



IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2016 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 16 | 02 - FEBBRAIO 2016

Francia/Italia: scenari strategici bilaterali

di Jean-Pierre Darnis

ABSTRACT

I delicati rapporti Francia-Italia vengono spesso sottovalutati. La loro vicinanza geografica, la storia comune e il livello d'integrazione raggiunto da questi due paesi in sede europea tendono infatti a far sì che la dimensione bilaterale venga messa in secondo piano. Nonostante le importanti sinergie e le ottime relazioni politiche, alcuni ambiti sono terreno fertile per occasioni di scontro, ma anche per opportunità di collaborazione. Lo IAI ha organizzato perciò nel 2015 un forum strategico franco-italiano su tre tematiche: le politiche di sicurezza e di difesa, la proiezione a sud del Mediterraneo e le politiche energetiche. Il confronto tra ricercatori, analisti e accademici francesi e italiani ha contribuito a evidenziare diverse problematiche per la dimensione bilaterale in ciascuno di questi scenari. Per quanto riguarda la proiezione a sud del Mediterraneo e gli scenari di sicurezza e difesa, va segnalata la diversa percezione del contesto politico. Ciò è dovuto in gran parte a divergenze su interpretazione e uso della forza in relazione all'intervento in Libia del 2011. Da allora per Francia e Italia è stato un problema capirsi, in un quadro di crescenti minacce legate a instabilità e terrorismo. Nel settore dell'energia si può notare come i due paesi si muovano su traiettorie sostanzialmente diverse. Esistono quindi diversi scenari di complementarietà e quindi di cooperazione, come ad esempio nel settore elettrico tra la flessibilità della produzione italiana e la continuità di quella francese.

*Francia | Italia | Politica estera dell'Italia | Politica militare dell'Italia |
Industria della difesa | Mediterraneo | Energia*

keywords

Francia/Italia: scenari strategici bilaterali

di Jean-Pierre Darnis*

Introduzione

Nel 2015 l'Istituto Affari Internazionali (IAI) ha organizzato insieme all'Institut français Italia un Forum strategico Francia-Italia, con l'obiettivo di analizzare e discutere una serie di tematiche, rilevanti per entrambi i paesi, per le quali si possono delineare scenari di sinergia e cooperazione bilaterale. Sono state individuate tre tematiche (energia, difesa e proiezione a sud del Mediterraneo) sulle quali si sono confrontati esperti francesi e italiani. Il progetto è stato sostenuto dal Fonds d'Alembert-Institut français, da Airbus e Engie Italia.

1. Le questioni di difesa nel rapporto Italia-Francia¹

La Francia e l'Italia hanno l'esigenza comune di trattare il problema della sicurezza, specialmente nel Mediterraneo, dato l'evolversi della situazione in Libia ed in Siria. L'attacco terroristico compiuto a Parigi all'inizio del 2015 ha rafforzato ulteriormente la presa di coscienza francese della necessità di contrastare il terrorismo. Il flusso di clandestini provenienti dalla Libia e dalla Siria, passando per i Balcani, rappresenta per l'Italia la palese urgenza di una stabilizzazione dell'area. Ma al di là di quest'apparente percezione comune possiamo constatare un serie di divergenze sull'analisi strategica.

¹ Hanno partecipato al seminario "Francia e Italia, riflessioni comparate su modelli e strategie di difesa" (Roma, 14 aprile 2015): Jean-Pierre Darnis (moderatore), direttore del Programma Sicurezza e Difesa, Istituto Affari Internazionali (IAI); Yves Boyer, vicedirettore, Fondation pour la recherche stratégique (Frs); Vincenzo Camporini, vice-presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI); Andrea Manciuoli, presidente della Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare della Nato; Alessandro Marrone, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI); Jean-Pierre Maulny, vicedirettore, Institut de relations internationales et stratégiques (Iris); Jean-Michel Oudot, professore associato, SciencesPo; Stefano Silvestri, consigliere scientifico, già presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI).

* Jean-Pierre Darnis è direttore del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

¹ Rapporto dei tre seminari organizzati nel 2015 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) insieme all'Institut français Italia nell'ambito del progetto "Forum strategico Francia-Italia". Il progetto è stato sostenuto dal Fonds d'Alembert-Institut français, da Airbus e Engie Italia.

