da appurare: la sensazione è che si stia perdendo la bussola e che né il G20 né il G8 costituiscano la vera soluzione. Ma nel frattempo il rischio è che l'Italia si trovi in un limbo in cui farà fatica ad orientarsi.

Verso un nuovo concetto strategico della Nato. L'ultimo capitolo riguarda la Nato, organizzazione che mostra la corda dopo anni di dura lotta per sopravvivere al nuovo contesto internazionale. Il 2009 è stato anche l'anno in cui si sono avviati i lavori di preparazione del nuovo Concetto strategico, che sarà presentato al vertice di Lisbona nell'autunno del 2010. La decisione risponde alla necessità di aggiornare il Concetto strategico del 1999. Una novità rilevante rispetto al passato è rappresentata dal fatto che l'elaborazione del nuovo documento passerà attraverso un intenso processo di consultazione fra gli alleati. L'approccio aperto e inclusivo ha dunque garantito anche all'Italia uno spazio inedito rispetto al passato nella preparazione del più importante documento di indirizzo dell'Alleanza. Al gruppo dei 12 esperti nominati dal Segretario generale Rasmussen - con il compito di facilitare il processo di preparazione e consultazione - partecipa l'ambasciatore italiano a Londra, Giancarlo Aragona.

I principali aspetti su cui il contributo italiano si è sinora concentrato sono: il ruolo della Nato rispetto ad altre istituzioni internazionali di sicurezza; la cooperazione con l'Ue; il concetto di sicurezza interpretato dall'Art. 5 del Patto Atlantico. In diverse occasioni il ministro Frattini ha sottolineato come il nuovo Concetto strategico debba attribuire alla Nato un ruolo di perno della sicurezza internazionale, un vero e proprio *hub* di sicurezza collettiva al centro di una rete globale di soggetti produttori di sicurezza capaci di cooperare efficacemente fra loro. In questo quadro, è necessaria una maggiore cooperazione con le politiche di difesa e di sicurezza dell'Ue, in grado di evitare duplicazioni e sprechi di risorse.

L'Italia ha inoltre sostenuto la necessità di aggiornare il concetto di sicurezza di riferimento per la Nato. Benché l'art. 5 del Patto Atlantico rimanga fondamentale e continui a rappresentare una garanzia per la sicurezza degli stati membri nella sua dimensione strettamente territoriale, è necessario che il nuovo Concetto strategico adotti una nozione di sicurezza a più vasto spettro, che implichi nuovi compiti per la Nato e conseguenti impegni molto oltre i confini degli alleati, a cui anche l'Italia non può sottrarsi.

Ma più in generale la ridefinizione del ruolo della Nato è in linea con l'approccio multilaterale dell'Italia, che tuttavia implica, a sua volta, un ulteriore aggiornamento del nostro modello di difesa e uno sforzo finanziario nel settore difesa in controtendenza rispetto ai trend degli ultimi anni. Ancora una volta sarà l'efficacia e la capacità di partecipazione dell'Italia a collocarla o meno nel cuore del processo di riforma della Nato.

Il maggiore limite ad un efficace rilancio della Nato è tuttavia l'andamento del conflitto in Afghanistan. Il rischio di un fallimento o anche solo di un «impantanamento» in questa crisi pesa sulle prospettive future dell'Alleanza e sulla sua credibilità complessiva, oltre ad alimentare divergenze e malumori tra alleati, anche nel campo specifico della cooperazione militare.

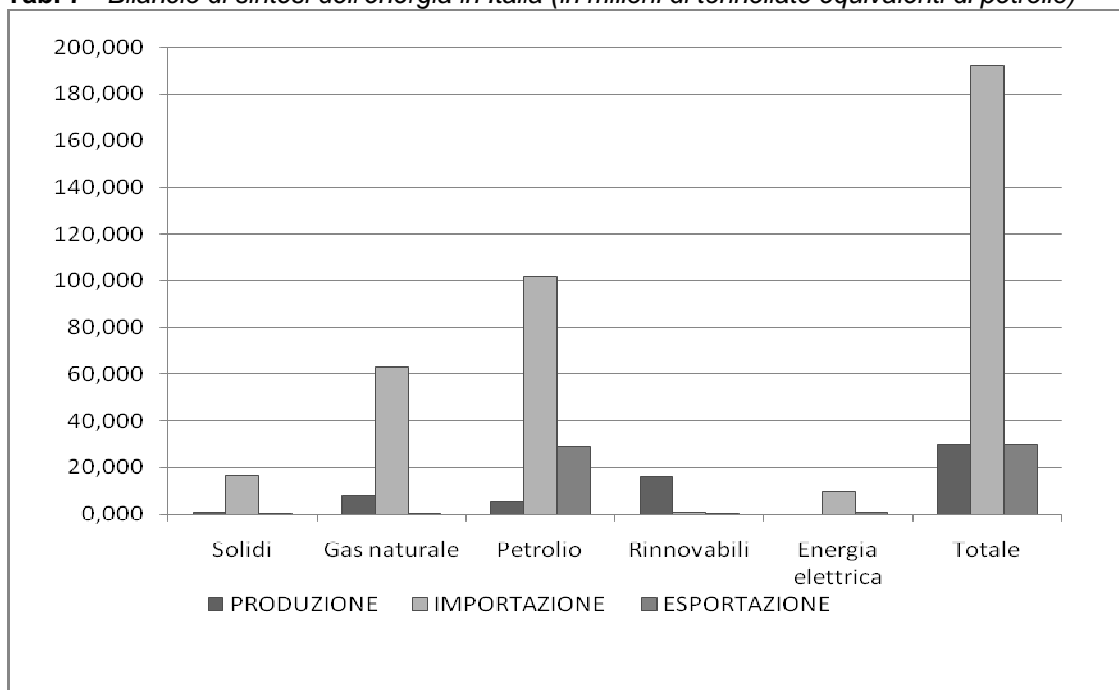
4. La strategia di sviluppo dei rapporti bilaterali dell'Italia nel vicinato

Il nuovo attivismo bilaterale italiano verso il vicinato. Come già accennato, anche nell'ultimo anno è proseguito l'attivismo dell'Italia lungo le due direttrici tradizionali della sua politica estera: quella centro-orientale e balcanica, rivolta all'Europa a Est della Ue allargata, e quella mediterranea e mediorientale.

Sebbene contrassegnato, come è proprio di rapporti bilaterali, da motivazioni almeno in parte diverse da caso a caso, l'attivismo italiano ha risposto a un'esigenza complessiva mirante a ridurre l'insicurezza strategica (dipendenza energetica, immigrazione, terrorismo ecc.) e a promuovere gli interessi economici. Il principale elemento di fragilità di questa strategia è emerso sul terreno della legittimità e della coerenza con gli impegni assunti a livello multilaterale. Forti critiche sono state sollevate, in particolare, sull'opportunità del rafforzamento dei rapporti con la Libia e sull'apertura del governo italiano alla Bielorussia e segnatamente al suo presidente Aleksandr Lukashenko. In entrambe le occasioni, le polemiche hanno spaccato all'interno anche il mondo politico italiano, a conferma della difficoltà di sviluppare una politica estera *bipartisan* al di fuori dei contesti multilaterali.

La strategia verso l'Europa orientale e la Russia. Sul versante centro-orientale e balcanico dell'Europa a Est della Ue allargata, la politica estera italiana ha continuato a caratterizzarsi per un approccio pragmatico, rivolto prevalentemente alla promozione degli interessi economici. Le visite ufficiali o private del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi hanno costituito la cornice politica per l'avvio e il consolidamento di importanti intese strategiche che hanno interessato alcune fra le più grandi aziende italiane, con una forte commistione fra interessi economici privati o para-statali e dello Stato in senso lato. Dai Balcani all'Europa orientale fino alla Russia e il Caucaso la direttrice privilegiata è stata, come sempre negli ultimi anni, quella energetica.

L'Italia, dove nel 2009 si è riaperto anche il discorso sul nucleare, è vitalmente interessata al settore energetico essendo fortemente dipendente dall'estero (vedi Tab. 7) e disponendo di una notevole *expertise* tecnica maturata sin dagli anni cinquanta. Il progetto italiano è di diventare l'«hub mediterraneo» del gas europeo, sfruttando una posizione geografica che consente di far leva su diversi vantaggi operativi. Pur partecipando allo sviluppo di importanti gasdotti dall'Africa settentrionale (*in ogni caso non «verso»*) il baricentro strategico della politica estera italiana continua a essere naturalmente il rapporto con la Russia.

Tab. 7 - Bilancio di sintesi dell'energia in Italia (in milioni di tonnellate equivalenti di petrolio)

Fonte: Bilancio energetico nazionale 2008 – Ministero dello Sviluppo Economico

Sebbene dotati ovviamente anche di una dimensione europea e, in subordine, globale, i rapporti tra Italia e Russia si sono sviluppati ulteriormente a livello bilaterale, beneficiando anche della relazione personale fra il Presidente del Consiglio Berlusconi e il primo ministro russo Putin, oltre che della presenza in Russia di oltre 500 imprese italiane, attive nei comparti ad alto contenuto tecnologico, nelle telecomunicazioni, nel settore dell'auto, in quello bancario. Il dialogo economico è inoltre garantito dal Consiglio per la cooperazione economica, industriale e finanziaria con la *task force* congiunta italo-russa sui distretti industriali. Questa iniziativa costituisce una leva, a carattere bilaterale, per la creazione in Russia di un tessuto economico simile a quello occidentale, attraverso l'avvio di distretti industriali sul modello di quelli italiani e con la partecipazione di aziende italiane.

Pur suscitando numerose polemiche e critiche dall'opposizione, il viaggio privato di fine ottobre di Berlusconi in Russia è stato l'occasione per affrontare nuovamente le questioni energetiche sul tappeto, con il coinvolgimento in videoconferenza anche del primo ministro turco Recep Tayyip Erdoğan. I tre leader hanno concordato sulla necessità di imprimere un'accelerazione alla realizzazione del gasdotto South Stream, il secondo grande gasdotto destinato a collegare l'Italia alla Russia, frutto dell'accordo tra Gazprom ed Eni a cui si unirà anche la francese Électricité de France. A differenza del North Stream - il gasdotto *offshore* di 1200 chilometri che dovrebbe connettere la Russia alla Germania, attraverso il Mar Baltico - il South Stream avrà bisogno di paesi di transito, ma eviterà l'attraversamento di Ucraina e Bielorussia.

Gli ottimi rapporti che l'Italia intrattiene con la Russia non hanno ostacolato l'avvio di iniziative anche nei paesi della cosiddetta doppia periferia come Bielorussia o Moldavia. Proprio nel novembre 2009, Silvio Berlusconi è stato il primo capo di governo dell'Ue a visitare dal 1997 la Bielorussia. Sebbene legittimata in nome dei

legami di solidarietà maturati dopo la tragedia di Černobyl, l'apertura di Roma verso Minsk risponde ancora una volta a importanti interessi economici. La commissione intergovernativa istituita a partire dal 2010 avrà poi il compito di migliorare la posizione commerciale italiana nel paese. L'istituzione di un'area di libera scambio fra Bielorussia, Russia e Kazakistan, infine, potrà favorire l'Italia nello sviluppo di una cooperazione economica trilaterale.

