

# La politica estera del Governo giallo-verde

di Ferdinando Nelli Feroci

## ABSTRACT

Nel contratto di Governo la politica estera, i rapporti con l'Europa e la collocazione internazionale del Paese sono oggetto solo di scarsi, vaghi e generici accenni. Peraltro nella prassi di questi dieci mesi di Governo, la politica estera e la collocazione internazionale del Paese sono state le più evidenti vittime della competizione permanente fra Lega e Movimento 5 Stelle. La politica estera dell'Italia è stata comunque caratterizzata da una evidente discrasia fra la retorica e la narrativa dei due partiti che compongono la maggioranza (che sembrerebbero sollecitare più discontinuità rispetto al passato sul tema della collocazione internazionale del Paese) e l'azione del Governo che, malgrado incertezze e contraddizioni, si è mossa finora in un solco di relativa, anche se spesso ambigua, continuità, pur pagando un prezzo elevato in termini di isolamento e marginalità sulla scena europea e internazionale.

*Politica estera dell'Italia | Partiti politici | Politica europea dell'Italia | Elezioni | Parlamento europeo | Usa | Russia | Cina*

**keywords**

## La politica estera del Governo giallo-verde

di Ferdinando Nelli Feroci\*

### 1. Le origini del Governo del cambiamento e il contratto di Governo

Il Governo italiano in carica è la diretta conseguenza del risultato delle elezioni politiche del 4 marzo 2018, dalle quali non era emersa una chiara maggioranza in grado di governare il Paese. All'indomani delle elezioni era seguita una lunga fase complessa di incertezze e di tentativi di individuare una maggioranza parlamentare possibile e possibilmente omogenea. A conclusione di questa fase era emerso che l'unica soluzione tecnicamente praticabile, anche se politicamente improbabile, era quella di una alleanza fra Movimento 5 Stelle (l'autentico vincitore delle elezioni) e la Lega (emersa dalle elezioni come il partito più forte del centro-destra).

Si trattava tuttavia di un'alleanza non solo inattesa, ma anche per certi versi "contro natura", tra due forze politiche caratterizzate da piattaforme politiche divergenti, da elettorati fortemente diversi, e infine da un radicamento territoriale ugualmente diverso.

Pochi gli elementi di convergenza che figuravano nelle rispettive piattaforme elettorali, oltre alla determinazione ad assumere responsabilità di Governo. Fra questi vanno segnalati i seguenti sette. Una critica intransigente, e strumentale, degli esecutivi di centro-sinistra, che avevano governato il Paese in precedenza, e di alcune misure "simbolo" adottate dai quei predecessori (riforma delle pensioni, riforma del mercato del lavoro, riforma della scuola ecc.). Una polemica costante nei confronti delle élites e dei cosiddetti poteri forti, che ha incluso una contestazione del valore delle competenze. Una pretesa di rappresentare i presunti interessi autentici dei cittadini o meglio del popolo italiano. Una insistenza sulla priorità da dare alla protezione degli italiani. Una orgogliosa rivendicazione della natura populistica delle rispettive piattaforme elettorali. L'insistenza sulla necessità di recuperare sovranità nazionale. Ed infine una diffusa ostilità nei confronti della dimensione europea e dell'Unione europea, vissuta più come un complesso di limitazioni alla sovranità del Paese che come un'opportunità.

\* Ferdinando Nelli Feroci è presidente dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

· Paper preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), marzo 2019.

La sintesi fra programmi politici pre-elettorali che, malgrado questi elementi comuni, erano molto distanti ha reso necessario un difficile negoziato fra Lega e Movimento 5 Stelle che si è concluso con la firma di un "contratto" di governo, nel quale si è tentato di conciliare gli opposti e ricondurre a sintesi posizioni apparentemente inconciliabili. Un contratto che costituisce qualcosa di radicalmente diverso da un programma comune, a conferma della natura del tutto peculiare dell'alleanza, e del rapporto di scambio fra proposte e misure che rispondevano alla aspettative di basi elettorali molto diversificate. Un contratto che di fatto è una lunga, anche se spesso generica, lista di misure che corrispondono alle promesse elettorali dei due partiti, ma che non ha comunque permesso di evitare una quasi quotidiana competizione fra le due formazioni politiche, in una campagna elettorale che non si è mai conclusa e che durerà sicuramente perlomeno fino alle elezioni europee di maggio 2019.

### *1.1 Il contratto di Governo e la politica estera*

Nel contratto di Governo la politica estera e la collocazione internazionale del Paese quasi non figurano, se si escludono pochi, vaghi e generici accenni. Sulle 56 pagine del documento la politica estera è infatti evocata in pochi paragrafi di un capitolo lungo poco più di una pagina<sup>1</sup>.

Vi si afferma la fedeltà all'appartenenza alla Nato, ma senza evocare il tema delle spese per la difesa e della quota del Pil da destinarvi. Gli Stati Uniti sono citati incidentalmente e unicamente per ricordare la loro natura di alleato privilegiato. Maggiore spazio è dedicato alla Russia, che viene qualificata come partner economico e commerciale di rilevante interesse, e come indispensabile interlocutore per la gestione di crisi regionali. A proposito di Russia il contratto evoca come obiettivo un impegno del Governo per la revoca delle sanzioni economiche adottate nel quadro Ue. La Cina non è neppure menzionata. Infine poche righe sono dedicate al Mediterraneo, unicamente per evocare l'interesse italiano a condizioni di stabilità nella regione.