1.1 Divergenze di strategia fra analisi delle minacce e volontà di proiezione

Le strategie di difesa di Italia e Francia affrontano oggi un periodo problematico. I "fronti aperti" sono numerosi. Per esempio, la questione libica è prioritaria per entrambi i paesi, ma rivela ancora posizioni contrastanti e incertezze. L'intervento del 2011 in Libia è stato percepito in modo assai diverso dai due paesi, ma ha soprattutto suscitato negli italiani l'idea di un complotto francese a danno del loro paese. Si tratta di un'analisi in larga parte errata perché tende a sopravvalutare (se non inventare) un disegno francese in relazione all'Italia nello scenario libico. Questa teoria si è però profondamente radicata a Roma e determina tutt'ora un clima di diffidenza nei confronti di Parigi.

Di fronte alle crescenti minacce entrambi i paesi hanno formulato alcune proposte per una maggiore cooperazione militare a livello europeo. È difficile pensare ad un vero e proprio esercito europeo, ma la cooperazione strategica e la condivisione degli obiettivi sono due finalità realizzabili. La Francia appare però piuttosto scettica riguardo alla cooperazione europea: si percepisce isolata nel proprio interventismo, soprattutto dal Mali in poi, e di conseguenza chiede alcuni passi pragmatici, anche bilaterali, per ristabilire poi un dialogo politico. Da parte italiana la logica sembra spesso opposta, in quanto si privilegia il passaggio attraverso un accordo strategico e politico preliminare a qualsiasi cooperazione operativa. Un coordinamento sembra possibile solo su temi marginali, su cui entrambi i paesi possono rispettare gli impegni presi. Le loro posizioni risultano insomma sensibilmente divergenti.

La posizione italiana

La posizione dell'Italia è complessa, a causa di componenti strutturali e politiche contrastanti che non le consentono di esplicitare al meglio le sue capacità. Tre sono gli elementi chiave che influenzano la strategia di difesa italiana: il primo è il salto di qualità compiuto dalle Forze Armate dopo la Guerra fredda, come dimostra la loro partecipazione a numerose missioni internazionali (130 missioni in 30 paesi con una media di 20 operazioni l'anno solo negli anni '90) a guida Nato, Onu e Ue. Il secondo è il punto debole italiano, ovvero il bilancio, che in termini quantitativi è ben lontano dal 2 per cento del Pil auspicato dalla Nato, mentre in termini qualitativi è caratterizzato da uno squilibrio nell'utilizzo dei fondi, destinati in gran parte alla spesa per il personale. L'ultimo fattore, spesso sottovalutato, è l'influenza dell'opinione pubblica, non sufficientemente sensibilizzata sull'importanza della spesa militare in relazione al conseguimento degli interessi nazionali.

Nonostante queste difficoltà politico-strutturali, l'Italia rivendica un maggior riconoscimento a livello internazionale ma soprattutto europeo, anche tramite una rinnovata sinergia con il partner francese. Per far ciò, l'esplicita condivisione dell'agenda strategica appare come un punto di partenza. Il primo ostacolo da affrontare è la politica verso il Mediterraneo (non solo la Libia): l'Italia spinge per una posizione unitaria in sede Ue, partendo dal presupposto che la proliferazione di fronti nell'area mediorientale renderà gli interventi futuri sempre più complessi. Anche in ambito Nato l'Italia si mostra favorevole al raggiungimento di un fronte

comune che permetta una partecipazione del partner francese su posizioni diverse da quelle indicate dall'Europa settentrionale e dai paesi baltici, che ha fortemente condizionato il recente dibattito in seno alla Nato. Il superamento di tali ostacoli è percepito dall'Italia come necessario per far fronte a minacce globali impossibili da gestire a livello nazionale. Si ritrova qui il tradizionale riferimento al livello multilaterale (Ue, Nato) che deve servire da contesto per potenziali convergenze bilaterali, in particolare quella con la Francia. Coordinamento politico e giuridico sono pertanto imprescindibili sia a livello bilaterale che a livello europeo.

Nella percezione italiana l'assenza di collaborazione politico-militare in Europa è in parte dovuta alla mancanza di obiettivi e interessi comuni. La responsabilità di tale situazione è attribuibile tanto alla Francia quanto all'Italia. Gli interessi dei due paesi si presentano sovrapposti in alcuni casi, che vanno però visti e trattati in maniera positiva e non come occasioni di conflitto. Il Mediterraneo può essere un terreno favorevole in questo senso.