Il fronte del Caucaso. Anche nel Caucaso, la politica dell'Italia è rimasta tesa a conciliare il riconoscimento delle legittime aspirazioni della Georgia e delle altre repubbliche caucasiche con l'imperativo strategico di non pregiudicare le relazioni con la Russia - in linea con la posizione espressa da paesi quali la Germania e Francia.

La strategia dell'attenzione nei confronti di Georgia, Armenia e Azerbaigian si è espressa nel corso del 2009 con l'inclusione dei tre paesi caucasici - insieme a Ucraina, Bielorussia e Moldavia - nel "Partenariato orientale" lanciato dall'Unione europea per intensificare la collaborazione economica e politica con le repubbliche ex sovietiche.

Tre sono i fondamentali interessi europei in questa regione che l'Italia condivide pienamente: l'energia, la sicurezza e la stabilità politica. In primo luogo l'Europa è interessata ad espandere l'importazione di energia attraverso il Caucaso meridionale per diversificare i suoi approvvigionamenti rispetto alla direttrice russa. La sicurezza energetica dell'Europa appare peraltro largamente collegata non solo allo sviluppo economico dei paesi caucasici, ma anche alla loro stabilizzazione politica, in quanto la permanente conflittualità regionale pregiudica l'accesso alle risorse energetiche del Mar Caspio e dell'Asia centrale. Pertanto, è interesse dell'Unione europea e dell'Italia che le repubbliche del Caucaso meridionale riescano finalmente a risolvere i complessi conflitti che li coinvolgono e conoscano al tempo stesso uno sviluppo politico consonante con quello europeo, diventando a pieno titolo stati di diritto e rafforzando le loro istituzioni democratiche.

Il tradizionale interesse verso i Balcani. Infine, la prossimità geografica e il coinvolgimento diretto nel processo di stabilizzazione post-bellica hanno continuato ad alimentare la politica estera italiana nei Balcani. L'Italia ha individuato in particolare nel Montenegro una sorta di base economico-energetica, prevedendo di investire somme considerevoli nel settore dell'energia e delle infrastrutture.

Nel 2009, tuttavia, le iniziative diplomatiche italiane si sono indirizzate soprattutto verso la Serbia, attraverso il forte sostegno alla sua richiesta di adesione alla Ue. Anche in questo caso, le relazioni bilaterali hanno una forte componente economica, che si è intensificata nel corso dell'ultimo anno. A novembre si è tenuto a Roma il primo vertice intergovernativo tra i due paesi, nel corso del quale sono stati firmati due importanti accordi nel settore delle energie rinnovabili. Va ricordato, infine, che il paese balcanico si trova allo snodo di alcuni importanti progetti infrastrutturali europei. Unico motivo di tensione fra i due paesi rimane la questione del Kosovo di cui l'Italia ha riconosciuto l'indipendenza.

La direttrice mediterranea e il ruolo chiave della Turchia. Quello mediterraneo è, naturalmente, l'altro versante prioritario della politica estera italiana. L'area che va dal Mediterraneo al Medio Oriente sino all'Iran è di fondamentale importanza per l'Italia per ragioni di stabilità e sicurezza, per la dipendenza dalle fonti energetiche, oltre che per

le opportunità offerte dall'interscambio commerciale con un'area che presenta forti complementarità.

Nel 2009 l'Italia ha approfondito il legame con alcuni partner storici come Libia, Egitto e Turchia, mentre le relazioni con un altro partner tradizionale, l'Iran, si sono raffreddate a causa delle tensioni sul nucleare e della svolta autoritaria del regime. Così come la Russia costituiva il baricentro strategico della politica italiana verso Est, la Turchia costituisce il baricentro della politica verso il Mediterraneo. Interessi strategici, economici ed energetici sono alla base delle strette relazioni tra i due paesi, trasformatesi nel corso degli anni in un vero e proprio partenariato strategico, simboleggiato dallo svolgimento di vertici annuali intergovernativi oltre che da un intenso scambio di visite ufficiali a tutti i livelli.

Sul piano strategico Roma e Ankara condividono l'interesse alla stabilizzazione dei Balcani, della regione del Caucaso e in generale dell'intera area del Mediterraneo allargato, oltre alla sicurezza delle forniture energetiche. L'Italia vede con favore il nuovo dinamismo della politica estera turca e il ruolo di stabilizzatore che la Turchia può giocare nel suo prossimo vicinato, grazie a rinnovati rapporti politico-economici con i paesi mediorientali e del Caucaso.

Dal canto suo, la Turchia ha nell'Italia uno dei principali sostenitori al suo ingresso nell'Unione europea. Inoltre, i due paesi si trovano a cooperare, all'interno di iniziative multilaterali internazionali, in diversi e complessi scenari di crisi dall'Afghanistan, al Libano e ai Balcani.

Ma è in ambito economico che le relazioni italo-turche sono più intense, grazie anche al fatto che i due paesi hanno sistemi produttivi complementari. L'Italia è il quarto partner commerciale della Turchia e vi è una diffusa presenza in Turchia di imprese. Nel 2008 imprese italiane si sono aggiudicate circa il 40% degli appalti pubblici vinti da società straniere per un valore di 626 milioni di euro¹⁹.

Infine, la Turchia ha un rilievo particolare per la politica dell'Italia di diversificazione delle fonti, visto che si trova all'intersezione tra il mercato europeo e tra i grandi produttori di idrocarburi - la Russia e i paesi del Caspio e del Medio Oriente. Importante è la presenza italiana - attraverso l'Eni e, in misura minore, l'Edison - tanto nelle infrastrutture energetiche già esistenti quanto nello sviluppo di grandi progetti di gas e oleodotti verso l'Europa.

Un Maghreb sempre più vicino. Considerazioni solo in parte simili valgono per il secondo capitolo della politica mediterranea dell'Italia, quella verso il Maghreb. Alla consueta centralità della questione energetica si aggiunge, in questo caso, la gestione dei flussi migratori.

Anche nel 2009 tutte e due queste dimensioni siano state al centro del nuovo rafforzamento delle relazioni dell'Italia con i paesi della regione e, in particolare, con la Libia. L'accordo siglato il 31 agosto 2008 e ratificato dal parlamento italiano il 3 febbraio 2009, insieme alle scuse formali per il passato coloniale offerte da Silvio Berlusconi il 2 marzo 2009 a Sirte, hanno aperto la strada ad una collaborazione più stabile tra i due paesi tanto sul terreno dell'immigrazione quanto su quello economico ed energetico.

Una serie di passaggi hanno fatto seguito all'entrata in vigore del trattato. Eni e Finmeccanica, in particolare, hanno firmato due importanti accordi con il governo libico. È stata poi annunciata l'apertura di diverse zone franche in Libia, nelle quali gli

¹⁹ Nel 2009 investimenti in Turchia a pieni giri, «Il Sole 24 ore», 23 maggio 2009.

imprenditori italiani potranno lavorare con cinque anni di esenzione fiscale delle tasse sul reddito, investimenti a fondo perduto e altre agevolazioni. La prima di tali zone è già stata istituita in ottobre nei pressi di Misurata.

L'impegno verso il Medio Oriente. Nella sempre complicata situazione mediorientale il governo ha cercato di mantenere una presenza politica ed operativa commisurata al ruolo che l'Italia svolge in quell'area. Sia sul piano bilaterale sia su quello multilaterale l'Italia ha infatti provato a ritagliarsi un ruolo attivo durante la crisi di Gaza del dicembre 2008-gennaio 2009.

L'Italia ha tentato di coniugare il sostegno a Israele con la promozione di una politica di sviluppo dei Territori palestinesi occupati. Il governo Berlusconi ha definito l'operazione a Gaza un'azione di legittima difesa, accusando Hamas di aver violato la tregua del 2008. Allo stesso tempo, il premier ha riproposto l'idea di un «Piano Marshall» per la Palestina.

Questo equilibrio è dovuto in parte all'esigenza di mantenere rapporti costruttivi e di collaborazione con i paesi arabi (nonché di evitare attacchi contro le truppe italiane in Libano), in parte alla volontà di assumere un atteggiamento diverso, di maggiore vicinanza, rispetto al precedente governo di centro sinistra, nei confronti di Israele. In effetti, l'impegno dell'Italia in Medio Oriente non si è limitato all'azione nella crisi di Gaza. L'Italia ha anche continuato a svolgere un ruolo di punta nell'ambito della missione Onu Unifil II nel sud del Libano.

Il 2009 ha anche visto un crescente attivismo nelle relazioni con l'Egitto. Berlusconi si è incontrato due volte, in maggio e poi in ottobre, con il presidente egiziano Hosni Mubarak. Nella prima occasione sono stati firmati 14 accordi bilaterali, compreso uno nel settore petrolifero da parte dell'Eni; nel secondo incontro è stato ribadito il sostegno dell'Italia al ruolo dell'Egitto di mediatore nel processo di pace, nonostante il fallito tentativo di far dialogare Fatah e Hamas. L'Egitto ha anche partecipato al vertice del G8 de L'Aquila del luglio 2009 su proposta della presidenza italiana, confermandosi un interlocutore privilegiato dell'Italia nella regione mediorientale.

La difficile partita nei confronti di Teheran. Il governo italiano ha cercato di utilizzare la presidenza del G8 per aprire nuovi canali di comunicazione con l'Iran.

Il ministro Frattini ha insistito sull'inopportunità di subordinare i rapporti con Teheran alla disputa sul programma nucleare iraniano. Conseguentemente, il governo ha invitato Teheran a prendere parte alla ministeriale del G8 sull'Afghanistan, tenutasi a Trieste a fine giugno²⁰. L'iniziativa non è andata a buon fine. Già prima della contestata rielezione del presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, Frattini era stato costretto a cancellare per due volte una visita di consultazioni in Iran: la prima volta, il 5 marzo, per protestare contro le critiche a Usa e Israele mosse dalla guida suprema iraniana Ali Khamenei; la seconda, il 20 maggio, dopo che l'Iran aveva posto la condizione che Frattini incontrasse Ahmadinejad a Semnan, dove erano stati testati missili con gettata sufficiente a colpire Israele.

Le continue tattiche dilatorie iraniane, nonché le proteste internazionali per gli scontri di Teheran tra la polizia e i manifestanti che denunciavano presunti brogli a favore di Ahmadinejad, hanno infine persuaso il nostro governo a ritirare l'invito a pochi

²⁰ Cfr. l'intervento di Frattini alla Brookings Institution di Washington del 27 febbraio, *Priorities for the Italian G8 Summit*.

giorni dal meeting di Trieste. L'Italia ha mantenuto da allora un più basso profilo, ma ha però continuato a sostenere la linea del dialogo, escludendo l'appoggio ad una soluzione militare e lasciando intendere di considerare l'inasprimento delle sanzioni come ultima risorsa²¹. L'Italia continua ad essere uno dei paesi occidentali economicamente più esposto in Iran e questo spiega la cautela del governo. Ben difficilmente, però, l'Italia potrà esimersi, specie dopo la repressione scatenata contro l'opposizione iraniana, dal partecipare all'attuazione di eventuali nuove misure coercitive decise dall'Onu o dai paesi occidentali.

