

L'eredità del passato, le sfide del futuro. Il ruolo dell'Italia e dell'Europa nelle relazioni internazionali

*a cura di
Gianni Bonvicini e Stefano Silvestri*



IAI/50th

Istituto Affari Internazionali **ANNIVERSARY**



CONTRIBUTI

Riccardo Alcaro

Silvia Colombo

Alessandro Marrone

Nicoletta Pirozzi

GRUPPO DI DISCUSSIONE

Roberto Aliboni
Vincenzo Camporini
Ettore Greco
Cesare Merlini
Ferdinando Nelli Feroci
Michele Nones
Natalino Ronzitti
Fabrizio Saccomanni
Nathalie Tocci



Copyright © 2015 Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma
T +39 06 3224360
F + 39 06 3224363
iai@iai.it
www.iai.it

Indice

Premessa	p. 4
1. Un governo per l'Europa: la sfida dell'integrazione differenziata, Nicoletta Pirozzi	7
1.1 Le sfide	7
1.2 Gli scenari	9
2. La leadership asimmetrica. I rapporti tra Europa e America nel XXI secolo, Riccardo Alcaro	15
2.1 Il ruolo degli Usa nel mondo e le relazioni con l'Europa	15
2.2 Il contributo europeo alla partnership transatlantica: due scenari	19
2.3 Raccomandazioni per il futuro	21
3. L'Europa e il Mediterraneo in fermento, Silvia Colombo	23
3.1 Un ordine stato-centrico in fase di disgregazione	23
3.2 Rafforzamento istituzionale, gestione delle crisi e cooperazione multilaterale allargata: tre pilastri per un approccio europeo alla regione rinnovato, inclusivo e flessibile	25
4. Quale politica estera e di difesa per l'Italia?, Alessandro Marrone	30
4.1 Caratteri della politica estera e di difesa dell'Italia	30
4.2 Quali scenari?	32

Premessa

È sembrato appropriato ad un think tank come lo IAI celebrare i 50 anni dalla sua fondazione con l'elaborazione di un documento di riflessione che guardi al futuro. Abbiamo quindi affidato ad alcuni dei nostri responsabili di ricerca il compito di proporci brevi analisi critiche su quattro ambiti di ricerca in cui l'Istituto ha tradizionalmente investito le sue risorse: l'Unione europea, i rapporti transatlantici, il Mediterraneo e il ruolo dell'Italia in Europa e nel mondo.

Ovviamente, non sono solo questi gli argomenti che lo IAI tratta nella sua attività di ricerca. Nel corso degli anni si sono aggiunti molti altri temi e progetti di studio che di fatto coprono gran parte delle relazioni internazionali. Tuttavia i quattro settori sui quali questo documento si concentra sono in continuità con gli obiettivi di ricerca del nostro Istituto. Essi hanno contribuito in maniera decisiva a definirne il profilo sia in Italia che sul piano internazionale.

L'Unione europea, innanzitutto. Per un Istituto pensato e fondato da Altiero Spinelli, suo primo direttore, l'integrazione europea ha costituito fin dall'inizio il tema centrale e il filo conduttore delle ricerche, su cui intendiamo continuare a sviluppare le analisi del presente e le strategie per il futuro, consci delle difficoltà che l'Ue sta oggi incontrando sia al suo interno che tutt'intorno ai suoi confini. Il mondo intero infatti sta ritornando al vecchio, ma mai completamente abbandonato, concetto di equilibrio di potenza (*balance of power*). L'Ue sarà uno dei poli/attori dei nuovi equilibri o si tornerà a discutere di *balance of power* anche all'interno dei suoi confini? La risposta a questo interrogativo passa inevitabilmente per una rivisitazione del processo di integrazione ove le sfide da affrontare sono enormi: dal prevalere della regola del consenso in ambiti chiave come la politica estera e quella di difesa, all'apparente rinazionalizzazione delle politiche, dalla crescente diffidenza del pubblico verso le istituzioni europee all'incapacità dell'Ue di fornire risposte adeguate ai bisogni sociali ed economici della popolazione dei suoi 28 stati membri. Gli scenari che qui presentiamo propongono soluzioni diverse ad un futuro sviluppo dell'Unione: dalla scelta minimalista di "integrazione intergovernativa" passando da quella funzionalista di un'"integrazione differenziata" fino ad un concetto di integrazione a più livelli con i caratteri forti di un nucleo centrale unitario di carattere sovranazionale e democratico. Fondamentale è quindi partire dalle esigenze economiche, politiche, sociali e di sicurezza di un futuro sistema di *governance* dell'Ue, dove i termini di riferimento principali devono essere governo, valori e finalità dell'Ue.