La posizione francese

La Francia parte da premesse differenti. Per prima cosa, la politica francese è sempre stata più interventista rispetto a quella italiana. Inoltre la Francia si è servita dello strumento militare in numerose operazioni di iniziativa nazionale, a differenza dell'Italia che ha agito quasi esclusivamente nel contesto di operazioni internazionali. In aggiunta, gli investimenti militari francesi sono rimasti più stabili rispetto a quelli italiani. L'elemento distintivo essenziale, infine, è la dissuasione nucleare, centrale nella politica di sicurezza francese. Dopo aver ridotto le dimensioni delle proprie forze nucleari negli ultimi due decenni, Parigi è determinata a mantenere una postura nucleare robusta. Intende in tal modo preservare gli interessi vitali francesi e garantire l'autonomia strategica della nazione, un fattore legato anche al suo rango di potenza membro del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Dal punto di vista della cooperazione militare, la Francia ha stabilito un rapporto di fiducia con gli Stati Uniti, con benefici in termini di scambio di informazioni e sviluppo tecnologico-industriale. Il partenariato statunitense è utile anche da un punto di vista strategico, perché fornisce supporto logistico alle missioni francesi in Africa. Gli interventi in Iraq e Siria hanno rappresentato un ulteriore passo avanti nell'integrazione delle forze armate francesi con quelle statunitensi.

Tale cooperazione bilaterale non preclude però eventuali collaborazioni con partner europei. Il panorama politico-culturale francese esprime tuttavia alcune visioni divergenti in materia.

Per i francesi di tendenza europeista la Francia deve essere aperta alla cooperazione con gli altri paesi europei, pretendendo in cambio un loro maggiore impegno. Per ora Gran Bretagna e Germania si sono dimostrate piuttosto restie in tal senso. Berlino potrebbe giocare il ruolo di portavoce della potenza europea, ma rimane defilata, anche in ambito Nato. Gli ostacoli a una maggiore cooperazione nell'Unione sono molteplici e rendono impensabile, almeno per il momento, l'idea di un esercito

europeo. Ciononostante, la collaborazione con gli Usa non preclude quella con l'Italia, che resta un possibile partner.

La seconda visione è più realista. Riscontra nel panorama europeo la mancanza di strutture adeguate a supportare lo sviluppo militare, soprattutto a livello industriale. Il fine francese è mantenere una coerenza tra la missione strategica e le forze in campo, e ciò comporta la necessità di mantenere l'autonomia nella produzione di armamenti. La condivisione della produzione industriale non è possibile in un quadro europeo con risorse sempre più scarse, e perciò incapace di assorbire la produzione industriale degli Stati membri. Una collaborazione industriale Francia-Italia presuppone inoltre un coordinamento strategico bilaterale, per ora assente.

La Francia rimane dunque su una posizione pragmatica possibilista rispetto ad un'eventuale ritorno dell'Italia in una missione militare, ad esempio in Libia, partecipazione che aprirebbe nuovi scenari di cooperazione bilaterale e multilaterale.

L'Italia condivide la preoccupazione francese per l'involuzione potenziale della situazione in Medio Oriente e Maghreb, ma si dimostra molto più prudente in termini di ricorso alla forza militare. Rimane fortemente ancorata nel multilateralismo europeo e atlantico e concepisce un'eventuale proprio maggiore impegno soltanto all'interno di un quadro multilaterale. E su questo punto auspica una convergenza politica con la Francia.

1.2 L'industria della difesa, un asse di cooperazione potenziale?

Sul piano industriale è possibile tracciare un quadro di cooperazione per i programmi europei sulla sicurezza (ad esempio Horizon 2020) e per l'industria della difesa (Mbda, Space Alliance Tas). Esistono però importanti criticità.

Per l'industria francese il mercato si colloca essenzialmente al di fuori dei confini europei. In un passato recente alcuni programmi europei hanno contribuito a strutturare la cooperazione industriale. Oggi questi progetti scarseggiano, se si esclude l'importante collaborazione per l'Eurofighter. La mancanza di un coordinamento politico tra i governi rende di fatto difficile la pianificazione e lo sviluppo di nuovi progetti.

Dal punto di vista francese questo problema si è manifestato a seguito delle riduzioni di bilancio che il governo ha dovuto operare. I vincoli di bilancio hanno creato notevoli problemi al Ministero della Difesa, il quale deve far fronte alle esigenze di numerose piccole e medie imprese che dipendono esclusivamente dall'attività militare. Per questo motivo il Ministero ha stretto diversi accordi con i gruppi industriali nazionali, cercando di promuovere in particolare la diversificazione delle attività in ambito civile. Il governo francese sta concentrando le sue energie al fine di superare la crisi di commesse, far sopravvivere l'industria e ampliare il più possibile il mercato.