5. La politica dell'immigrazione

La svolta nella politica dell'immigrazione. Il 2009 è stato un anno cruciale per la politica dell'immigrazione. Tra le iniziative più significative del 2009, vanno ricordate le modifiche apportate alla disciplina in vigore, nell'ambito del c.d. «pacchetto sicurezza», così come l'operazione di regolarizzazione, rivolta selettivamente a lavoratori domestici («colf») e assistenti di persone affette da patologie o handicap («badanti»). Si è anche rafforzata la collaborazione con la Libia ai fini del controllo e del contenimento dei flussi migratori. Sul piano interno tra le più rilevanti novità, adottate dopo acceso dibattito politico e un complesso *iter* parlamentare, figura l'introduzione di una nuova fattispecie di reato, riguardante lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle norme sull'immigrazione. È stata prolungata fino a centottanta giorni la durata massima del trattenimento in vista dell'espulsione e l'esercizio di alcuni diritti (peraltro di natura fondamentale, come quello di sposarsi, formando una famiglia) risulta ora subordinato all'esibizione del permesso di soggiorno.

I dati sull'immigrazione e gli accordi bilaterali. Al fine di meglio comprendere la portata del fenomeno, è utile ricordare alcuni dati sulla presenza straniera in Italia.

Si stima che al 1° gennaio 2009 gli immigrati presenti in Italia abbiano raggiunto circa 4.800.000 unità, con un incremento di circa 500.000 persone rispetto all'anno precedente. Tra questi, gli irregolari sarebbero quasi 400.000 (in diminuzione rispetto al dato del 2008) (vedi Tab. 8).

Tab. 8 – Stime del numero di stranieri irregolarmente presenti in Italia (anni 1990-2009)



Fonte: Fondazione ISMU

²¹ Cfr. Audizione del ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, sui recenti sviluppi della situazione in Iran, Commissioni riunite III Camera e 3a Senato, 1°luglio 2009.

L'incidenza complessiva della presenza straniera (comprensiva sia dei regolari che degli irregolari) rispetto alla popolazione italiana sarebbe pari a circa l'8% del totale, mentre considerando solo quanti sono regolarmente soggiornanti ed iscritti in anagrafe, sarebbe del 6,5%, un dato di poco superiore alla media della Ue a 27 (6,2%), ma inferiore a quella della Ue a 15 (8,9%). Per frenare i flussi migratori sono stati fino ad oggi stipulati una trentina di accordi di riammissione (che prevedono in particolare l'obbligo dello stato di origine, di cittadinanza e in alcuni casi di transito di riammettere lo straniero), e numerosi accordi di polizia con Stati terzi, fra cui sei paesi africani considerati strategici per il transito dei flussi (Marocco, Tunisia, Algeria, Nigeria e più recentemente Egitto e Libia).

Occorre però chiarire la reale portata del fenomeno: sebbene sovente enfatizzati dai mezzi di informazione, gli ingressi irregolari via mare rappresentano all'incirca il 15% del totale della presenza irregolare e spesso sono stati inferiori al 10%²² (vedi Tab. 9). La maggior parte degli stranieri in posizione irregolare sono infatti *overstayers*, ossia persone che si trattengono sul territorio nonostante i relativi titoli di soggiorno siano scaduti.

Tab. 9 - Ingressi irregolari via mare



Fonte: Audizione parlamentare del 20 novembre 2009 del prefetto Mario Morcone
*1 gennaio-3 novembre 2009

L'accordo chiave con la Libia. Il 2009, in particolare, verrà ricordato per la ratifica dell'accordo con la Libia sul controllo all'immigrazione illegale nel quadro dell'Accordo di amicizia, di collaborazione e di partenariato, firmato a Bengasi nell'agosto del 2008 ed entrato in vigore nel febbraio 2009²³. Si tratta di un trattato che costituisce una sorta di accordo quadro e dà attuazione alle intese tecniche sottoscritte in precedenza.

Su questa base, nel corso dell'estate 2009 le unità navali italiane hanno eseguito diverse operazioni di respingimento verso le coste libiche di imbarcazioni cariche di migranti intercettate in alto mare. Si tratta di operazioni che hanno però suscitato grande clamore internazionale, per le preoccupazioni in ordine alla sorte riservata alle persone coinvolte. In particolare si ricordano le polemiche che hanno suscitato gli interventi nei confronti dei migranti intercettati in mare, tanto da indurre la Commissione europea, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e il Commissario europeo ai diritti umani a chiedere informazioni e spiegazioni al governo in merito alle azioni intraprese per garantire agli stranieri respinti adeguato soccorso e protezione.

²² Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Roma, 2007, p. 332.

²³ Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, 18 febbraio 2009, Serie generale, n. 40, p. 5.

Un'Unione europea lontana. In realtà la grande assente sul tema dell'immigrazione è stata proprio l'Unione europea di cui spesso il governo italiano ha criticato la mancanza di adeguate iniziative. Solamente nel settembre 2009 sono state quindi presentate o annunciate diverse misure a livello europeo.

È stata proposta, in particolare, l'adozione di un Programma comune di reinsediamento, volto ad offrire una protezione più efficace ai rifugiati, aumentando la cooperazione politica e pratica tra gli Stati membri. Si tratta di un meccanismo applicabile su base volontaria, con lo scopo di favorire il trasferimento dei rifugiati dal paese di primo asilo a un paese Ue, dove essi possano stabilirsi in via definitiva e trovare protezione permanente.

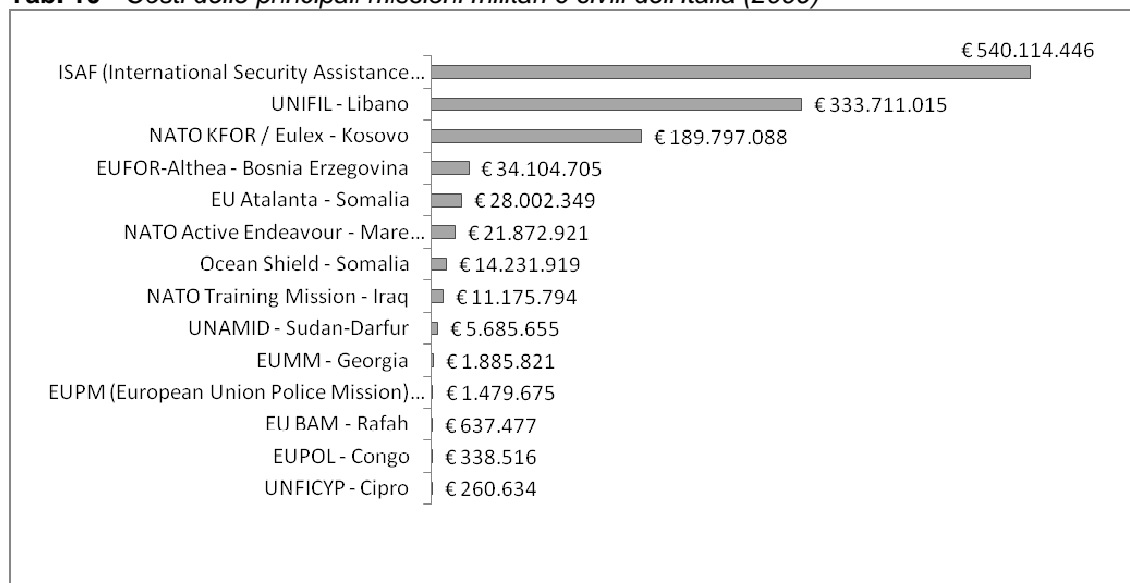
Ma, al di là di queste proposte e di poco altro, la sfida europea si giudicherà negli anni a venire e per il momento la politica di immigrazione rimane largamente nazionale, con tutti gli effetti negativi che ne derivano sia per la sicurezza interna che per i rapporti internazionali del nostro paese.

6. Le missioni italiane militari e civili all'estero

Il contributo delle missioni alla politica estera. Come nel passato, la partecipazione alle missioni multinazionali ha continuato a costituire uno dei pilastri della politica estera dell'Italia.

Almeno tre diversi fattori concorrono a questa scelta. Il primo è l'opportunità di confermare e, se possibile, rafforzare il ruolo dell'Italia all'interno delle organizzazioni internazionali. Il secondo è la natura stessa delle nuove minacce, dal terrorismo alla pirateria, che richiede risposte multilaterali. Il terzo riguarda la sostenibilità politica delle missioni: è la loro natura collettiva che conferisce ad esse legittimità e rende possibile un consenso *bipartisan* fra gli schieramenti politici interni. Le missioni a cui l'Italia partecipa sono infatti tutte inquadrare nell'ambito di organizzazioni internazionali - Nato, Onu o Ue.