La riflessione sul ruolo internazionale dell'Ue non può prescindere da un ripensamento dei rapporti con l'America ad ovest e con la Russia ad est in una prospettiva globale, che non sia multipolare in senso stretto, ma che costituisca un modello/premessa per un ordine multilaterale a più dimensioni, regionali e globali, economiche e di sicurezza. Le relazioni transatlantiche sono ancora oggi caratterizzate da un'asimmetria di fondo con gli Usa che continuano ad esercitare una funzione leader, anche se con caratteri diversi rispetto ad un passato in cui i legami con l'Ue rivestivano carattere prioritario. Gli scenari futuri dipenderanno quindi in gran parte dagli orientamenti che prevarranno a Washington, se cioè la futura amministrazione continuerà nella linea tracciata dal presidente Barack Obama o se sceglierà una politica maggiormente improntata ad una logica di potenza. La risposta che l'Europa potrà dare dipenderà tuttavia anche dal grado di *actorness* che nel frattempo sarà riuscita ad acquisire e dalla sua capacità a dotarsi di una nuova strategia globale in vista di un consolidamento dei rapporti con gli Usa nell'ambito della Nato e possibilmente dal raggiungimento di un accordo su un Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (Ttip) che favorisca la circolazione di merci, servizi, capitali, persone e idee tra le due sponde dell'Atlantico, pur tutelando gli standard europei. L'Europa tuttavia non potrà guardare solo ad ovest. Ad est deve raccogliere la sfida di come impostare le relazioni con una Russia sempre più lontana dagli interessi e dai valori occidentali (Politica europea di vicinato, Comunità eurasiatica, nuova architettura di sicurezza europea) e con le grandi potenze in ascesa dell'Asia, l'India e soprattutto la Cina.

Il terzo grande filone di studi dello IAI riguarda il Mediterraneo, verso cui l'Unione europea ambisce a sviluppare una strategia che tenga conto della complessità dell'area. I tentativi di favorire la creazione di un sistema di *governance* regionale sono falliti di fronte all'inasprirsi delle crisi politiche, dei conflitti locali e delle rivalità interstatali. Come è possibile per l'Ue ricostituire architetture di sicurezza regionali e subregionali? Come gestire insieme le crisi nel vicinato ad est e a sud? Quali rapporti instaurare con gli altri attori globali e regionali? Anche in questo caso si propongono diversi scenari, da quello pessimista di un ripiegamento dell'Unione all'interno dei propri confini a quello di un congelamento ai livelli attuali della cooperazione euromediterranea fino ad un nuovo approccio più inclusivo e flessibile verso il Mediterraneo. Anche in questo caso gli scenari dipenderanno in gran parte dall'efficacia e credibilità delle politiche dell'Unione europea e dalla sua capacità ad avviare nuove iniziative politiche e di rinnovamento istituzionale.

In questo quadro internazionale ed europeo in radicale mutamento quali compiti toccano ad un paese come l'Italia, collocata in posizione geostrategica centrale fra Europa, Balcani, Medio Oriente e Mediterraneo? Come rinnovare strategicamente i tre assi principali su cui si è sviluppata la politica estera dell'Italia: contributo all'integrazione europea, forte inserimento nell'Alleanza atlantica, attenzione al