La strategia francese punta inoltre allo sviluppo di collaborazioni prevalentemente bilaterali con partner esterni alla "logica" europea (Gran Bretagna o Stati Uniti), dal momento che il mercato europeo non è in grado di assorbire la produzione dei grandi gruppi industriali nazionali.

L'Italia ha attuato nel suo piccolo una nazionalizzazione intorno a Finmeccanica, raggruppando anche le realtà produttive più piccole. Grazie a questa razionalizzazione l'apparato industriale riesce a sopravvivere, ma non ha risorse sufficienti per espandersi da solo nel mercato europeo.

Le stesse debolezze si riscontrano in Germania. I tedeschi sono restii a lanciarsi in nuovi progetti e mostrano una crescente tendenza all'autoisolamento. Le relazioni bilaterali per diventare europee hanno invece bisogno dell'apporto tedesco, per ora assente. Il risultato è che nessuna potenza europea formula una strategia chiara né un'esplicita dichiarazione di obiettivi.

Nonostante queste difficoltà, il ripiegarsi della Francia a livello nazionale appare come una scelta irrazionale. È necessario sviluppare un programma europeo ben coordinato che possa soddisfare i bisogni del mercato. E sarebbe inoltre necessario diversificare la produzione industriale tra gli Stati membri, accordandosi su standard e criteri di eccellenza nello sviluppo tecnologico per essere più competitivi a livello internazionale.

I programmi di collaborazione europea sono dunque necessari. Il rapporto "privilegiato" franco-britannico sul futuro della difesa europea irrita l'Italia proprio perché rimette in discussione la logica europeista. Stringere unicamente accordi bilaterali può quindi essere rischioso, poiché spinge altri paesi europei a percorrere strade analoghe, o a rivolgersi a fornitori extra-europei.

L'eliminazione delle barriere commerciali e la creazione di incentivi fiscali sono due proposte concrete per promuovere la produzione Ue e rilanciare programmi comuni. Ulteriori misure per una maggiore integrazione e un miglior funzionamento del mercato della difesa possono essere adottate, ma richiedono una forte volontà politica.

Restano quindi possibilità per lo sviluppo di una cooperazione bilaterale italo-francese in ambito europeo, con un occhio di riguardo al partner tedesco. È necessaria però una presa di posizione politica per definire obiettivi strategici e programmi specifici comuni.

2. La proiezione strategica a sud dell'Europa, dal Maghreb all'Africa subsahariana²

Appare utile chiarire come i due paesi percepiscano le realtà a sud dell'Europa con un'Italia che parla di "Mediterraneo" mentre la visione francese non adotta gli stessi criteri e le stesse denominazioni. In entrambi i casi il dibattito è estremamente importante ma inficiato da visioni divergenti o addirittura contrastanti. La situazione critica in molti paesi a sud dell'Europa e il considerevole numero di decessi alle frontiere di Francia e Italia impongono però di accelerare il confronto su questi temi. Le politiche nazionaliste spesso non sono la chiave per risolvere il problema, mentre un'azione politica italo-francese, anche in contesti multilaterali, potrebbe portare a dei passi in avanti.

2.1 Le percezioni della zona Maghreb-Africa subsahariana

Per ragioni storiche la Francia ha un forte radicamento nel continente africano e tende a considerarsi come un modello. Nuovi attori asimmetrici o transcontinentali come la Cina stanno prendendo piede, rimettendo in discussione il primato francese senza però contribuire efficacemente alla soluzione delle problematiche locali. La Francia viene spesso accusata di fornire solo una risposta in termini di sicurezza alle sfide poste dai paesi africani. Tuttavia i francesi si considerano come l'unico attore che cerca attivamente di sostenere le autorità locali, pur prediligendo un approccio militare. Tale approccio è giustificato dall'evolversi del panorama della sicurezza africana. I gruppi armati terroristici superano le frontiere locali, diventando una minaccia transnazionale da affrontare con mirate operazioni di contro-terrorismo. La Francia ha adeguato i suoi interventi a queste nuove minacce, supportando i governi locali nella lotta contro il terrorismo.