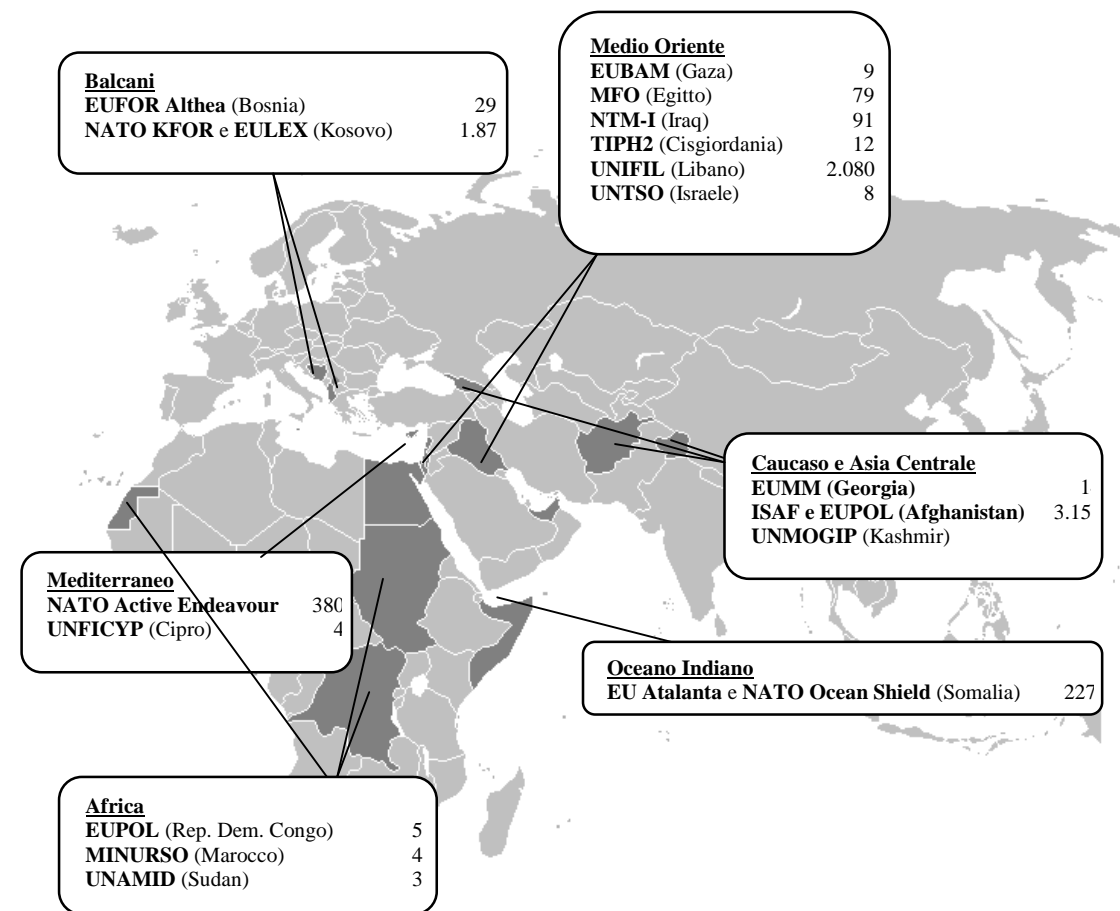
L'impegno in termini di uomini e finanziario. Complessivamente l'impegno italiano nel 2009 si è articolato in 30 missioni distribuite in oltre 20 paesi per un totale di circa 8.500 militari (vedi Tab. 10). In termini quantitativi, l'Italia è fra i maggiori contributori alle missioni internazionali: offre il sesto maggior contributo in uomini alla missione della Nato (Isaf) in Afghanistan; ha il maggior contingente, dopo la Germania, nell'ambito della missione Nato (Kfor) in Kosovo; detiene il comando e il maggior numero di uomini nella missione Onu (Unifil) in Libano; a livello mondiale è al nono posto fra i maggiori contributori di personale impegnato nelle missioni di *peace-keeping* dell'Onu.

Tab. 10 - Costi delle principali missioni militari e civili dell'Italia (2009)

Fonte: Rielaborazione grafica dati delle tre leggi di finanziamento delle missioni militari e civili dell'Italia all'estero nel 2009.

L'area geografica di intervento dell'Italia ha un'estensione intercontinentale: copre i Balcani, il Caucaso meridionale, l'Asia centrale, il Medio Oriente e l'Africa. Gran parte delle missioni sono concentrate nel territorio nazionale dei paesi di intervento, a queste si aggiungono tuttavia missioni di area come l'operazione antiterrorismo della Nato *Active Endeavour* (Mar Mediterraneo) e le operazioni antipirateria Nato e Ue impegnate nelle acque somale (vedi cartina).

Cartina 1 - Missioni italiane all'estero 2009 - numero di unità²⁴



Legenda			
EUBAM	EU Border Assistance Mission	MINURSO	UN Mission for the Referendum in Western Sahara
EUMM	EU Monitoring Mission	NTM-I	NATO Training Mission – Iraq
EUFOR	European Force	TIPH2	Temporary International Presence in Hebron
EULEX	EU Rule of Law Mission	UNAMID	UN-African Union Mission in Darfur
EUPOL	EU Police Mission	UNFICYP	UN Peacekeeping Force in Cyprus
ISAF	International Security Assistance Force	UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon
KFOR	Kosovo Force	UNMOGIP	UN Military Observers Group in India and Pakistan
MFO	Multinational Force and Observers	UNTSO	UN Truce Supervision Organization

²⁴ I dati si riferiscono al numero di unità autorizzate con decreto-legge n. 152 del 04.11.2009, convertito dalla Legge n. 197 del 29 dicembre 2009. La situazione a gennaio 2009 per quanto riguarda le principali missioni (in base al decreto-legge n. 209 del 30 dicembre 2008, convertito dalla Legge n. 12 del 24 febbraio 2009, valido per gennaio-giugno 2009) era: Eufor Althea 408, Nato-Kfor e Eulex 2405, Unifil 2470, Isaf e Eupol (Afghanistan) 2795.

La sfida in Afghanistan. La missione in Afghanistan è per l'Italia - come per la Nato e per gli Stati Uniti - di gran lunga la più impegnativa. L'Italia è attiva su tre fronti: le operazioni militari per garantire la sicurezza; le attività di addestramento delle forze afgane; la ricostruzione politica e infrastrutturale del paese. La presenza italiana passa anzitutto attraverso la missione Nato-Isaf, a cui si affianca il contributo alla missione Ue *Eupol Afghanistan* con compiti di addestramento della Polizia nazionale afgana, per un numero complessivo di 3.227 uomini. L'impegno italiano si è mosso nella direzione del coinvolgimento della popolazione locale nei progetti di ricostruzione infrastrutturale e di sviluppo economico-sociale, incentivando la partecipazione di personale e imprese afgane.

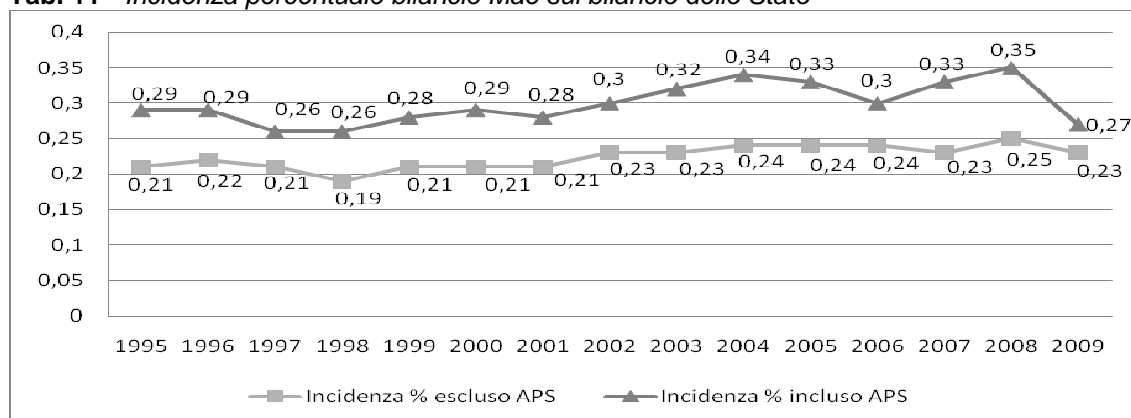
Il 2009 è stato un anno impegnativo per la missione italiana in Afghanistan, che ha contato sette nuovi caduti in combattimento in un contesto di grave deterioramento della situazione complessiva. L'offensiva della coalizione internazionale nel sud ha spinto i Talebani a spostarsi parzialmente a ovest, aumentando il grado di insicurezza nella zona a sud di Herat di competenza italiana. In agosto si sono tenute inoltre le elezioni presidenziali che hanno visto riconfermato Hamid Karzai alla guida del paese. In linea con le richieste da parte della Nato, l'Italia ha inviato per l'occasione altri 400 militari.

L'Afghanistan rimane un fronte impegnativo per le richieste degli Stati Uniti agli alleati europei. A novembre Obama ha annunciato che invierà altre 30.000 truppe, raddoppiando così il contingente americano in Isaf. Altri membri della Nato, fra cui l'Italia, si sono impegnati a inviare 7.000 truppe aggiuntive nel 2010.

7. Risorse e strumenti della politica estera italiana e l'attività parlamentare

La mannaia sui bilanci di Esteri e Difesa. Dopo alcuni anni di lieve ma costante incremento, la percentuale del bilancio dello stato per gli Esteri è tornata a contrarsi abbastanza nettamente, passando dallo 0,35% del 2008 allo 0,27% del 2009, con un ritorno alle percentuali del 1997-1998 e un taglio netto del 19,7% (vedi Tab. 11).

Tab. 11 - Incidenza percentuale bilancio Mae sul bilancio dello Stato

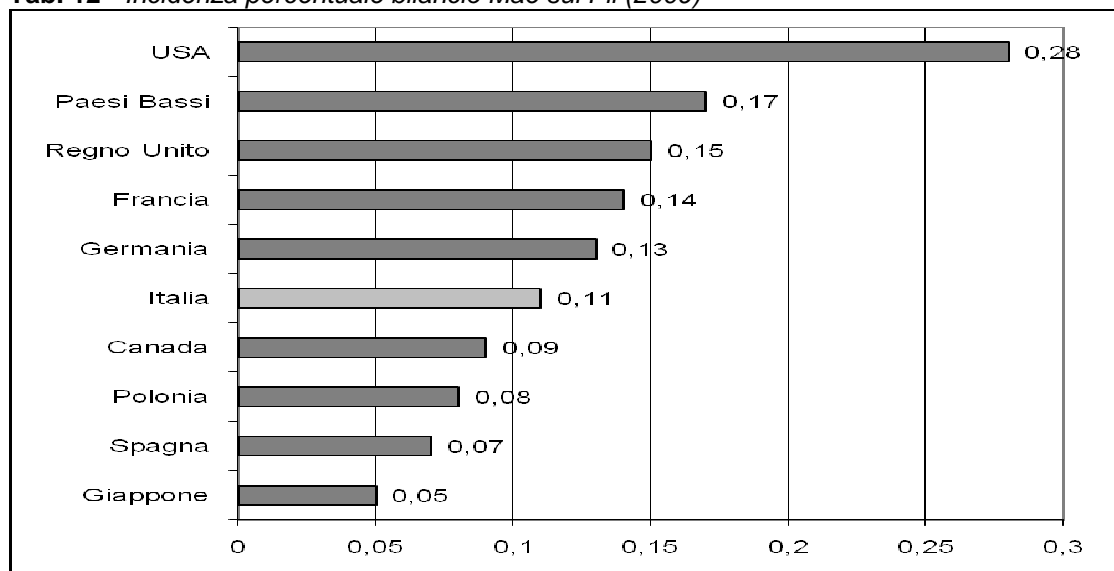


Fonte: Mae, Leggi di Bilancio

Questa tendenza dovrebbe continuare anche nel 2010. Si prevede infatti che la percentuale scenda allo 0,26%. Nonostante la crisi economica in atto, si tratta di una scelta abbastanza paradossale in un periodo di crescente globalizzazione. Come

percentuale del bilancio dello Stato, la spesa pubblica per la politica estera italiana rimane al di sotto degli standard dei principali partner europei (vedi Tab.12).