Mediterraneo, Medio Oriente ed Africa? Quali strumenti? Quali risorse? Su questi temi lo IAI ha sviluppato fin dai primi anni '70 una serie di rapporti annuali sulla politica estera italiana, fra cui un annuario, studi settoriali, seminari e conferenze. Una delle linee portanti della filosofia dell'Istituto, introdotta già nella premessa dello statuto del 1965, è stata quella di "sprovvincializzare" la politica estera del paese sulla base del principio che nelle sedi europee e internazionali non basta la presenza: è indispensabile anche la capacità di avanzare proposte, promuovere iniziative e costruire alleanze. Cosa non proprio semplice dal momento che tale capacità è strettamente legata alla credibilità delle politiche interne, all'autorevolezza del personale politico e amministrativo, alla scelta dei partner con cui stringere alleanze ed infine ai mezzi e alle risorse a disposizione. Su queste esigenze ed interrogativi cerca di dare alcune indicazioni l'ultimo capitolo di questo documento, con cui si chiude il cerchio dei quattro grandi filoni portanti della passata e futura attività dello IAI.

Su questi ragionamenti e con questa "filosofia" di fondo l'Istituto intende proseguire la propria attività di ricerca, sia confrontandosi con gli istituti partner in Europa e nel mondo, sia promuovendo progetti e studi in comune con essi. Si intende con ciò contribuire al meglio alla diffusione di un'autentica cultura internazionalistica nel nostro paese. Missione che lo IAI ha cercato di sviluppare con costanza e determinazione in questi primi 50 anni e che intende mantenere e rafforzare in futuro.

1.

UN GOVERNO PER L'EUROPA: LA SFIDA DELL'INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA

Nicoletta Pirozzi

Il fantasma della dissoluzione minaccia la comunità degli stati europei, incarnandosi in forme cangianti: spettri domestici chiamati Grexit e Brexit, movimenti separatisti e radical-populisti in rapida ascesa, moltitudini migranti ai suoi confini. Eppure fino ad un decennio fa, l'idea che il processo di integrazione europea fosse irreversibile era profondamente radicata nella maggioranza dei leader e dei cittadini europei. Diffusa era la convinzione che il sistema westfaliano degli stati nazionali non fosse più adatto a gestire una realtà contemporanea sempre più globalizzata, complessa ed interdipendente. Grande fiducia era riposta nel ruolo di equalizzatore sociale del sistema di welfare europeo e nella sua sostenibilità nel lungo periodo, nonché nelle conquiste epocali dell'abbattimento delle frontiere e dell'adozione della moneta unica, che avevano gettato le basi per un *demos* europeo.

1.1 Le sfide

Negli anni recenti, sono intervenute una serie di sfide strategiche che mettono in discussione questi presupposti, ponendo l'Unione europea di fronte a minacce esistenziali di tipo istituzionale, politico e sociale.

• **Istituzioni: unanimità senza consenso.** L'obiettivo della riforma istituzionale attuata con il Trattato di Lisbona era di rendere l'Unione più democratica, più efficiente e più capace di decidere. In questa direzione vanno il potenziamento del ruolo di iniziativa e di coordinamento dell'azione esterna dell'Alto rappresentante/vice presidente della Commissione europea (ma anche presidente del Consiglio Affari esteri e capo del Servizio europeo per l'azione esterna), l'eliminazione della struttura in pilastri di Maastricht che ha fatto del Parlamento europeo il co-legislatore dell'Unione e l'ampliamento dell'ambito di applicazione della maggioranza qualificata, ad esempio in materia d'immigrazione. L'innegabile potenziamento delle istituzioni e procedure comunitarie attuato dal Trattato ha aperto nuove opportunità di cooperazione in ambito europeo, senza tuttavia scardinare le dinamiche intergovernative nei settori chiave delle politiche economica e finanziaria, estera e di sicurezza, di migrazione ed asilo. La necessità di trovare un consenso a 28 rende estremamente difficile l'assunzione di decisioni

a livello europeo che vadano oltre il minimo comun denominatore. Gli effetti che ne derivano sono disfunzionali, soprattutto in quei settori che risultano vitali per la tenuta dell'Unione. La crisi economica e finanziaria, sebbene abbia stimolato risposte europee come il Meccanismo europeo di stabilità, l'accrescimento dei poteri della Banca centrale europea e l'Unione bancaria, ha parallelamente rafforzato le istituzioni intergovernative come il Consiglio europeo e l'Eurogruppo, indebolendo il ruolo della Commissione europea come motore dell'integrazione. L'introduzione del meccanismo dello *Spitzenkandidat* per la selezione del presidente della Commissione europea è un potenziale stimolo alla creazione di una vera legislatura europea fondata su un più stretto rapporto fiduciario tra legislativo (Parlamento europeo) ed esecutivo (Commissione europea), che però risente fortemente della mancanza di autentici partiti politici europei e della tendenza dei parlamentari europei a rispondere solo alle opinioni pubbliche nazionali.