La Francia pretenderebbe lo stesso impegno da parte degli altri paesi europei. Nonostante visioni divergenti, emerge la necessità di cooperare e riaffermare una presenza europea unitaria nel territorio africano. È necessario inoltre riconsiderare il continente in un'ottica regionale. L'Unione africana non è in grado di offrire lo spazio geopolitico congruo per inglobare tutti gli stati, e ciò anche perché manca uno stato leader. Il sistema globale si è adeguato a questa realtà, ridefinendo le relazioni con i paesi africani in una logica transatlantica. Francia e Italia hanno

² Hanno partecipato al seminario "La proiezione a Sud dell'Europa, dal Maghreb all'Africa subsahariana" (Roma, 29 aprile 2015): Jean-Pierre Darnis (moderatore), vicedirettore del Programma Sicurezza e Difesa, Istituto Affari Internazionali (IAI); Nicoletta Pirozzi (moderatore), responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI); Abdennour Benantar, professore associato, Università di Parigi VIII; Sylvie Brunel, professore, Università di Parigi IV-Sorbonne; Emmanuel Dupuy, presidente, Institut de prospective et de sécurité en Europe, Parigi; Claudia Gazzini, esperta di storia del Medio Oriente e del Nord Africa, International Crisis Group; Pietro Marcenaro, presidente, Centro piemontese di studi africani; Marco Massoni, direttore editoriale *Politica africana* e segretario generale dell'Institute for Global Studies; Lia Quartapelle, membro della Commissione Affari esteri, Camera dei Deputati.

quindi ampi spazi di cooperazione in questa fase di ridefinizione dei rapporti.

L'Italia dal canto suo si considera in prima linea, colpita dai drammi del Mediterraneo³. A causa della sua posizione geografica deve far fronte al problema delle morti in mare e dei rifugiati. A livello europeo invoca questa situazione di emergenza per cercare di trascinare l'insieme della politica estera verso l'area. Percepisce al tempo stesso la necessità di approfondire la riflessione strategica con il partner francese: la Francia può stimolare l'Italia e coinvolgerla nelle iniziative già consolidate nel continente africano. Tuttavia, il punto critico fondamentale è che l'Italia ha delle difficoltà nel vedere la Francia come partner per la condivisione d'informazioni e know-how. I due paesi hanno interessi spesso competitivi. Per esempio mirano entrambi alla penetrazione economica in stati come Angola o Mozambico.

L'Africa subsahariana attira l'interesse economico di molti paesi industrializzati, ad esempio gli Stati Uniti che cercano di aprire la strada alle loro imprese investendo nelle infrastrutture. Per ottenere lo stesso risultato, Francia e Italia potrebbero agganciare le loro economie al mercato africano condividendo costi e strumenti per iniziative strategiche coordinate. L'Italia tende a volte a farsi sfuggire queste occasioni. La crisi migratoria può però servire da catalizzatore e mettere in luce le competenze italiane. Un esempio è il tipo di diplomazia alternativa di cui l'Italia è esperta. La *smart diplomacy* italiana ha molteplici sfaccettature e opera in maniera più inclusiva, anche a livello economico. Questo pragmatismo italiano, che spesso manca in Francia, può essere un approccio utile alle problematiche africane.

Un'ulteriore questione è quella della politica estera europea. Sia la Francia che l'Italia sono divise tra interessi nazionali e interessi comunitari. Con la creazione dell'Unione per il Mediterraneo (Upm), la Francia ha cercato di avviare un processo di costruzione d'identità politica attraverso le istituzioni europee. Tale progetto però non si è tradotto in una reale trasformazione istituzionale per i paesi coinvolti. Anche il risultato delle primavere arabe tende a fare privilegiare la ricerca della stabilità e non l'espansione di un multilateralismo democratico. Quindi prevale ancora il bilateralismo e la prospettiva stato-centrica piuttosto che la cooperazione multilaterale. Oggi però le iniziative di *institution building* sono necessarie. Per risolvere il problema delle morti in mare, dei rifugiati e del terrorismo, urge un'azione politica coordinata. Una linea strategica Francia-Italia può contribuire a raggiungere tale scopo.

2.2 Francia e Italia in ambito multilaterale

Il *burden sharing* e l'appello alla solidarietà per ciò che riguarda mezzi e costi appaiono come soluzioni di buon senso alle problematiche dell'area, soprattutto se si riferisce alle citate complementarità fra Francia e Italia. Si pone anche il problema

³ Si noti che l'uso del termine "Mediterraneo" rispecchia una visione italiana, la zona essendo definita con altra terminologia dalla Francia.

del coinvolgimento, anche politico, dei paesi meta di immigrazione, come Germania, Svezia e Gran Bretagna. Si delinea quindi il problema di una strategia comune europea e della possibilità per l'Europa di intervenire localmente come un unico attore. La sinergia europea ha le capacità di attuare un nuovo piano per rivalutare le ricchezze africane. Può creare un vero mercato interno e sperimentare le nuove tecnologie per uno sviluppo sostenibile del continente.