Tab. 12 - Incidenza percentuale bilancio Mae sul Pil (2009)



Fonte: Mae

Più in dettaglio, lo stato di previsione del Ministero degli Affari esteri per il 2010 prevede infatti stanziamenti di competenza pari a 2.074,3 milioni di euro, contro i 2.163,9 milioni dello stato di previsione per il 2009: una riduzione del 4,2%²⁵. L'ammontare dello stanziamento è quasi interamente destinato alle spese di parte corrente, le quali assorbono il 99,7 per cento (2.067,8 milioni di euro) della quota complessiva. Tale ammontare si suddivide in 992,1 milioni per le spese di funzionamento (più mirate alla riproduzione della struttura) e in 1.055,6 milioni di spese per gli interventi (che propriamente consentono l'attuazione delle missioni istituzionali); completano il quadro 20 milioni per oneri comuni²⁶. Parte dei tagli verrà attuata anche attraverso la riforma del Mae (vedi oltre), concepita anche per dare attuazione alle norme che impongono la riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali dello Stato (Legge 133/2008).

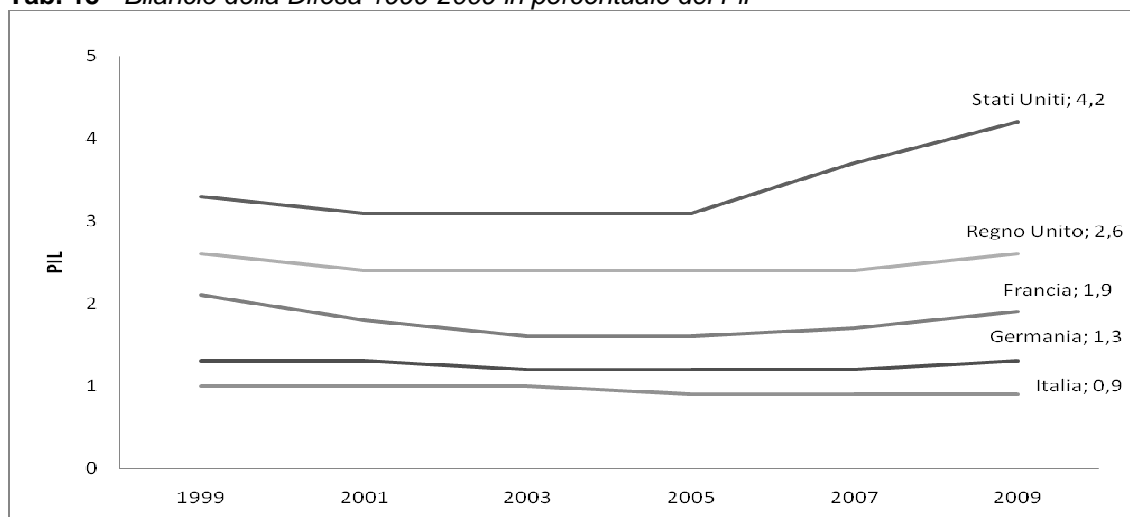
Non meno preoccupante si configura la situazione per la Difesa: la *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa 2009*, legata alla Finanziaria 2009, ha confermato il trend di tagli della programmazione triennale (2009-2011). Nella spesa rientrano le voci relative alla Funzione Difesa, alla produzione di sicurezza esterna (missioni internazionali per la parte riguardante le Ffaa) e a fondi di altre amministrazioni collegati alla produzione di sicurezza esterna (come quelli del Ministero dello Sviluppo economico per programmi d'investimento, R&S per materiali di

²⁵ III Commissione - Resoconto del relatore di maggioranza, on Roberto Antonione, martedì 24 novembre 2009 (http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/200911/1124/html/03/comunic.htm). La manovra finanziaria per il triennio 2010-2012, nella sua articolazione complessiva, è stata anticipata dal Governo nel mese di luglio con il decreto-legge n. 78 del 2009.

²⁶ Le spese in conto capitale ammontano a 6,4 milioni di euro, appostati quasi tutti nel capitolo 7330 (spese per lo sviluppo del sistema informativo - 4,5 milioni di euro).

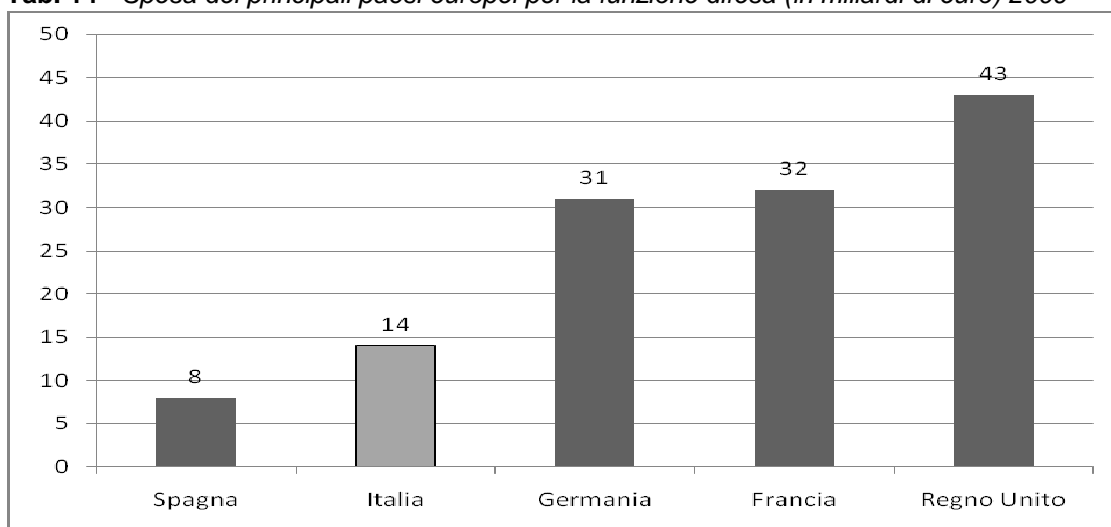
difesa). Il totale di 17.102 milioni di €, paragonato al 2008 (17.433), segna un decremento e la percentuale di Pil dedicata alla Difesa resta inferiore all'1%, al di sotto dunque della media europea (1,42%) e delle richieste Nato (2%) (vedi Tab.13).

Tab. 13 - Bilancio della Difesa 1999-2009 in percentuale del Pil



Fonte: Elaborazione su Nota Aggiuntiva allo Stato di previsione per la Difesa, Bilanci Nazionali e IISS, The Military Balance.

La situazione si aggrava ulteriormente se si guarda alla qualità della spesa nella Funzione Difesa: aumenta ulteriormente (63,3%) la parte dedicata al personale (+750 milioni, ma con l'esclusione di nuovi reclutamenti) a detrimento di investimenti (-560) ed esercizio (-440) (vedi Tab. 14).

Tab. 14 - Spesa dei principali paesi europei per la funzione difesa (in miliardi di euro) 2009²⁷

Fonte: Elaborazione su dati EDA, Nota Aggiuntiva e bilanci nazionali

Questa situazione impatta su diversi aspetti della politica estera. La mancanza di risorse e di spese di qualità che allontana l'Italia dagli standard di interoperabilità, e quindi di sicurezza, delle forze Nato e Ue rischia di compromettere a breve termine la possibilità di partecipare in maniera adeguata alle missioni e la posizione faticosamente conquistata nelle assise che intervengono per garantire la sicurezza internazionale. È una questione che va affrontata in maniera strutturale, impostando un nuovo modello di difesa e promovendo una maggiore conoscenza delle problematiche della difesa a livello politico e dell'opinione pubblica²⁸.

Verso una nuova riforma della Farnesina. Da diversi anni il Ministero degli Esteri (Mae) cerca di dotarsi di un'organizzazione più flessibile e in grado di coordinare lo spettro sempre più articolato delle presenze e delle attività italiane all'estero. Dalla constatazione di queste esigenze, e per dare attuazione alle norme che impongono la riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali dello Stato, a fine 2009 sembra aver trovato un impulso decisivo una nuova riforma del Ministero degli Esteri che, salvo imprevisti, dovrebbe diventare operativa entro la primavera/estate del 2010. L'ultima riforma del Mae era stata realizzata nel 2000 sotto il coordinamento dell'allora Segretario generale Umberto Vattani. La riforma mira ad adeguare la struttura del Mae a quelle dei principali partner europei, fissando tre direttrici principali: una riduzione delle direzioni generali da tredici a otto, divise non più per aree geografiche ma per grandi temi; l'avvio di un rapporto stabile e strutturato tra Ministero degli Esteri e Ministero dell'Economia (Mef); la creazione della figura degli ambasciatori manager, che saranno chiamati a gestire in modo sempre più autonomo

²⁷ La Funzione Difesa comprende i seguenti settori di spesa: Personale sia militare che civile, al netto delle pensioni; Esercizio, include i costi per formazione, addestramento, manutenzione mezzi e infrastrutture; Investimento, cioè acquisizione di mezzi e materiali. La funzione Difesa comprende quindi tutte le voci di spesa che attengono strettamente all'operatività delle forze armate, escludendo pensioni, costi derivanti dall'utilizzo di militari in funzioni di pubblica sicurezza (Carabinieri), e funzioni esterne (attività non collegate con i compiti istituzionali della Difesa).

²⁸ Vedi anche il capitolo 3 di A. Carati e F. Di Camillo in questo volume.

ed imprenditoriale i bilanci delle sedi all'estero. L'idea ispiratrice della riforma è di rendere più efficace e autonoma la rete di ambasciate e consolati, accrescendone i collegamenti e le sinergie con amministrazioni statali, enti locali, imprese e università.

Le priorità strategiche del Mae. I grandi temi in cui vengono divise le nuove direzioni generali del Mae coincidono con le priorità strategiche dell'Italia: affari politici e sicurezza, mondializzazione e questioni globali, promozione del sistema paese, Unione europea. A queste Direzioni generali (Dg) se ne affiancano altre due, anch'esse tematiche, già esistenti: quella per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (tradizionalmente rilevante per l'Italia) e quella per la cooperazione allo sviluppo. Infine, un'apposita Dg per le risorse e l'innovazione è prevista per la gestione delle risorse, umane e finanziarie, mentre una Dg per il patrimonio, l'informatica e le comunicazioni curerà gli aspetti collegati all'uso delle nuove tecnologie, i beni d'investimento, la valorizzazione del patrimonio immobiliare all'estero e le esigenze della sede centrale.

È una scelta strategica compiuta anche da Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, nei cui ministeri degli Esteri le articolazioni che curano i rapporti bilaterali sono sempre ricondotte ad un livello sovraordinato (Direzioni generali o, nel caso spagnolo, Segreterie di Stato) che riunisce competenze tematiche e geografiche. I rapporti bilaterali con i paesi membri dell'Ue sono inoltre sempre attribuiti alla Direzione generale competente in materia di integrazione europea.

Attraverso la riforma, una competenza primaria all'interno del Mae viene inoltre attribuita al Direttore generale per gli affari politici e la sicurezza, ripristinando quel «primato» che era stato abolito con la riforma del 2000 attraverso l'istituzione delle Direzioni generali geografiche. Con questa riforma la Dg per gli affari politici torna invece al centro della struttura organizzativa della Farnesina, con un potere trasversale e di intervento nelle questioni di natura politico-strategica e di sicurezza internazionale.