### *1.2 Il contratto di governo e il rapporto con la Ue*

Un po' più ampio, ma non per questo meno generico e confuso, il capitolo dedicato alla Ue. Vi si trovano nell'ordine i seguenti elementi. Un generico accenno alla necessità di promuovere il progresso economico e sociale in uno spazio interno senza frontiere, caratterizzato da maggiore coesione economica e sociale. Una non meglio specificata riforma dello statuto della Banca centrale europea (Bce). Un rilancio della "identità" europea sulla scena internazionale. L'istituzione di una autentica cittadinanza europea. L'idea di una maggiore cooperazione nei

<sup>1</sup> Lega e Movimento 5 Stelle, *Contratto per il Governo del cambiamento*, 18 maggio 2018, p. 18-19, [https://www.corriere.it/politica/18\\_maggio\\_18/m5s-lega-ecco-contratto-definitivo-c85cd80a-5a7c-11e8-be88-f6b7fbf45ecc.shtml](https://www.corriere.it/politica/18_maggio_18/m5s-lega-ecco-contratto-definitivo-c85cd80a-5a7c-11e8-be88-f6b7fbf45ecc.shtml).

settori della giustizia e degli affari interni. Un vago accenno all'obiettivo di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo. La riaffermazione del principio di sussidiarietà e una migliore distribuzione di competenze fra Stati membri e Ue. Una menzione (peraltro priva di alcun dettaglio) della necessità di una riforma delle regole e degli strumenti della *governance* economica.

### 2. La collocazione internazionale del Paese ostaggio della competizione elettorale. Non una ma quattro politiche estere

Nella prassi di questi dieci mesi di Governo "giallo-verde", dai colori distintivi dei due partiti, la politica estera e la collocazione internazionale del Paese sono state le più evidenti vittime dell'equivoco su cui si è fondato il contratto di governo, e della competizione permanente fra Lega e Movimento 5 Stelle. Ed in effetti ad essere generosi dovremmo parlare di almeno quattro politiche estere distinte e spesso in contraddizione fra loro.

Quella di Matteo Salvini e della Lega, caratterizzate da una costante polemica nei confronti delle Ue; da significative aperture nei confronti della Russia; da una insistenza quasi ossessiva sul tema del controllo dei flussi migratori, del contrasto dell'immigrazione irregolare e della chiusura delle frontiere esterne; e da esplicite aperture nei confronti dei Paesi di Visegrad.

Quella di Luigi Di Maio, meno prevedibile e lineare, ma ugualmente caratterizzata dall'esigenza di trovare bersagli da utilizzare in una sorta di campagna elettorale permanente; da una quotidiana polemica con la Ue e con le istituzioni europee; dalle critiche e le polemiche nei confronti della Francia; dalle reticenze sulle missioni militari all'estero (testimoniate dall'estemporaneo annuncio del ritiro delle truppe italiane in Afghanistan); ed infine da non celate simpatie terzomondiste, come nel caso del Venezuela.

Entrambe le politiche estere di Lega e Movimento 5 Stelle sono state comunque caratterizzate dalla costante ricerca del nemico esterno quale fattore di rafforzamento identitario e di raccolta del consenso, secondo uno schema comune anche ad altre forze nazionaliste e populiste.

Vi è poi la politica estera del premier Giuseppe Conte, e per certi versi dei Ministri Tria e Moavero Milanesi, molto spesso impegnati in esercizi acrobatici mirati a rimediare alle gaffe e alle iniziative politico-elettorali dei due azionisti di riferimento del Governo, e a garantire un minimo di continuità nella collocazione internazionale del Paese, senza però contraddire apertamente i due leader della maggioranza. Ciò è avvenuto ad esempio nel caso del difficile negoziato sulla legge di bilancio, nella tormentata vicenda della definizione di una posizione sostenibile sulla crisi in Venezuela, riguardo alle tensioni nel rapporto con la Francia, e infine nella controversia sul Tav.

Vi è infine la politica estera del Presidente della Repubblica, che, sia pure con lo stile sobrio e riservato che lo contraddistingue, e rigorosamente nei limiti del dettato costituzionale, ha esercitato in più di una occasione quella *"moral suasion"* che si è resa di volta in volta necessaria per assicurare prevedibilità e continuità alla politica estera del Paese.

### 3. L'antagonismo nei confronti della Ue collante della maggioranza di Governo

Ciò premesso e al di là degli scarni accenni contenuti nel contratto di Governo, il segno distintivo dell'esecutivo giallo-verde è stato fin dall'inizio una diffusa ostilità preconcepita nei confronti della Ue. Nella narrativa corrente e quotidiana dei due leader di Lega e Movimento 5 Stelle, l'Unione viene descritta come una istituzione sovranazionale priva di legittimità democratica e governata da burocrati non eletti. Viene inoltre presentata come un complesso di regole e istituzioni il cui compito principale sarebbe quello di limitare la sovranità nazionale, imporre camicie di forza al Paese, se non addirittura proporsi come lo strumento per far passare in Europa l'egemonia ora della Germania ora della Francia.

Prima delle elezioni del 2018 non erano mancate dichiarazioni di esponenti politici dei due partiti che evocavano l'abbandono dell'euro, in alternativa un referendum sull'euro, o addirittura in casi estremi, una ipotesi di "Italexit". Dopo la formazione del Governo la polemica contro la Ue si è parzialmente attenuata. Non si è parlato più di abbandonare l'euro e la stessa ipotesi un referendum è stata accantonata. Ma i leader (e spesso anche i gregari) di entrambe le formazioni politiche (in troppe occasioni confondendo il ruolo di membri del Governo con quello di leader politici) mantengono una narrativa fortemente euro-critica.