Questo ambizioso obiettivo presuppone una condivisone di intenti tra i principali Stati membri. Italia e Francia però si scontrano ancora su un tema fondamentale: l'intervento in Libia del 2011.

Tra Francia e Italia esiste una relativa competizione, se non rivalità, riguardo alle relazioni con la Libia. Va sottolineato però quanto questo tema sia sensibile per Roma mentre viene piuttosto ignorato a Parigi. Già il trattato bilaterale italo-libico ha rappresentato un tentativo italiano di assicurarsi un primato economico attraverso rapporti preferenziali. La competizione si è inasprita poi a causa dell'intervento contro Gheddafi nel 2011, cui l'Italia ha partecipato malvolentieri. La latente rivalità economica si è oggi sviluppata fino ad includere la lotta contro il terrorismo. In Italia ci si interroga a volte sulla strategia francese, concentrata soprattutto a sud della Libia e sulla zona di frontiera con il Niger mentre l'obiettivo dichiarato dalla Francia è la messa in sicurezza delle frontiere per controllare il flusso delle bande criminali e per la stabilità della regione, in un'ottica di lotta al terrorismo.

L'Italia è favorevole ad un diverso approccio. Ritiene prioritario un intervento a sostegno delle fragili istituzioni politiche. Secondo Roma le questioni di *governance*, anticorruzione e sviluppo sociale vengono spesso accantonate, in favore dell'antiterrorismo.

L'approccio italiano è anche dettato dal problema migratorio. Le guerre civili e l'instabilità politica sono fenomeni che moltiplicano le partenze. Di conseguenza per Roma l'agenda politica europea deve proporre e sperimentare strumenti alternativi per risolvere il problema. Francia e Italia possono lavorare insieme per restaurare una percezione dell'immagine europea diversa da quella attuale.

L'Italia vuole avviare un dialogo tra cooperazione e sicurezza. La cooperazione oggi è poco propensa a ragionare su quali possano essere le interazioni con il mondo della sicurezza. Queste interazioni sono però la chiave per rafforzare le istituzioni in contesti fragili o in situazioni post conflitto. Questo approccio cooperativo si fonda soprattutto sulle capacità italiane di costruire rapporti basati sul coinvolgimento di attori alternativi, come le imprese.

Una maggiore cooperazione bilaterale tra Francia e Italia è essenziale per risolvere i problemi principali nell'area del Mediterraneo. Per far ciò è necessario trovare un punto d'incontro tra il modello cooperativo francese e quello alternativo proposto dall'Italia. Nonostante posizioni divergenti, in particolare sul caso libico, una convergenza è possibile soprattutto in ambito europeo.

3. Strategie energetiche⁴

L'energia è un tema importante e in evoluzione per la politica globale. Lo scenario internazionale è sempre più competitivo, grazie a paesi emergenti come Cina e India. In più la rivoluzione tecnologica in favore delle rinnovabili impone un know-how e capacità tecniche sempre più specifiche per un consumo energetico più efficiente. In questo nuovo quadro, Francia e Italia affrontano numerose sfide. La storia dei due paesi è simile, con forti monopoli energetici, ma le priorità strategiche sono oggi differenti, a volte conflittuali. In Francia il ruolo del nucleare rimane preponderante, mentre l'Italia punta più sull'energia termoelettrica e sulle fonti rinnovabili, scelta dettata anche dall'opinione pubblica. Vi sono invece sovrapposizioni in politica estera, con potenziali conflittualità in aree di interesse come il Maghreb o l'Africa subsahariana. Infine, la proposta della Commissione europea di una futura "Unione dell'energia" comporta ulteriori sfide. Tra le più significative ci sono il tema delle interconnessioni e della diversificazione energetica. Tali sfide possono però essere superate attraverso una maggiore cooperazione bilaterale.

3.1 La dimensione energetica di Francia e Italia nel quadro europeo

La politica energetica oggi è decisa in ambito Ue e i margini di manovra nazionali si sono molto ridotti. Le decisioni circa il mix delle fonti energetiche rimangono però ai singoli Stati membri. L'Ue continua a garantire una sinergia energetica che in realtà manca. Ogni stato persegue le proprie priorità, spesso conflittuali. Per esempio, la Francia è sempre stata più reticente nell'aprirsi al mercato rispetto all'Italia, poiché lo Stato francese è da sempre più centralizzato. L'Italia si presenta al contrario come un modello più competitivo e integrato, e le centrali a ciclo combinato ne sono un esempio. La Francia poi ha sviluppato poco il settore delle rinnovabili rispetto alle sue risorse naturali. L'Italia invece ha potenziato sensibilmente questo settore, pur se in un lasso di tempo ristretto e con poche ricadute industriali, sfruttando soprattutto sussidi e incentivi. Entrambi i paesi si trovano ad affrontare diversi problemi dal punto di vista economico: la Francia dovrà sostenere costi notevoli per mantenere le proprie capacità nel nucleare, mentre l'Italia, con seri problemi di bilancio, dovrà ripagare i sussidi utilizzati per le rinnovabili.