La riforma mira anche a stabilire un rapporto più stabile e strutturato tra la Farnesina e il Ministero dell'Economia, meno incentrato sulle esigenze di «tagli di bilancio» e orientato, invece, ad un più efficace utilizzo delle risorse ottenute attraverso il riassetto dell'amministrazione centrale (con la riduzione delle Dg e dei centri di responsabilità), la razionalizzazione della rete delle sedi e del patrimonio immobiliare all'estero. Un ultimo cambiamento di rilievo è costituito dalle nuove responsabilità di bilancio che vengono attribuite agli ambasciatori: potranno gestire autonomamente le dotazioni finanziarie delle rispettive sedi con ampia autonomia e flessibilità, avendo anche la possibilità di procurarsi donazioni o sponsorizzazioni attraverso contratti *ad hoc*. In parallelo vengono attuate una riduzione e riorganizzazione delle sedi consolari all'estero: un processo che comunque non rientra direttamente nella riforma e seguirà un iter parzialmente diverso (vedi oltre).

Tra gli aspetti positivi della riforma, va registrato che la politica europea acquista una crescente centralità strategica: la Dg per l'Unione europea (che riunirà le due Dg «Paesi Europa» e «Integrazione europea») favorisce infatti un maggiore coordinamento del Mae con le nuove strutture diplomatiche dell'Ue, a partire dal nuovo Servizio europeo per l'azione esterna. In ogni caso il nuovo potente Dg per gli affari politici avrà la responsabilità sui singoli dossier di sicurezza internazionale, pur se trattati a livello europeo.

Il nuovo assetto organizzativo del Mae potrà esprimere a pieno le sue potenzialità se verranno sviluppandosi politiche europee più efficaci nei confronti delle aree regionali prioritarie. Il che dipenderà anche dal ruolo propositivo e di stimolo che l'Italia avrà la capacità (e la volontà politica) di svolgere. Superando le troppe

incertezze e personalizzazioni che negli ultimi tempi ne hanno appannato slancio e influenza, soprattutto – ma non solo – nei confronti dell'Unione europea.

Ratifiche e risoluzioni del Parlamento. Dall'inizio della legislatura, il Parlamento italiano ha approvato la ratifica di 54 tra trattati e convenzioni internazionali, molti dei quali attendevano da diversi anni: 14 nel 2008, 37 nel 2009, 3 nel 2010. Tra i più significativi del 2009 va ricordato il Trattato di «Amicizia, partenariato e cooperazione» firmato a Bengasi il 30 agosto 2008 da Berlusconi e Gheddafi, che comporta oneri rilevanti per l'Italia, quindi prima di renderlo pubblico si è preferito reperire la copertura finanziaria²⁹; il Trattato di «Amicizia, partenariato e cooperazione» con la Repubblica dell'Iraq, già firmato a Roma il 23 gennaio 2007 dal governo Prodi, subito dopo l'avvio del ritiro dei militari italiani dal paese; la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (l'Italia è uno dei primi paesi membri della Nato ad averla ratificata); importante dal punto di vista giuridico e per le missioni italiane all'estero è anche la ratifica del II protocollo relativo alla Convenzione dell'Aja del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, che non è scontato venga ratificato anche da tutti gli altri membri della Nato; il cosiddetto «Trattato di Prum» con Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Olanda e Austria sull'approfondimento della cooperazione transfrontaliera per contrastare il terrorismo, la criminalità e la migrazione illegale. Importante per gli accordi sullo status delle forze armate (*Sofa*) è, infine la ratifica di due accordi tra i membri dell'Ue: il primo riguarda lo statuto dei militari e del personale civile distaccati presso le istituzioni dell'Ue, dei Quartieri generali, e delle Forze che potrebbero essere messi a disposizione per le operazioni o compiti di Petersberg nell'ambito delle missioni Pcsd; il secondo relativo alle richieste di indennizzo presentate da uno stato membro nei confronti di un altro stato membro per danni causati ai beni di sua proprietà.

Le Commissioni esteri di Camera e Senato nel 2009 hanno approvato rispettivamente dieci e tre risoluzioni. Uno dei punti più controversi nel rapporto tra parlamento e governo ha riguardato il piano di razionalizzazione della rete degli uffici consolari all'estero, che dovrebbe essere attuata entro il 2011. Due risoluzioni della Commissioni esteri della Camera, rispettivamente di luglio e novembre, hanno chiesto, tra l'altro, il congelamento per tre anni (2010-2012) della manovra di razionalizzazione degli uffici consolari, finché non sarà garantito l'ammodernamento delle procedure amministrative e il processo di informatizzazione destinata a dar vita ai «consolati digitali». Il Parlamento ha espresso parere contrario alla prospettata chiusura di 18 sedi consolari (13 in Europa, 2 negli Stati Uniti, 2 in Australia, 1 in Sudafrica) e al declassamento di 4 consolati generali a consolati (Alessandria d'Egitto, Basilea, Gedda, Karachi). Altre risoluzioni sia della Camera che del Senato hanno sottolineato invece il sostegno alla prosecuzione dell'allargamento dell'Ue ai Balcani occidentali (da considerarsi «irreversibile») e alla Turchia, e il sostegno all'avvio del Partenariato orientale dell'Ue, a condizione che non incrinino i rapporti con la Russia e non riduca l'impegno dell'Ue verso i paesi della sponda sud del Mediterraneo.

²⁹ Vedi anche il capitolo 7 di R. Alcaro, S. Colombo, V. Talbot, A. Varvelli in questo volume.

8. Quale scelta di politica estera per l'Italia: gli scenari possibili

Tutto fa pensare che nel 2009 il mondo sia cambiato in modo significativo. Gli Stati Uniti, pur restando la prima potenza globale, incontrano crescenti difficoltà ad imporre l'ordine e garantire la sicurezza. Il vecchio sistema multilaterale di governo, cresciuto attorno alle Nazioni Unite, deve far posto a nuove potenze emergenti e allo stesso tempo deve trovare nuove regole, sia per il governo dell'economia sia per quello della sicurezza. La coalizione euro-americana è più debole e la sua solidarietà interna (il suo collante politico) è ormai incerta, a volte evanescente. Il mondo globalizzato è fortemente integrato in campo economico, finanziario, tecnologico, delle comunicazioni e degli scambi, ma anche frammentato in campo politico e militare. La grave crisi economica ha messo in evidenza le fortissime interconnessioni del sistema, ma ha anche accresciuto l'incertezza dei comportamenti forse troppo influenzati da percezioni eccessivamente difensive, al limite del protezionismo.

L'Unione europea ha reagito faticosamente e con estrema lentezza al questi trend negativi, ed è riuscita solo con grandi difficoltà e ritardi a varare la riforma delle sue istituzioni. Ora il rischio è che questa riforma non riesca a produrre effetti positivi ancora per qualche anno, impiegando un tempo eccessivamente lungo per arrivare a regime. Di più, la natura essenzialmente pacifica e «civile» della costruzione europea accresce le difficoltà dell'Unione a gestire crisi complesse, con forti risvolti di sicurezza che richiedono impegni anche militari. Le politiche unilaterali di gran parte delle maggiori potenze ha effetti divisivi anche tra i paesi membri dell'Unione.

L'Italia deve quindi confrontarsi con una situazione particolarmente difficile, che mette in dubbio i tradizionali punti di riferimento della sua politica estera, o ne indebolisce l'efficacia. Inoltre la crisi economica, aggiungendosi ai problemi strutturali della sua economia, limita i suoi margini d'iniziativa e intralcia la sua competitività. S'impone un approfondito dibattito nazionale sulle conseguenze di questa situazione, sugli interessi fondamentali da salvaguardare, sugli obiettivi da perseguire e sugli strumenti necessari a tal fine, che possa stabilire un nuovo consenso nazionale (se non unanime almeno largamente maggioritario) e rilanciare un'iniziativa coerente ed efficace del paese in campo internazionale. Purtroppo però, malgrado alcune importanti eccezioni, il dibattito politico e culturale italiano sembra, almeno per ora, fortemente condizionato da esasperati tatticismi e da scelte di brevissimo termine.

In assenza di un tale dibattito, il meglio che il paese è riuscito ad esprimere, in campo internazionale, è una difesa dei suoi valori e delle sue scelte tradizionali (multilateralismo, atlantismo, europeismo), evitando pericolose ed illusorie derive nazionaliste, malgrado l'importanza assunta da una «politica degli affari» con forti margini di spregiudicatezza. L'Italia non è però riuscita ad incidere in modo efficace sul processo di formazione di un nuovo ordine mondiale e di un nuovo sistema di *governance*. In nessun caso, naturalmente, questi obiettivi avrebbero potuto essere assicurati dalla sua sola azione, ma la relativa inefficacia della politica internazionale del paese lo espone al rischio di essere più oggetto che soggetto delle politiche future.

Una politica internazionale più efficace, oltre ad una strategia di medio-lungo termine chiara e condivisa, avrebbe anche bisogno di strumenti adeguati a livello di governo e di amministrazione pubblica. Oggi la società italiana è altamente internazionalizzata, nel bene e nel male, ma il suo sistema di governo è ancora organizzato sul modello tradizionale degli stati nazionali europei. La frammentazione delle competenze tra i vari dicasteri (cui si aggiungono ora anche le Regioni) e la relativa debolezza istituzionale della Presidenza del Consiglio (e di quella della

Repubblica) rendono l'azione italiana più lenta ed incerta sia all'interno dello spazio europeo integrato sia nei vari processi, fra loro interconnessi, della globalizzazione.

Quali scelte si presentano dunque all'Italia, in politica estera? Per rendere più chiare le possibili opzioni si possono ipotizzare alcune strategie il cui carattere, in questa sede, è stato fortemente semplificato per meglio chiarire le implicazioni che esse potrebbero comportare;

I Ripiegamento nazionalistico – In difficoltà nell'affrontare le sfide della globalizzazione e del mutato scenario internazionale, l'Italia può essere tentata di giocare la carta del nazionalismo. Non è raro che paesi, il cui status subisce un processo, più o meno accelerato, di erosione, diventino preda di un riflesso difensivo e di chiusura, che li porta a ritrarsi dai contesti di cooperazione e a sviluppare atteggiamenti antagonisti. Diventano così dei battitori liberi, *free rider* alla ricerca di vantaggi immediati, anche a costo di mettere a repentaglio alleanze e partnership di lunga data. È una strategia che in effetti può anche portare qualche frutto nel breve termine e in determinate situazioni, in cui predomina un *free-for-all*, un generale unilateralismo, ma che si rivela spesso controproducente nel più lungo termine. Tende infatti a ritorcersi contro gli Stati che la adottano, specie se non dispongono delle risorse e capacità necessarie per portarla avanti con successo. Spesso si genera infatti un tipico circolo vizioso: il declino e la marginalizzazione che si vorrebbero evitare sono invece favorite da politiche che inevitabilmente creano un clima di sfiducia, se non di sospetto, anche nei rapporti con i partner tradizionali. In realtà, più che in un'aperta e frontale contestazione dei meccanismi di cooperazione esistenti - per la quale non sembrano esserci i presupposti - l'Italia potrebbe scegliere di rifugiarsi in un rivendicazionismo spicciolo e di corto respiro basato su un'interpretazione miope dell'interesse nazionale. A livello europeo questa linea di condotta potrebbe manifestarsi, fra l'altro, in ricorrenti tentativi di delegittimazione delle istituzioni comunitarie, o di contestazione di alcune loro prerogative, a livello globale in un progressivo disimpegno dalle iniziative e missioni multilaterali e in un abbandono, o attenuazione, degli sforzi diplomatici per una riforma degli strumenti di *governance*. In campo economico prevarrebbero orientamenti protezionistici che tenderebbero a mettere il paese in rotta di collisione con Bruxelles e gran parte dei partner europei.