La Ue e le sue regole sono viste come un complesso di limitazioni e vincoli piuttosto che come un'opportunità per il Paese; un freno per l'Italia più che un moltiplicatore di potenza. Prevale una nozione riduttiva di sovranità nazionale da tutelare e proteggere, senza alcuna apparente consapevolezza del valore relativo della stessa nozione di sovranità nazionale in un mondo globalizzato e interdipendente.

In particolare, le regole in materia di disciplina di bilancio sono regolarmente criticate come le principali responsabili dello stato precario di salute dell'economia italiana. Le cosiddette politiche di austerità che sarebbero state imposte all'Italia, per mantenere sotto controllo deficit e debito, sono considerate le principali responsabili di effetti pro-ciclici su un'economia già debole. I limiti imposti alla spesa pubblica sono additati come il principale ostacolo all'adozione di misure che avrebbero potuto contenere e ridurre un diffuso disagio sociale. Infine la mancanza di solidarietà da parte dell'Europa nella gestione dei flussi migratori è segnalata costantemente come una delle maggiori criticità per un Paese che si considera più esposto di altri all'impatto degli arrivi di migranti e richiedenti asilo. A ben vedere si tratta di argomenti che hanno un parziale fondo di verità ma che sono quotidianamente utilizzati in funzione strumentale dai due partiti

della maggioranza soprattutto per delegittimare l'Unione europea agli occhi dei rispettivi elettori.

### 3.1 Lo scontro con la Ue sulla legge di bilancio

Date queste premesse non ha destato nessuna sorpresa che la prima occasione di scontro con la Ue sia stata la legge di bilancio per il 2019.

Con l'obiettivo di provvedere alle coperture finanziarie per le due maggiori voci di spesa previste nel contratto di Governo (la riforma delle pensioni con l'introduzione della cosiddetta "quota 100" e il reddito di cittadinanza), l'esecutivo aveva proposto in prima battuta, alla metà di ottobre, un progetto di bilancio che prevedeva un deficit per il 2019 (e per i successivi due anni) pari al 2,4 per cento del Pil e una proiezione, del tutto irrealistica, di crescita del quest'ultimo per il 2019 del 1,5 per cento.

Fu chiaro fin dall'inizio che questo progetto di legge di bilancio comportava una flagrante violazione delle regole vigenti e degli stessi impegni annunciati dallo stesso Governo a giugno. E non a caso venne correttamente interpretato e rivendicato come una aperta contestazione di quelle regole e della stessa autorità della Commissione europea, cui spetta la responsabilità di esaminare il progetto di bilancio, ed eventualmente proporre modifiche, prima che sia sottoposto ai rispettivi parlamenti nazionali.

Si aprì un lungo e delicato confronto/scontro con la Commissione che fin dall'inizio, sostenuta da tutti gli Stati membri, aveva dichiarato inaccettabile il progetto di bilancio e chiesto una sua revisione. La minaccia da parte della Commissione di aprire una procedura di infrazione (la prima nella storia dell'euro per debito eccessivo), le conseguenti reazioni dei mercati finanziari con la rapida crescita dello spread, e una discreta ma efficace azione di *moral suasion* del Presidente della Repubblica, indussero il Governo a fare marcia indietro.

Come risultato di una estenuante trattativa, condotta in prima persona del Presidente del Consiglio, un accordo è stato poi trovato su un deficit pari al 2,04 per cento del Pil e sulla base di una previsione di crescita del Pil dell'1 per cento, certamente più realistica anche se ancora sovrastimata. Ma il processo è stato doloroso e non privo di strascichi e conseguenze. E comunque la partita delle finanze pubbliche resta aperta, come confermato dal rapporto della Commissione europea del febbraio 2019<sup>2</sup>.

Nel corso della difficile trattativa rappresentanti di Governo hanno rivolto frequenti e pesanti accuse, e attacchi anche personali, ad esponenti della Commissione.

<sup>2</sup> Commissione europea, *Relazione per paese relativa all'Italia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla previsione e la correzione degli squilibri macroeconomici* (SWD/2019/1011), 27 febbraio 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019SC1011>.

Soprattutto, si è fatto sistematico riferimento all'argomento che le regole di funzionamento dell'euro penalizzano l'economia italiana, non consentono crescita e occupazione, limitano i margini di manovra necessari per realizzare il programma di Governo e adottare le misure necessarie per lottare contro la povertà e rilanciare l'occupazione. Con il risultato che queste critiche e questi attacchi polemici hanno contribuito ad alimentare, in una opinione pubblica nazionale già molto tiepida nei confronti delle Ue, la convinzione che l'Unione e l'euro siano all'origine dei nostri problemi di scarsa crescita e insufficiente occupazione.

### *3.2 Le migrazioni altro terreno di scontro con la Ue*

Le migrazioni sono state un'altra inevitabile e prevedibile occasione di confronto/scontro con la Ue.