• **Politiche: rinazionalizzazione e anti-europeismo.** Alla prevalenza del metodo intergovernativo in una serie di settori chiave si è accompagnata una progressiva rinazionalizzazione delle politiche. Davanti a crisi dirompenti e alla richiesta di decisioni tempestive, gli stati europei hanno reagito non puntando su “più Europa”, ma attuando politiche puramente nazionali o, nel migliore dei casi, lasciando che un direttorio di paesi più volenterosi e capaci si facessero carico della risposta europea. La domanda di leadership è stata raccolta in particolare dalla Germania, trasformatasi in un paio d'anni da leader riluttante (*The Economist*, 2013) a leader trainante, e spesso anzi predominante, tanto da suscitare il timore che possa agire da vera e propria potenza egemone pronta all'*Alleingang* (azione unilaterale) per perseguire i propri interessi. Nella crisi greca, propaggine politica della crisi economica e finanziaria, la partita si è giocata quasi interamente tra le capitali tedesca ed ellenica, con l'intervento di comprimari come la Francia e l'Italia a fasi alterne. La Commissione, che pure aspirava ad un ruolo da protagonista, è risultata fortemente indebolita sia dalle aperture tedesche ad una possibile Grexit, sia dalla scelta del leader greco Tsipras di ricorrere ad un referendum nazionale sul piano di salvataggio. Analogamente, la questione migratoria ha messo a nudo un contrasto di fondo, quello tra una visione solidaristica e una nazionalistica, che ha prodotto uno sfaldamento della comunità europea, con chiusura delle frontiere, reintroduzione dei controlli ai confini, e il rifiuto di un'equa redistribuzione delle quote e degli oneri. Al di fuori dei propri confini, la prevalenza degli interessi e delle capacità nazionali ha ostacolato la definizione di una strategia europea in Libia, in Ucraina, in Siria e in tutto il vicinato dell'Unione. I movimenti populistici e i partiti euroscettici che crescono negli stati membri e che hanno fortemente influito sul dibattito politico nelle ultime elezioni europee sono i principali sostenitori di questa tendenza. Essi hanno agito e parlato come *free rider* nella fase pre-elettorale, ma ora si trovano a dover esaminare ed affrontare i costi della rinazionalizzazione e della mancanza di una risposta europea. È possibile che

questo sviluppo sia accentuato dalla prossima sfida sul cammino europeo: la rinegoziazione della *membership* britannica e la prospettiva di un referendum in Gran Bretagna nel 2016-17.

• **Società: disuguaglianza e disamoramento.** Ma la sfida che più minaccia alle fondamenta la costruzione europea sembra essere lo sfaldamento sociale e il progressivo allontanamento dei cittadini dal progetto europeo. Il modello di integrazione che aveva promesso benessere crescente ai popoli dell'Unione ha prodotto effetti distorsivi con una crescita delle disuguaglianze sia tra gli stati membri che all'interno di essi. In particolare, l'Europa non sembra più in grado di offrire prospettive incoraggianti alla parte più giovane della popolazione, come mostra la percentuale media di disoccupazione giovanile al 28 per cento, che in alcuni casi – Croazia, Grecia, Italia, Spagna – supera il 40 per cento. La crisi del modello europeo di sviluppo pone una pesante ipoteca sulla sua tenuta interna e sulla sua capacità di proiezione internazionale. La percentuale di cittadini europei che hanno un'immagine positiva dell'Unione è in fase discendente da dieci anni a questa parte: dal 50 per cento del 2006 al 39 per cento dell'autunno del 2014 (prima della crisi greca). Nel contesto regionale ed internazionale, l'Europa si è illusa di poter “guidare con l'esempio” anche nella gestione di cambiamenti epocali come le “primavere arabe” o di sfide come il nuovo attivismo russo nel vicinato orientale, ma i conflitti aperti alle porte dell'Unione e le ripercussioni sulla sicurezza europea hanno mostrato l'inefficacia di questo approccio. In ultima analisi il modello sociale europeo, che garantisce a tutti un'elevata protezione sociale e diritti di cittadinanza, sembra non più sostenibile, ma l'Europa non ha ancora trovato forme alternative di costruzione e rappresentazione di sé.