Tendenze di questo tipo non sembrano emergere dalle posizioni espresse dalla stragrande maggioranza delle forze politiche italiane, e potrebbero quindi essere relegate a semplice ipotesi «di scuola». Esse però potrebbero assumere una maggiore importanza se l'approfondirsi della crisi economica o un ulteriore indebolimento dei contesti multilaterali di cui l'Italia è parte (soprattutto l'Unione europea e l'Alleanza Atlantica) dovessero portare ad una emarginazione del paese e ad una perdita dei suoi tradizionali punti di riferimento internazionali. In tal caso questa ipotesi potrebbe essere sostenuta in alternativa alla seconda qui indicata.

II Ricerca di alleanze speciali – Il crescente multipolarismo e lo slabbrarsi del tessuto istituzionale multilaterale, con i connessi rischi di disordine e instabilità, potrebbero indurre l'Italia a cercare sostegno e protezione in uno Stato più potente in grado di esercitare un'egemonia efficace se non a livello globale, almeno a livello regionale (europeo e mediterraneo). Questa opzione, che verrebbe perseguita in alternativa ai contesti istituzionali, potrebbe in effetti guadagnare terreno se si giungesse alla conclusione che la crisi del multilateralismo è irreversibile. Affidandosi a una potenza politicamente credibile e militarmente predominante, si potrebbe sperare di mettersi al

riparo da almeno alcune delle conseguenze più deleterie della frammentazione del sistema internazionale.

Per contropartita, l'Italia dovrebbe rassegnarsi a un ruolo subordinato, di **fedele scudiero**, con un limitato margine di manovra per cambiare orientamenti e politiche del potente alleato. In realtà l'unica opzione in cui questo scenario potrebbe concretizzarsi è il rilancio di una partnership speciale con gli Stati Uniti, mancando altri plausibili potenze protettrici. I vantaggi, sulla carta almeno, non sarebbero trascurabili. L'alleanza con Washington è solida e sperimentata e, facendovi affidamento in via privilegiata, si sosterebbero costi minori di quelli di una politica più attiva ed autonoma. Non mancano però le controindicazioni. Un rapporto privilegiato con gli Usa potrebbe rivelarsi una camicia di forza: lascerebbe poco spazio all'Italia in vari settori e ambiti della politica internazionale, minandone ulteriormente il prestigio, e andrebbe a scapito del suo ruolo in Europa, con ricadute negative anche sui rapporti bilaterali con i maggiori partner europei. Ma soprattutto è improbabile che gli Usa siano disposti a impegnarsi - e a investire - in una partnership speciale con l'Italia mentre le loro preoccupazioni e interessi si rivolgono sempre più in altre direzioni. È lo spostamento del baricentro geografico della politica estera americana verso aree diverse dall'Europa, quella asiatica in particolare, che rende in ultima analisi poco realistico il ritorno a una relazione speciale con Washington come asse portante della proiezione internazionale dell'Italia.

III *Diplomazia degli affari* – Faticando a individuare una strategia convincente nel campo politico e della sicurezza, l'Italia potrebbe scegliere di concentrare i suoi sforzi prevalentemente nella promozione dei suoi interessi economici anche se talora ciò non fosse in sintonia con consolidate posizioni europee e transatlantiche. In questo scenario, la presenza internazionale del paese si estrinsecerebbe prevalentemente in una spregiudicata diplomazia degli affari, più da **commesso viaggiatore** che da attore politicamente responsabile ed accorto, verso le aree e i paesi più dinamici e promettenti. In un mondo sempre più globalizzato privilegiare gli interessi economici avrebbe alcuni vantaggi. Non solo darebbe la flessibilità necessaria per sfruttare al meglio le opportunità di mercato che mano a mano si aprirebbero, ma aiuterebbe a rafforzare e sprovvincializzare il sistema paese, orientandolo verso una crescente proiezione internazionale. Inoltre un'accresciuta presenza economica può avere ricadute positive sui rapporti politici e fornire una leva in più da utilizzare sul piano diplomatico per contribuire alla soluzione anche dei problemi politici e di sicurezza.

Presenta però alcuni inconvenienti e controindicazioni non indifferenti. Si basa innanzitutto sul presupposto che, grazie alla globalizzazione, sia possibile tenere i rapporti economici distinti da quelli politici e di sicurezza, il che potrebbe facilmente rivelarsi un'illusione. In secondo luogo, farebbe correre al paese il rischio di ritrovarsi economicamente esposto in Stati con cui potrebbero crescere le tensioni politiche. In caso di crisi o conflitto il danno sarebbe rilevante. In terzo luogo potrebbe mettere il paese in contrasto con gli impegni assunti a livello europeo e transatlantico, riducendone il peso nelle relative istituzioni e, più in generale, danneggiandone la reputazione internazionale.

IV *Piccolo cabotaggio* – Se non riuscisse a dare un preciso orientamento strategico alla sua politica estera, anche per l'oggettiva difficoltà di decifrare i trend emergenti, l'Italia potrebbe, più o meno consapevolmente, rassegnarsi a un pragmatismo di basso profilo, tipico del **navigatore a vista**. Laddove affrontare le sfide del multipolarismo e

della globalizzazione richiede una traversata in mare aperto, tenersi sottocosta, un po' defilati, espone indubbiamente a minori rischi e contraccolpi. In questo scenario l'Italia tenderebbe a barcamenarsi, vivendo un po' alla giornata: non rimetterebbe in discussione le alleanze e le partnership esistenti, ma non si impegnerebbe fino in fondo nell'attuazione degli impegni che ne derivano; cercherebbe di difendere con più decisione questo o quel suo interesse particolare nelle varie sedi istituzionali, ma senza contestarne le prerogative, ed evitando conflitti dirompenti; continuerebbe a contribuire alle varie missioni e iniziative internazionali, ma restando ai margini dei processi decisionali e del confronto sulle strategie per riformare l'Onu e gli altri strumenti e istituzioni della *governance* globale. È un approccio che mette al riparo dal rischio dell'isolamento, ma non da quello della marginalizzazione, che potrebbe anzi accelerare. Equivarrebbe, in pratica, ad accettare passivamente una progressiva perdita di status a livello internazionale. Con atteggiamenti incerti e ondivaghi si suscita una percezione di incoerenza e di inaffidabilità negli altri attori internazionali, dandogli il motivo, o il pretesto, per escluderci. In questo scenario potrebbero assumere sempre più importanza, come surrogato all'assenza di una coerente strategia, le relazioni personali del leader nazionale con quelli degli altri paesi, specie delle maggiori potenze. Ma sarebbe una base troppo incerta e fragile per costruire un ruolo duraturo del paese sulla scena internazionale, essendo i rapporti tra leader dipendenti, per definizione, dai cicli politici ed elettorali.

V *Idealismo delle nobili cause* – Per ridare smalto e credibilità al suo ruolo internazionale l'Italia potrebbe puntare a un recupero della dimensione etica della sua politica estera, facendosi paladina di nobili cause come la democratizzazione degli Stati autoritari, la tutela dei diritti umani e il riequilibrio tra Nord e Sud del mondo. Un approccio da **cavaliere dell'ideale** diametralmente opposto a quello della diplomazia degli affari e che metterebbe in secondo piano le considerazioni di Realpolitik, cui si ispirerebbero le altre opzioni. In tal modo l'Italia, oltre a mettersi in sintonia con aspirazioni diffuse sia all'interno che all'estero, potrebbe rafforzare la propria credibilità e il proprio ruolo in alcuni consessi internazionali il cui compito è la promozione di principi e valori universali o reputati come tali. Se condotta con coerenza, questa linea di azione potrebbe fare dell'Italia un punto di riferimento per gruppi e movimenti internazionali che denunciano la mancata soluzione dei problemi globali e rivendicano un assetto più giusto delle relazioni fra Stati.

In una variante pacifista, da **profeta disarmato**, questo approccio porterebbe a non dare rilevanza allo hard power e agli strumenti militari. A livello europeo, ad esempio, si esprimerebbe in una preferenza per un'Ue potenza solo civile, in grado di influenzare i destini del mondo grazie alle sue capacità economiche e alla forza del suo esempio. In un'altra variante, l'attenzione sarebbe rivolta soprattutto alla promozione dello Stato di diritto e della democrazia, con l'adesione a progetti ambiziosi, come la «comunità delle democrazie», che mirano alla trasformazione sia del sistema internazionale che dei regimi interni degli Stati. La sostenibilità di queste varie opzioni volte a riportare in auge valori e principi come criteri ispiratori della politica estera è però assai dubbia. L'esperienza insegna che è molto difficile fondare la politica estera su principi etici. Gli interessi concreti e i rapporti di forza manterrebbero inevitabilmente un'importanza decisiva e si cadrebbe così facilmente in contraddizione, esponendosi all'accusa di praticare un doppio standard. Si rischierebbe inoltre di restare isolati, essendo l'idealismo di stampo wilsoniano, almeno nella sua versione più spinta, decisamente in declino. Inoltre, se si vuole evitare una frammentazione del sistema

internazionale attraverso un rafforzamento della cooperazione multilaterale, non si può prescindere dal coinvolgimento delle potenze emergenti, con alcune delle quali si entrerebbe invece in aperto contrasto se si ponesse come preconditione il rispetto di alcuni principi e standard già acquisiti in Occidente. Va aggiunto che progetti come la comunità delle democrazie, se interpretati in alternativa all'Onu, potrebbero avere un effetto destabilizzante.