Ispirato dalla linea di Salvini e della Lega, che hanno fatto del contrasto dell'immigrazione irregolare la priorità del programma di Governo, come sicura fonte di consenso, l'esecutivo ha adottato una linea complessivamente più dura sul tema. Ha deciso la chiusura dei porti italiani alle navi con a bordo migranti; ha adottato una stretta ulteriore nei confronti delle Ong operanti nel Mediterraneo; non ha esitato a utilizzare come strumento di pressione sui partner europei la situazione insostenibile di migranti a bordo di navi dirette verso l'Italia, per forzare altri Stati membri ad accoglierne una quota; ha introdotto misure più rigorose per l'esame delle domande di asilo; ha ridotto il ricorso all'istituto della protezione umanitaria; ha rivisto gli stessi criteri per l'accoglienza e la distribuzione dei migranti sul territorio nazionale.

Ma non è riuscito a far breccia sul tema della solidarietà da parte dei partner europei, se si esclude qualche episodio del tutto eccezionale. Ed ha utilizzato questa situazione di stallo sul tema della distribuzione degli oneri nella gestione dei flussi per accusare la Ue di incapacità e irresolutezza e mancanza di solidarietà. Fingendo di non capire che in questo caso le responsabilità non sono tanto della Ue o delle sue istituzioni quanto dei singoli Stati membri. Con il risultato, fortemente voluto, che anche i fallimenti della politica migratoria a livello europeo sono diventati un altro argomento per additare, ad una opinione pubblica già intossicata da una martellante polemica anti-europea, la Ue come la principale responsabile per le carenze registrate nella gestione del fenomeno dei flussi migratori.

### *3.3 La prospettiva delle elezioni del Parlamento europeo. Cambio di narrativa e strategia delle alleanze dei due partiti della maggioranza*

La prospettiva delle ormai imminenti elezioni del Parlamento europeo ha ulteriormente accelerato il ritmo e l'intensità della competizione elettorale fra i due partiti della maggioranza, con conseguenze evidenti e quotidiane sull'azione del Governo. L'esecutivo infatti, troppo spesso paralizzato dalle divergenze fra i due partiti della maggioranza sulle decisioni più politicamente sensibili (dal Tav alla legittima difesa, dalla questione delle autonomie per alcune regioni del Nord alle nomine nelle aziende partecipate dallo stato) è apparso visibilmente in difficoltà

anche sul tema della collocazione internazionale del Paese, dando troppo spesso l'impressione di incertezze e ambiguità.

Nella prospettiva delle elezioni del Parlamento europeo, i due partiti della maggioranza hanno anche aggiornato la loro narrativa nei confronti della Ue. L'Unione resta il bersaglio di quasi quotidiane esternazioni critiche e attacchi, motivati dalla convinzione che attaccare la Ue produca il duplice risultato di aumentare il consenso di un'opinione pubblica nel giro di pochi anni diventata da euro-entusiasta a profondamente euro-scettica, ma anche di scaricare su un comodo capro espiatorio responsabilità che nella stragrande maggioranza dei casi sono nazionali.

Ma Lega e Movimento 5 Stelle, sia pure con accenti diversi, non sono più genericamente contro la Ue, ma contro "questa Ue", che si propongono di cambiare radicalmente. La critica quindi non è tanto nei confronti della Ue in generale ma di una Ue che viene descritta al servizio della finanza internazionale, delle banche, delle multinazionali, dei grandi complessi industriali, delle lobbies. Di una Ue che non avrebbe percepito per tempo le reali preoccupazioni del popolo. Di una Ue non sufficientemente democratica e legittimata.

Nella narrativa corrente degli esponenti dei due partiti della maggioranza, il momento culminante di questa strategia di attacco alla Ue saranno le elezioni europee del prossimo maggio. In tale occasione quello che viene annunciato come il prevedibile successo elettorale dei partiti nazionalisti e sovranisti, dovrebbe segnare una drammatica soluzione di continuità con il passato, la fine di un lungo periodo contrassegnato da maggioranze nel Parlamento europeo fondate sull'alleanza (una sorta di duopolio) fra popolari e socialisti, e la precondizione per nuovi equilibri nel Parlamento europeo, e poi anche nella Commissione e nelle altre istituzioni Ue, finalmente più sensibili agli interessi del popolo o dei cittadini, e in subordine dell'Italia.

Lega (prima e per tempo) e Movimento 5 Stelle (con notevole ritardo) hanno anche avviato un'azione a vasto spettro per costruire alleanze con altri partiti più o meno affini in Europa in vista delle elezioni, e poi della composizione dei gruppi parlamentari dopo le elezioni.

La Lega in questo senso si muove con maggiore agio, e anche finora con maggiore successo, sapendo di poter contare in numerosi Paesi europei (sicuramente nei Paesi del gruppo di Visegrad ma anche in Francia e per certi aspetti in Germania) su partiti potenzialmente naturali alleati. E si muove soprattutto con la prospettiva di diventare il secondo partito più rappresentato al Parlamento europeo (dopo la Cdu/Csu tedesca). Molto più difficile il percorso del Movimento 5 Stelle che ancora non ha definito né una identità, né una strategia delle alleanze in Europa, né tantomeno ha sicurezze sul gruppo parlamentare nel quale confluire dopo le elezioni.



## 4. Il Governo paga le conseguenze con maggiore isolamento in Europa

Se queste sono le dinamiche che caratterizzano l'attività, e l'attivismo spesso eccessivo, dei due partiti della maggioranza, il Governo dal canto suo sta pagando un prezzo elevato come conseguenza del posizionamento dei due partiti, e della tendenza dei due vicepremier a confondere pericolosamente le responsabilità di leader politici da quelle di esponenti di primo piano del Governo.