1.2 Gli scenari

Quale destino aspetta dunque l'Unione europea? Le sfide strategiche delineate e la reazione degli stati membri e delle istituzioni rendono plausibili due scenari nei quali prevalgono le dinamiche intergovernative a discapito di una maggiore unitarietà. Essi si differenziano per il grado di integrazione, ma appaiono entrambi insufficienti a superare la crisi attuale dell'Unione. Ad essi si può contrapporre un terzo scenario che propone un nuovo modello europeo.

• **Integrazione intergovernativa.** L'opposizione di alcuni stati membri – Gran Bretagna, paesi baltici, alcuni stati dell'Est Europa come Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia – al rafforzamento sovranazionale dell'Unione potrebbe sposarsi con politiche di Germania e Francia più incentrate sulla promozione degli interessi nazionali e di un ruolo di *primi inter pares* nei consessi europei. Questa convergenza di interessi potrebbe giocare a favore di un rafforzamento delle istituzioni e dei meccanismi intergovernativi all'interno dell'Unione. Nel contesto

dell'eurozona, ciò significherebbe porre la *governance* economica interamente nelle mani del Consiglio europeo, dell'Ecofin e dell'Eurogruppo, mentre si proseguirebbe con l'attuazione di meccanismi di coordinamento e di salvaguardia sul modello del Fiscal Compact e dello Strumento europeo di stabilità. Il ruolo potenziato della Banca centrale europea nella definizione della politica monetaria dell'eurozona sarebbe contestato e comunque, in assenza di progressi verso un'Unione fiscale e una più stretta Unione economica, sarebbe insufficiente a prevenire future crisi in stati membri in difficoltà. Allo stesso tempo, la mancanza di una politica economica e fiscale comune ed un'Unione bancaria incompleta si rivelerebbero ostacoli insormontabili per la gestione degli squilibri macroeconomici e della fragilità dei sistemi finanziari nazionali.

Se prevalesse la logica intergovernativa, non potrebbe che consolidarsi la regola dell'unanimità per quelle politiche a cui, anche dopo il Trattato di Lisbona, non si applica la maggioranza qualificata. Nella politica estera e di sicurezza, ciò si tradurrebbe in un indebolimento del ruolo di iniziativa e coordinamento dell'Alto rappresentante, a favore di un direttorio all'interno del Consiglio europeo e del Consiglio Affari esteri, e del Seae a favore delle diplomazie nazionali. Verrebbero a mancare incentivi per l'attuazione della Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa, mentre gli interventi europei in situazioni di crisi e di conflitto sarebbero sempre più limitati e di carattere prevalentemente civile, per rispondere agli interessi strategici nazionali e alle preferenze delle opinioni pubbliche.

Per quelle politiche che sono state oggetto di "comunitarizzazione" nelle ultime riforme dei Trattati, si accentuerebbe il conflitto tra organi intergovernativi e comunitari. In particolare, nella politica di migrazione ed asilo, crescerebbe l'antagonismo tra il Consiglio europeo e il Consiglio Giustizia e Affari interni da una parte, e la Commissione dall'altra, con il rischio di un cortocircuito tra le posizioni delle diverse istituzioni, ad esempio in materia di politica europea di asilo e di quote obbligatorie per la gestione dei migranti.

Un'evoluzione di questo tipo non implica ulteriori approfondimenti del processo di integrazione, favorendo un'Europa a 28 e un suo ulteriore allargamento. Il rallentamento delle spinte verso un potenziamento di istituzioni e meccanismi sovranazionali potrebbe facilitare un voto favorevole al referendum in Gran Bretagna dopo una rinegoziazione della sua *membership*.