⁴ Hanno partecipato al seminario "Riflessioni comparate su modelli e strategie energetiche" (Roma, 13 maggio 2015): Alessandra Migliaccio (moderatore), direttore, Bloomberg News, Roma; Nicolò Sartori, responsabile di ricerca, Istituto Affari Internazionali (IAI); Aldo Chiarini, presidente, Engie Italia; Marie-Claire Aoun, direttore del Centro per l'Energia, Institut français des relations internationales (Ifri); Carlo Andrea Bollino, professore di Economia politica, Università degli studi di Perugia e presidente dell'Associazione italiana economisti dell'energia (Aiee); Philippe Copinschi, professore di Relazioni internazionali, SciencesPo; Patrice Geoffron, professore ordinario e direttore del Laboratorio di economiadell'Università Paris-Dauphine; Luigi De Paoli, professore di Economia applicata, Università Bocconi di Milano; Matteo Verda, junior lecturer, Università degli studi di Pavia e ricercatore associato, ISPI; Jean-Michel Glachant, direttore del Loyola de Palacio Energy Policy Programme e della Florence School of Regulation, Istituto universitario europeo.

In prospettiva, l'Unione europea rimane l'elemento centrale che definisce quadro economico e normativa. All'interno di queste linee guida, l'Europa va verso un'energia distribuita e decentralizzata, cambiando il paradigma di soddisfacimento della domanda di energia. Per la Francia, sviluppare un'energia decentralizzata non sarà facile a causa della configurazione statale. L'Italia è orientata ad attuare una riforma attraverso meccanismi di *capacity payment* e incentivi, che però non sono più sostenibili in termini di bilancio.

La Francia da tempo cerca di prepararsi alla transizione energetica richiesta dall'Unione. I processi di transizione non sono però molto chiari. Prevedono una certa riduzione del nucleare, una crescita delle rinnovabili e una riduzione del consumo dell'energia da combustibili fossili (obiettivo non facile con i livelli odierni dei prezzi del petrolio). Per l'efficacia energetica, la Francia sta investendo nel rinnovamento energetico degli edifici e decentrando significativamente la produzione dell'energia. Queste iniziative hanno costi notevoli che la politica francese non è abituata a sostenere. La riduzione del nucleare auspicata dall'Ue è il principale tema di dibattito nel panorama politico francese, e sovente giudicata contraria agli interessi nazionali.

In questo contesto la Francia guarda con interesse alle innovazioni italiane e punta alla condivisione di esperienze, soprattutto per ciò che riguarda la diversificazione energetica. In più la politica italiana e il suo rapporto con le collettività locali sono una fonte di ispirazione per la Francia.

Detto questo, i sistemi elettrici dei due paesi sono alquanto simili e soffrono dell'ormai obsoleto mercato elettrico. Sfruttare le complementarità di Francia e Italia può essere risolutivo e l'Italia propone concrete opportunità di cooperazione. In particolare è possibile cooperare per trovare un prezzo di equilibrio comune sulle fonti energetiche, incrementare i flussi d'importazione in Francia di energia italiana potenziando il *market coupling*, proporre i contratti emergenti del tipo *levelized cost of energy*, progettare nuovi gasdotti in Costa Azzurra provenienti dalla Spagna e dal Maghreb, allineare a livello europeo la fiscalità in campo energetico.

3.2 Politica estera energetica: due modelli a confronto

La geopolitica francese è strettamente legata agli interessi energetici del paese. In particolare e per ragioni storiche, la Francia ha sempre perseguito l'obiettivo di costruire un proprio autonomo spazio vitale energetico. Ha cercato di instaurare rapporti diplomatici con i paesi africani, prima con l'Algeria, e poi con Congo, Gabon e Camerun per assicurarsi un approvvigionamento indipendente. Questo sistema ormai non esiste più, e oggi anche la Francia si appoggia alle compagnie petrolifere americane. Per il nucleare il discorso è diverso. La Francia deve estrarre e importare uranio per le proprie centrali, che lo trasformano e si occupano dello smaltimento delle scorie. Una delle principali fonti per l'approvvigionamento dell'uranio è il Niger. La geopolitica francese tiene conto di questo fattore, come dimostra il suo impegno per la stabilizzazione del Mali e dell'intera area.