L'esecutivo è stato quindi costretto in qualche modo ad esercitarsi in acrobatici tentativi di chiarimento con un alleato tradizionale come gli Usa, preoccupato dalle nostre aperture verso Russia e Cina; a rimettere in discussione, per futili motivi, il dialogo e la collaborazione con i partner naturali e tradizionali dell'Italia in Europa (ovvero la Francia o in certe occasioni la Germania); ad assumere periodicamente inutili toni polemici nei confronti delle istituzioni Ue; a guardare ai Paesi di Visegrad come potenziali alleati in nome di una presunta affinità politico ideologica.

Salvo dover prendere atto che con i Paesi di Visegrad, malgrado questa presunta affinità ideologica, le rispettive agende troppo spesso non coincidono o addirittura sono in flagrante contrasto, come sull'immigrazione o sulla Russia. E salvo dover tacitamente riconoscere che i Paesi dell'Europa centro-orientale restano marginali rispetto ai grandi temi dell'agenda europea, e che il rapporto con Francia e Germania resta, volenti o nolenti, ineludibile.

Nel frattempo il Governo italiano non dà segni di avere elaborato né una strategia, né proposte concrete su come posizionarsi nel dibattito sul futuro della Ue. Non sembra avere una chiara idea del ruolo dell'Italia in Europa, né dell'Europa nel mondo. Appare complessivamente isolato e marginalizzato; privo di una coerente strategia delle alleanze o perlomeno delle convergenze; e di fatto sostanzialmente assente dai tavoli negoziali più significativi, ivi compreso quello dove si cominciano a definire le candidature per l'ormai prossimo rinnovo dei vertici delle istituzioni Ue.

### 4.1 Il rapporto con i partner europei

In Europa il rapporto più difficile è attualmente quello con la Francia. Se le difficoltà di questo rapporto sono note, va anche precisato che le responsabilità sono per certi aspetti condivise, e le origini delle recenti tensioni sono dovute a vari fattori.

Sicuramente hanno avuto un peso non indifferente le incomprensioni sul tema del controllo dei flussi migratori, con gli scambi di accuse reciproche per una insufficiente disponibilità ad una collaborazione sulla gestione dei flussi stessi. E vanno segnalate in questo senso alcune dichiarazioni abrasive da parte francese sul quadro politico italiano e sulla politica migratoria di Roma. Ma vanno ugualmente segnalate anche le polemiche pretestuose da parte del Movimento 5 Stelle su presunte responsabilità della cosiddetta politica coloniale francese in Africa e

sul ruolo del franco Cfa come causa determinante dei flussi migratori, nonché il loro estemporaneo tentativo di aprire un dialogo con esponenti più estremisti del movimento dei "gilets jaunes".

Hanno poi pesato sul quadro delle relazioni bilaterali le ricorrenti polemiche da parte italiana sul ruolo della Francia nell'intervento militare in Libia del 2011; ed evidenti persistenti divergenze proprio sulla strategia per risolvere il caos in territorio libico. Così come hanno pesato anche incomprensioni e tensioni attorno ad alcune ipotesi di collaborazione industriale (come nel caso della acquisizione di Stx da parte di Fincantieri, ma anche in relazione alle vicende di Vivendi in Tim e Mediaset), al ruolo dei cosiddetti campioni nazionali e alla presenza di investitori francesi in Italia e italiani in Francia.

Era inevitabile in un tale contesto di tensioni e polemiche, e come conseguenza del clima prevalente nelle relazioni fra Roma e Parigi, che anche l'idea, avviata dall'allora premier Paolo Gentiloni con il Presidente francese Macron, di un solenne Trattato bilaterale (il cosiddetto Trattato del Quirinale), che avrebbe dovuto costituire lo strumento per un consolidamento e una migliore strutturazione del rapporto bilaterale, sia stata per ora congelata *sine die* e senza una concreta prospettiva di riesumazione.

Sono però divergenze che oscurano il dato di un rapporto solido che data almeno dal 1945 ad oggi, malgrado alti e bassi; di una solida relazione commerciale caratterizzata da un importante interscambio commerciale pari a 80 miliardi di euro nel 2017, con un avanzo per l'Italia di 10 miliardi; di una buona collaborazione culturale e scientifica e soprattutto di una potenziale convergenza su molti dossier in Europa. Ugualmente positiva la collaborazione nel campo dell'industria per la difesa, testimoniata tra l'altro dalla circostanza che solo nell'ambito della Cooperazione strutturata permanente Francia e Italia collaborano in ben 12 progetti comuni, e nel settore dello spazio, caratterizzato da importanti collaborazioni fra le rispettive industrie nazionali.

Ad oggi, malgrado una formale normalizzazione delle relazioni bilaterali dopo la crisi del febbraio scorso, appare difficile immaginare a breve scadenza una ripresa di un solido rapporto collaborativo a livello politico tra Roma e Parigi. È se mai da prevedere più competizione che collaborazione almeno fino alle elezioni europee. Anche perché nella campagna elettorale i programmi del presidente francese Emmanuel Macron e della coalizione giallo-verde continueranno a collocarsi su campi opposti.

Curiosamente il rapporto con la Germania si presenta apparentemente meno problematico. Forse perché la Cancelliera, e il mondo della politica tedesco in generale, sono apparsi meno critici e polemici nei confronti del quadro politico emerso in Italia dopo le elezioni del 4 marzo. Forse per la consapevolezza dell'importanza del mercato tedesco per le nostre esportazioni, tema sensibile soprattutto per la Lega.