VI *Multilateralismo* – Questa opzione si basa sulla convinzione che per dare un assetto stabile a un mondo globalizzato, caratterizzato dall'ascesa di nuove potenze che aspirano a vedersi riconosciuto un maggior ruolo, la via maestra sia rafforzare la cooperazione multilaterale. Ciò richiede però una riforma profonda delle istituzioni internazionali, la cui capacità di governo dei processi globali e di gestione dei problemi politici e di sicurezza si è venuta palesemente affievolendo. In effetti, l'adesione al multilateralismo può assumere due forme assai diverse fra loro: una essenzialmente passiva, che vede nelle istituzioni internazionali soprattutto un utile ancoraggio o dei contesti nei quali rimarcare una presenza e difendere il proprio status; un'altra più dinamica e propositiva che, senza temere di ridiscutere strutture e pratiche consolidate, si pone il problema, a seconda delle diverse situazioni, della loro revisione, aggiornamento o approfondimento. Nel primo caso abbiamo una posizione difensiva di fronte ai processi o alle richieste di trasformazioni istituzionali o di passiva accettazione delle stesse. In campo europeo, ciò si manifesta in una scarsa partecipazione alle iniziative diplomatiche europee e al dibattito sui nuovi progetti di integrazione. L'Ue è percepita come un vincolo esterno di cui tenere conto, ma senza che questo si traduca in uno stimolo per attuare le necessarie trasformazioni interne; è anzi preso a pretesto per rinviarle continuamente nel tempo. Nel secondo caso, invece, ci si mette nella logica dell'**attore protagonista** che, non limitandosi ad accettare supinamente l'esistente, cerca di dare un contributo fattivo e, se possibile, originale al miglioramento delle istituzioni. Lo si può fare in modo responsabile, evitando cioè lacerazioni, che rischierebbero di creare vuoti destabilizzanti. Per un paese come l'Italia la capacità di iniziativa è fondamentale soprattutto a livello europeo. È infatti attraverso una più forte solidarietà e coesione europea, specie se accompagnata da un rinnovato legame transatlantico, che l'Italia può sperare di incidere sugli equilibri mondiali, preservando il suo stesso ruolo. Un'Ue più attiva e coesa sulla scena internazionale, con capacità non solo civili ma anche militari, può dare un contributo decisivo alla *governance* globale e al rinnovamento delle sue strutture. Questa opzione in favore di un multilateralismo attivo è però particolarmente impegnativa perché richiede non solo la conferma degli impegni internazionali, ma anche una disponibilità ad attuare quelle riforme interne che sono necessarie per renderli credibili e sostenibili nel tempo.

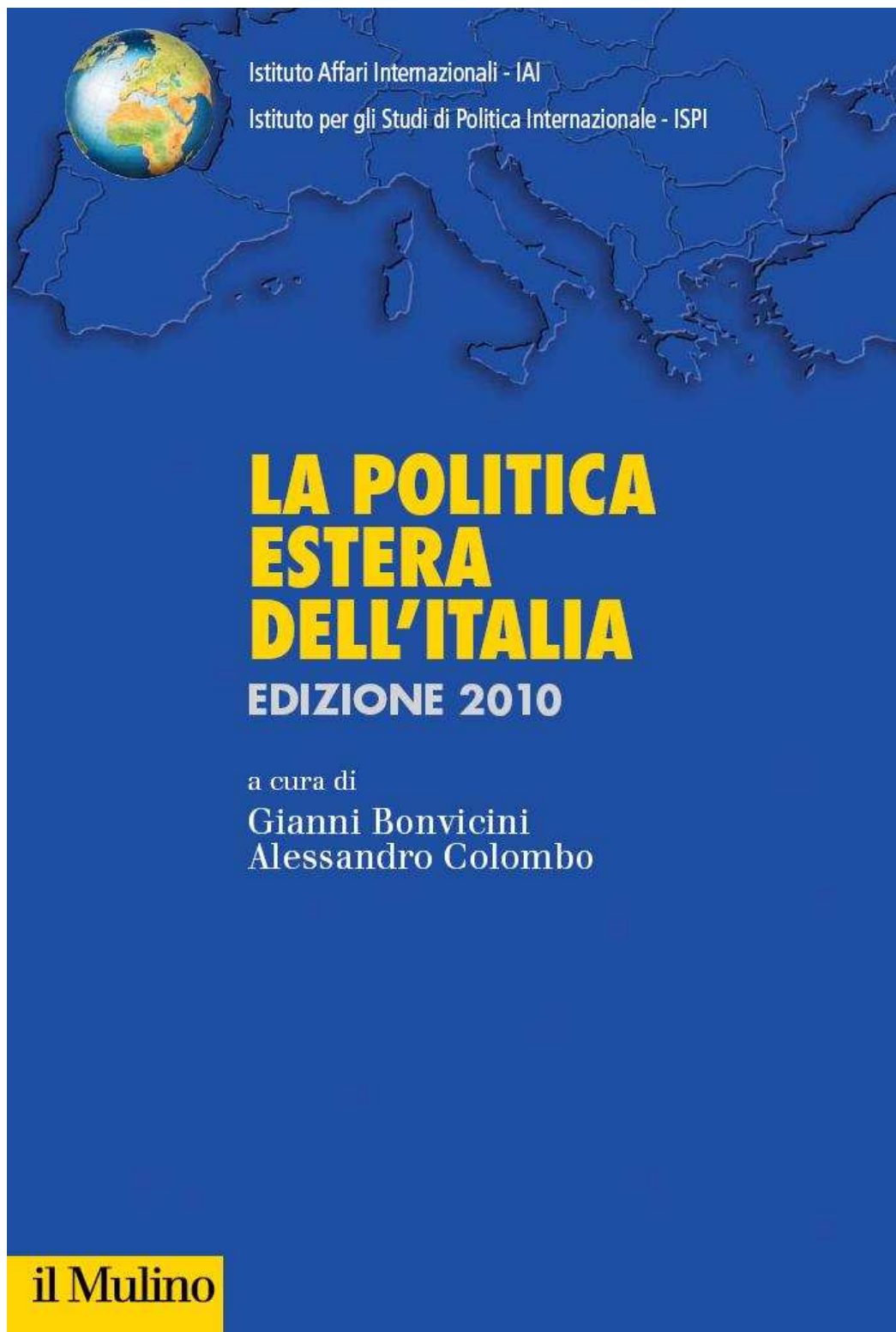
VII *Una strategia mista* – È naturalmente possibile trovare elementi di queste strategie nell'azione internazionale di qualsiasi stato, senza per questo doverla necessariamente racchiudere nell'una o nell'altra definizione. Tuttavia il rapido mutare dello scenario internazionale suggerisce la necessità di chiarire meglio quali siano le preferenze di fondo del Paese, così da poter concentrare in tale direzione l'attenzione politica necessaria e le risorse disponibili. L'alternativa potrebbe essere un progressivo adattamento della nostra azione internazionale nella direzione di minore resistenza, e cioè verso quel «**navigare a vista**» che ci è parso caratteristico di un approccio di «**piccolo cabotaggio**». Ciò potrebbe forse riuscire a graduare nel tempo un

progressivo declino internazionale del paese, ma ne ridurrebbe inevitabilmente il ruolo e il rango internazionale.

Le alternative più ambiziose, quella del «**cavaliere dell'ideale**» e quella del «**multilateralismo**», richiedono invece scelte consapevoli e comportano costi significativi. La seconda in particolare, quella più in linea con la politica estera tradizionale del Paese e con le grandi scelte compiute dalla Repubblica sin dalla sua costituzione, richiede anche un'attenta politica delle alleanze e una lungimirante organizzazione delle priorità e degli obiettivi da perseguire. In ogni caso, tuttavia, ci sembra che sia ormai tempo di porre nuovamente questi temi all'attenzione del dibattito politico italiano.

Aggiornamento 17 marzo 2010

Facsimile copertina e indici Annuario IAI/ISPI in via di pubblicazione presso "il Mulino",
Bologna



Indice

Abbreviazioni

*Parte prima
Rapporto introduttivo*

L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale fra rischi di marginalizzazione e nuove responsabilità

1. Le novità del sistema internazionale e il ruolo dell'Italia
2. L'impatto della crisi sull'Italia e la riforma della governance finanziaria
3. La dimensione multilaterale della politica estera italiana
4. La strategia di sviluppo dei rapporti bilaterali dell'Italia nel vicinato
5. La politica dell'immigrazione
6. Le missioni italiane militari e civili all'estero
7. Risorse, strumenti e attività parlamentare
8. Quale politica estera per l'Italia: gli scenari possibili

*Parte seconda
Capitoli settoriali*

1. La crisi economica e finanziaria mondiale e le risposte dell'Italia
2. L'Italia nelle organizzazioni multilaterali e nella *governance* globale
3. La politica italiana di sicurezza e difesa
4. L'Unione Europea e il ruolo dell'Italia
5. L'Italia nell'era Obama e i rapporti con la Nato
6. L'Italia dai Balcani alla Russia fino alle repubbliche del Caucaso meridionale
7. La proiezione dell'Italia nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Golfo
8. La politica energetica e l'ambiente
9. La politica sull'immigrazione dell'Italia
10. La politica estera delle regioni italiane

Documentazione

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2009

Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2009

Indice dei nomi

Indice dei nomi geografici

Notizie sugli autori

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

Curatori: Gianni Bonvicini, Alessandro Colombo

Coordinamento scientifico: Andrea Carati, Raffaello Matarazzo

Consulenza scientifica: Ettore Greco, Stefano Silvestri, Iai; Boris Biancheri e Paolo Magri, Ispi

Documentaristi: Elisabetta Martini, Simone Comi

Hanno inoltre contribuito all'Annuario:

Riccardo Alcaro, Emiliano Alessandri, Alessandro Alfieri, Alessandra Bertino,
Franco Bruni, Stefano Casertano, Silvia Colombo, Michele Comelli, Simone Comi,
Federica Di Camillo, Alessia Di Pascale, Aldo Ferrari, Marzio Galeotti, Serena Giusti,
Paolo Guerrieri, Bruno Nascimbene, Federico Niglia, Nicoletta Pirozzi, Valeria Talbot,
Arturo Varvelli, Antonio Villafranca, Benedetta Voltolini

Coordinamento e cura redazionale: Sandra Passariello



Latest Documenti IAI

- 10 | 03** E. Alessandri, The New Turkish Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations
- 10 | 02** M. Comelli, Dynamics and Evolution of the EU-Egypt Relationship within the ENP Framework
- 10 | 01** R. Matarazzo, The Italian Foreign Ministry on the Way of Reform
- 09 | 39E** R. Aliboni, The Union for the Mediterranean. Evolution and Prospects
- 09 | 39** R. Aliboni, L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzione e prospettive
- 09 | 38** C. Koch, Report of the Workshop on "The Mediterranean: Opportunities to Develop EU-GCC Relations?"
- 09 | 37** E. Burke, A. Echagüe and R. Youngs, Why the European Union Needs a 'Broader Middle East' Policy
- 09 | 36** B. de Saint-Laurent, P. Henry and S. Abdelkrim, Investment from the GCC and Development in the Mediterranean. The Outlook for EU-GCC Financial and Economic Cooperation in the Mediterranean
- 09 | 35** N. Abi-Aad, Energy in the Mediterranean and the Gulf. Opportunities for Synergies
- 09 | 34** M. Comelli and F. Zanon, Democratic Legitimacy and Accountability of ESDP Operations
- 09 | 33** R. Aliboni, EU and GCC Strategic Interests in the Mediterranean: Convergence and Divergence
- 09 | 32** E. Martini, Report of the Conference "The EU and the Reform of the UN Security Council"

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), una collana monografica (IAI Quaderni) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it