La sicurezza energetica è un altro tema fondamentale per la Francia, critica infatti verso l'approccio europeo in quanto non pone l'accento sulla sicurezza e la diversificazione delle fonti. La Francia auspica un approvvigionamento diversificato, includendo in particolare il gas, per rispondere ad eventuali situazioni di crisi come quella attuale tra Russia e Ucraina. Ritiene inoltre che un approccio comune possa essere sviluppato con il partner italiano proprio in materia di gas e auspica una normalizzazione dei rapporti con la Russia, che interessa anche l'Italia. Individua inoltre una convergenza d'interessi nel Mediterraneo per la costruzione di strutture per il trasporto del gas in Europa. L'Ue è purtroppo "fratturata" tra est e ovest per ciò che riguarda gli interessi economici. Un fronte bilaterale Francia-Italia può promuovere una maggiore collaborazione tra l'Ue e il Mediterraneo sugli aspetti energetici.

Dal suo canto l'Italia importa circa l'80 per cento dell'energia che consuma, soprattutto gas, petrolio e carbone. Il gas proviene dalla Russia e dall'Algeria, ma anche da Libia, Olanda, Germania, Gran Bretagna, Norvegia, e in minor misura dal Qatar. Per il petrolio invece i principali fornitori sono Russia e Arzerbaigian, seguiti dall'Iraq. Il mercato del gas è più rigido rispetto a quello del petrolio, che può essere trasportato più facilmente. La dimensione esterna della politica energetica italiana è dunque estremamente importante data l'elevata quantità di energia importata. Nonostante ciò, il governo italiano si è spesso mostrato negligente, lasciando a Eni ed Enel la gestione dei contatti con i partner stranieri. In più ha spesso dovuto fare ammenda onorevole per rispettare le esigenze della politica europea ed atlantica: l'Italia non si è opposta alle sanzioni contro Iran, Libia o Siria, e nei confronti della Russia ha cercato di mantenere una certa neutralità.

Il tema di maggior convergenza con il partner francese potrebbe essere proprio il Mediterraneo. In particolare vanno sottolineate le possibilità legate allo sviluppo delle rinnovabili nell'Africa subsahariana, dove è possibile sperimentare la costruzione di sistemi energetici differenziati, saltando le tappe intermedie della rivoluzione energetica. La vera sfida che i due paesi devono affrontare è la costruzione di nuove interconnessioni. Al momento infatti sono insufficienti per uniformare i prezzi dell'energia. Il successo dell'Unione dell'energia dipende proprio da tali interconnessioni.

Conclusioni

Per riassumere, non esiste un vero e proprio dividendo politico di un'alleanza Francia-Italia. Esistono delle politiche europee che funzionano bene in entrambi i paesi, ma non sono sinonimo di una reale collaborazione. Potenziare la cooperazione tra i due paesi a livello bilaterale potrebbe rappresentare un'opportunità. La capacità e il know-how italiano devono essere sfruttati dal partner francese. L'Unione dell'energia può produrre nuove iniziative di integrazione. E infine le iniziative regionali possono essere un volano per questa fondamentale integrazione europea.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

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 (*Affari Internazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 16 | 02F Jean-Pierre Darnis, *France/ Italie: scénarios stratégiques bilatéraux*
- 16 | 02 Jean-Pierre Darnis, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*
- 16 | 01 Maria Elena Sandalli, *Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective*
- 15 | 27 Andrea Dessì, *Radicalisation in the Mediterranean Region: Old and New Drivers*
- 15 | 26E Francesca Monaco and Tommaso De Zan, *Italy and NATO: What Defence?*
- 15 | 26 Francesca Monaco e Tommaso De Zan, *Italia e Nato: quale difesa?*
- 15 | 25 Paola Tessari, Paola Sartori e Alessandro Marrone, *La politica di difesa italiana tra Nato e Libro Bianco*
- 15 | 24E Francesca Monaco and Alessandra Scalia, *NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities*
- 15 | 24 Francesca Monaco and Alessandra Scalia, *NATO Towards Warsaw 2016 Summit: Challenges and Opportunities*
- 15 | 23 Tommaso De Zan, Fabrizio d'Amore e Federica Di Camillo, *Protezione del traffico aereo civile dalla minaccia cibernetica*