Rispetto alla fase della campagna elettorale non solo i membri del Governo, ma anche i maggiori esponenti dei partiti della maggioranza, hanno evitato di ricorrere ai consueti argomenti della polemica anti-tedesca e di polemizzare con la Germania per una presunta egemonia in Europa, o per avere imposto all'Eurozona regole rigorose contrarie agli interessi dei Paesi indebitati dell'Europa meridionale.

Ma in realtà il rapporto con il Governo tedesco è ridotto al minimo essenziale. Se ne fa carico soprattutto il premier Conte su cui la Merkel ha scommesso come unico interlocutore affidabile. Mancano contatti periodici fra esponenti di Governo, manca qualsiasi interlocuzione fra le forze politiche. Manca un disegno strategico che punti sulla Germania come partner privilegiato.

Con la Spagna non ci sono novità da registrare. Resta un rapporto privo di contenziosi o di difficoltà, ma anche privo di respiro strategico, e di quella intensità di contatti fra esponenti di Governo o fra forze politiche, che l'oggettiva convergenza di interessi avrebbe potuto presupporre. In una linea di continuità con il passato, la Spagna viene considerato un Paese amico per definizione, ma con il quale non si cerca una solida relazione collaborativa.

Curiosamente la Lega, da sempre favorevole alle autonomie regionali, ha mantenuto una linea di grande prudenza sulla vicenda catalana. E anche quando i governatori leghisti di Lombardia e Veneto, a seguito dei rispettivi referendum, chiesero al Governo Gentiloni l'apertura di un tavolo negoziale sul tema di una maggiore autonomia, lo fecero sottolineando che la loro richiesta si collocava nel quadro di una precisa disposizione della Costituzione, e in nessun modo avrebbe dovuto essere assimilata alla richiesta di indipendenza della Catalogna.

Infine il Governo ha seguito con un certo distacco e senza prese di posizione pubbliche la vicenda della Brexit. In una linea di continuità con i precedenti esecutivi, anche questo Governo si è disciplinatamente allineato sulla posizione comune di Bruxelles sul negoziato con Londra; ha seguito con particolare e comprensibile attenzione la questione dei diritti dei cittadini Ue nel Regno Unito; ha accuratamente evitato di assumere posizioni punitive nei confronti degli interlocutori britannici; e ha soprattutto insistito la necessità di definire una relazione stretta di cooperazione con il Regno Unito dopo la Brexit.

### *4.2 La fascinazione per i Paesi di Visegrad*

A questo raffreddamento dei rapporti con i partner tradizionali hanno corrisposto una serie di segnali di apertura e di interesse, soprattutto da parte di Salvini e della Lega, nei confronti dei Paesi di Visegrad e dei Governi nazionalisti e sovranisti di quei Paesi.

A provocare questo sorprendente riavvicinamento con l'Europa centro-orientale sta un fondamentale equivoco: l'idea che ad una presunta affinità politico-ideologica (sul tema del controllo dei flussi migratori, sul recupero di sovranità nazionale, su una diffusa ostilità nei confronti della Ue) possa corrispondere una

convergenza di interessi oggettivi. In realtà il Governo si è di fatto mostrato assai più prudente su questo fronte, forse nella consapevolezza che sono ben maggiori i fattori di divergenza con quei Paesi (dalle politiche migratorie al rapporto con la Russia) degli elementi di convergenza.

L'imminente campagna elettorale è verosimilmente destinata ad evidenziare questa contraddizione e a mettere in difficoltà il Governo che si troverà costretto a mediare fra la logica della Lega, attualmente il partito della maggioranza più interessato a sviluppare convergenze e collaborazione con questi Paesi, e gli interessi reali dell'Italia che consiglierebbero altri alleati ed interlocutori.

### 5. Gli Usa di Trump

Nei confronti degli Usa di Trump il Governo si è soprattutto speso per sottolineare, in ogni possibile occasione pubblica, il carattere permanente e strategico del rapporto transatlantico e l'importanza per l'Italia di una solida relazione con Washington. Si è preferito quindi in qualche modo mettere sistematicamente la sordina sulle oggettive divergenze, ed evitare accuratamente di evidenziare un evidente disagio per certe scelte di Trump chiaramente in conflitto con gli interessi nazionali italiani: dalle misure protezionistiche minacciate contro la Ue, alla denuncia dell'accordo sul nucleare iraniano, delle intese sul cambiamento climatico, del trattato Inf ecc.

Al tempo stesso vari esponenti di Governo hanno cercato (e in questo in una linea di continuità con i precedenti esecutivi) di accreditarsi a Washington come alleati privilegiati e affidabili sotto tutti i profili. Soprattutto la Lega, ma in parte anche il Movimento 5 Stelle, hanno anzi in più di una occasione sottolineato le oggettive convergenze, non tanto su singole politiche, quanto sulla circostanza che sia il risultato delle presidenziali americane del 2016 che la scena politica emersa in Italia dalle elezioni del 4 marzo 2018 sono espressione di un fenomeno comune: la rivolta contro le élites, il recupero di un rapporto diretto con il popolo sovrano, il rilancio del nazionalismo, la priorità alla protezione degli interessi nazionali, la preoccupazione ossessiva per l'immigrazione clandestina e uno stile di governo che si proclama orgogliosamente populista.

Va però anche aggiunto che malgrado questa istintiva affinità politico-ideologica fra le due forze politiche della maggioranza e la linea Trump, il Governo si è poi correttamente allineato alla linea definita in sede europea nei confronti degli Usa: sulle tensioni in materia di commercio, sull'Iran, sulle sanzioni alla Russia, sul cambiamento climatico.

Le difficoltà maggiori con Washington si sono registrate sul fronte dei rapporti con la Russia e più di recente con la Cina. Gli Usa in più di una occasione hanno manifestato anche pubblicamente la preoccupazione che il Governo italiano possa rompere il fronte unito occidentale sul tema dei rapporti con Mosca (significative in questo senso le pressioni americane per scongiurare iniziative italiane sul

tema delle sanzioni economiche Ue) e con Pechino (altrettanto significative a questo proposito le esplicite messe in guardia di Washington sulla partecipazione italiana alla Nuova via della seta). Infine in sede Nato la pressante richiesta Usa di aumentare le spese per la difesa fino al 2 per cento del Pil, resta un problema aperto anche se finora l'Amministrazione americana ha evitato di mettere pubblicamente l'Italia sul banco degli accusati.

### 6. La Russia

Evidenti aperture e simpatie per la Russia di Vladimir Putin erano state espresse in più di una occasione da parte sia della Lega che dei Cinque Stelle, soprattutto prima e durante la campagna elettorale.

Una combinazione di fattori spiega questo atteggiamento: una neppure troppo celata fascinazione per le democrazie autoritarie e per l'uomo forte al potere, una evidente affinità con la politica dichiaratamente nazionalista di Putin, gli interessi del sistema delle imprese italiane per il mercato russo, e infine verosimilmente lo spessore della collaborazione bilaterale in campo energetico, data la pesante dipendenza italiana dalle forniture di gas russo.

In campagna elettorale sia la Lega che il Movimento 5 Stelle avevano in varie occasioni evocato la necessità di revocare, o almeno alleggerire, le sanzioni alla Russia. E lo stesso argomento era stato ripreso nel contratto di Governo, senza porsi il problema della necessaria concertazione con i partner europei e con gli alleati della Nato.

Completamente assente dal discorso pubblico dei due partiti della maggioranza qualsiasi accenno critico al ruolo della Russia in Ucraina e nel vicinato orientale. Anzi l'annessione della Crimea è stata rivendicata, da alcuni esponenti della Lega, come espressione del principio di autodeterminazione dei popoli. Nessuna critica delle frequenti violazioni da parte di Putin dei diritti delle opposizioni e delle minoranze, o delle libertà di stampa e di espressione. Né dubbi sembrano mai essere stati manifestati neppure su accertate operazioni di hackeraggio di siti anche pubblici europei, o sulle presunte interferenze della Russia in processi elettorali in Paesi Ue.

Malgrado queste premesse, il Governo si è mosso sul tema del rapporto con la Russia in un quadro di sostanziale continuità con la linea dei precedenti esecutivi. Non ha assunto iniziative isolate o estemporanee sul tema delle sanzioni. Né tantomeno ha ritenuto di potersi dissociare dalla linea comune europea e atlantica sulla annessione della Crimea. Anzi si è adeguato alla linea Ue sul tema delle sanzioni anche quando, su iniziativa britannica, è stato deciso di adottare ulteriori sanzioni per un nuovo caso di avvelenamento di cittadini russi nel Regno Unito.

## 7. La Cina

Nei confronti della Cina prevale complessivamente nel Governo, sia pure con differenze evidenti di accenti fra Cinque Stelle e Lega, un atteggiamento di apertura sulla base della considerazione che "l'impero di mezzo" sia per l'Italia decisamente più una opportunità che un rischio. La Cina non viene generalmente percepita né come una minaccia alla sicurezza nazionale, né come un potenziale fattore di rischio per l'autonomia del nostro sistema economico e produttivo.

È vero che qualche divisione è apparsa all'interno della maggioranza, in occasione della preparazione della visita in Italia del Presidente cinese Xi Jinping e in relazione alla formalizzazione della partecipazione italiana alla Nuova via della seta. Ma complessivamente il Governo ha soprattutto puntato sulle opportunità commerciali di un partenariato strategico con la Cina, senza troppo preoccuparsi dei costi politici di una eventuale massiccia presenza cinese nell'economia italiana. Ed ha soprattutto sottolineato le straordinarie potenzialità del mercato cinese come mercato di sbocco per le nostre esportazioni, senza troppo insistere sugli aspetti più problematici dell'accesso a quel mercato.

Complessivamente scarsa è stata l'attenzione sugli aspetti più critici del rapporto con Pechino: insufficiente tutela e assenza di un *level playing field* per gli investimenti esteri in Cina; scarsa trasparenza delle regole del gioco; insufficiente protezione della proprietà intellettuale e dei trasferimenti di tecnologie; concorrenza sleale da parte di imprese di proprietà pubblica pesantemente sussidiate; ipotetiche minacce alla sicurezza nazionale collegate alla partecipazione di aziende cinesi alle reti di telecomunicazione di nuova generazione (anche se va precisato che sulla questione dell'accesso di Huawei e Zte alle gare per la rete 5G ha prevalso per ora un atteggiamento di cautela).

### Qualche considerazione conclusiva

Complessivamente il dato caratterizzante fino ad oggi della politica estera dell'Italia è una rilevante discrasia da un lato fra la retorica e la narrativa dei due partiti che compongono la maggioranza, e che sembrerebbero sollecitare più discontinuità rispetto al passato sul tema della collocazione internazionale del Paese, e dall'altro l'azione del Governo che, malgrado incertezze e contraddizioni, si è mosso finora in un solco di relativa, anche se spesso incerta, continuità.

In realtà le frequenti e irrituali iniziative e dichiarazioni dei due leader di Lega e Movimento 5 Stelle hanno creato non pochi imbarazzi al Governo; hanno reso più difficile l'azione del Presidente del Consiglio quotidianamente impegnato in estenuanti mediazioni anche sul terreno della politica estera e della collocazione internazionale del Paese; ed hanno contribuito ad aumentare l'isolamento internazionale del Paese e a rendere meno prevedibile l'azione del Governo.

In effetti e malgrado la retorica populista delle due forze di governo, Ue e Nato, e un solido rapporto con gli Usa restano, sia pure con i necessari aggiornamenti, i punti di riferimento della politica estera italiana anche ai tempi del "Governo del cambiamento".

Ma il terreno che ha segnato maggiore discontinuità, e sul quale si sono registrati problemi e tensioni, resta ovviamente quello del rapporto con la Ue. Per i motivi già accennati Lega e Cinque Stelle continuano a vedere in "questa" Ue un vincolo alle potenzialità del Paese e continuano ad alimentare una quotidiana polemica nei confronti dell'Unione, delle sue istituzioni e delle sue regole. Una linea che appare ispirata dalla convinzione che oggi attaccare l'Europa sia pagante in termini di consenso elettorale; ma anche una linea che appare in larga misura condizionata dalle debolezze dell'economia italiana, dal peso del nostro debito pubblico e dall'insofferenza dei partiti che sostengono il Governo per le regole europee in materia di disciplina di bilancio, che non consentirebbero di dilatare ulteriormente la spesa pubblica.

La scarsa simpatia e il modesto sostegno di cui godono le posizioni di Lega e Cinque Stelle presso i nostri maggiori partner europei, le frequenti e talora scomposte polemiche nei confronti della Commissione, ed una incomprensibile strategia delle alleanze, sono tra le ragioni del crescente isolamento dell'Italia in Europa. E come risultato l'Italia rischia di continuare a rimanere estranea o ai margini del dibattito sul futuro dell'Ue, e irrilevante sulle trattative sui dossier più politicamente sensibili: dalle grandi scelte in materia di politiche economiche europee, al completamento della *governance* dell'Eurozona e dell'Unione bancaria, dal dibattito sul futuro di una politica industriale europea, alla evoluzione delle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, al negoziato sul bilancio pluriennale e sul tema collegato della distribuzione delle risorse fra le varie rubriche di spesa.

Meno problematica la presenza italiana nella Nato. Ma anche su questo fronte il Governo deve fare i conti con le divergenze che riemergono periodicamente fra i due partiti della maggioranza su vari temi: la questione della spesa complessiva per la difesa (ancora clamorosamente troppo al disotto dell'obiettivo del 2 per cento del Pil); alcuni programmi di acquisizione di sistemi di arma (con le divergenze riemerse sul programma di acquisti degli F-35); il tema della partecipazione italiana ad alcune missioni militari all'estero (sul quale le differenze di sensibilità fra Lega e Cinque Stelle sono note al di là dell'episodio dell'annuncio prematuro e non concordato del ritiro delle truppe italiane in Afghanistan).

Infine il Mediterraneo continua a costituire un'area di interesse e attenzione apparentemente preminenti, senza però che alla consapevolezza del nostro interesse a far prevalere condizioni di stabilità nella regione corrisponda una efficace e condivisa strategia, un programma di lavoro e una chiara percezione dell'importanza delle alleanze giuste ed efficaci. Lo stesso impegno manifestato dal Governo, a dire il vero sporadicamente, per garantire un percorso di stabilizzazione e pacificazione in Libia non ha per ora prodotto risultati apprezzabili.

### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e *governance* globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. 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 Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

Direttore: Alessandro Marrone ([a.marrone@iai.it](mailto:a.marrone@iai.it))

- 19 | 04 Ferdinando Nelli Feroci, *La politica estera del Governo giallo-verde*
- 19 | 03 Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *Il futuro velivolo da combattimento e l'Europa: Executive Summary*
- 19 | 02 Alessandro Marrone and Michele Nones (eds), *Europe and the Future Combat Air System*
- 19 | 01 Nicoletta Pirozzi, Matteo Bonomi and Tiziano Marino, *Shaping the EU's Future through Differentiated Integration*
- 18 | 26 Maria S. Liperi and Asli Selin Okyay, *Policies and Politics of Migration towards the European Elections*
- 18 | 25 Luca Bergamaschi, *Italia e carbone: come uscire al 2025 in modo sicuro, giusto e sostenibile*
- 18 | 24 Karolina Muti e Livia Botti, *La sicurezza dell'Italia e la minaccia nucleare, biologica, chimica e radiologica*
- 18 | 23 Nico Frandi, *Omc e mutamenti geopolitici. Multilateralismo e coalizioni di membri tra crisi, adattamento al cambiamento e rinascita*
- 18 | 22 Irene Fellin, *The Women, Peace and Security Agenda: Challenges and Opportunities for the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation*
- 18 | 21 Ginevra Poli, *Recasting EU Civilian Crisis Management*