In questo contesto, è facilmente prevedibile un approfondimento del processo di rinazionalizzazione delle politiche a scapito di azioni coordinate a livello europeo. La dimensione nazionale acquisirebbe un peso ancora maggiore nel sistema di legittimazione democratica. In particolare, il ruolo di controllo sugli esecutivi, primi responsabili delle politiche europee, verrebbe svolto prevalentemente dai parlamenti nazionali. La prevalenza di temi nazionali che già caratterizza le

consultazioni europee sarebbe rafforzato dalla mancanza di partiti europei e di meccanismi elettorali paneuropei. I legami con i gruppi di interesse nazionali finirebbero per influenzare in maniera decisiva i parlamentari europei, con un conseguente indebolimento della spinta in avanti che l'Assemblea di Strasburgo ha tradizionalmente esercitato sul processo di integrazione sovranazionale. La rinnovata centralità delle politiche e degli interessi nazionali porterebbe inoltre al rafforzamento dei partiti euroscettici e nazionalisti a scapito dei partiti più filoeuropei.

In assenza di adeguati meccanismi di armonizzazione e compensazione, crescerebbero le disuguaglianze tra stati membri, con una possibile intensificazione delle migrazioni intra-europee e crescenti tensioni nella ripartizione dei fondi europei.

• **Integrazione differenziata: la scelta funzionalista.** La necessità di superare i veti degli stati membri all'attuazione di politiche comuni europee potrebbe favorire il consolidamento di un processo di integrazione differenziata che, come già avviene in alcuni settori, consenta di affidare l'adozione e attuazione di iniziative comuni a gruppi ristretti di stati membri, in base alle specifiche aree di interesse. Tale processo potrebbe realizzarsi attraverso meccanismi diversificati – a più velocità, a geometria variabile oppure *à la carte*.

Ad esempio, la volontà degli stati membri di limitare l'impatto di nuove crisi economiche e finanziarie potrebbe gettare le basi per un rafforzamento dell'eurozona. Tale rafforzamento mirerebbe ad attenuare l'attuale asimmetria tra un'unione monetaria centralizzata e sovranazionale da un lato, e la decentralizzazione a livello nazionale delle politiche fiscali e di bilancio. Questo potrebbe attuarsi attraverso un maggiore ricorso al potere d'iniziativa e alle funzioni di controllo della Commissione europea, il completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione economica e monetaria, fino all'istituzione di un Fondo di stabilizzazione per gestire gli interventi di assistenza finanziaria al posto dell'attuale Troika.

L'integrazione differenziata potrebbe tradursi nella creazione di gruppi d'interesse tra stati membri per l'attuazione di politiche più integrate in vari settori. Nella politica estera e di sicurezza, è ipotizzabile la formazione di gruppi di paesi volenterosi e capaci di dare seguito ad iniziative specifiche, ad esempio per la conduzione di missioni militari e l'avvio di progetti congiunti nel settore della difesa, come previsto all'articolo 44 del Trattato sull'Unione europea.

Per le politiche già interessate da processi di "comunitarizzazione", come la politica di migrazione ed asilo, l'integrazione differenziata potrebbe significare accordi rafforzati in alcuni settori specifici tra gli stati membri più esposti, ad esempio per

(1) la creazione di *hub* regionali deputati all'identificazione e allo smistamento dei migranti, (2) l'istituzione di meccanismi vincolanti di distribuzione delle quote con adeguate compensazioni a livello europeo (sfruttando le flessibilità del Patto di stabilità e crescita tramite i fondi europei), (3) la gestione comune delle frontiere marittime e terrestri con il coinvolgimento anche dei paesi non membri dei Balcani e della Turchia.

Anche in questo scenario, la Gran Bretagna potrebbe restare nell'Ue grazie all'attrazione esercitata dai vantaggi del mercato unico (le esportazioni della Gran Bretagna verso i paesi dell'Unione contribuiscono per il 14 per cento al suo Pil) e alla possibilità di aggirare l'impegno ad una "*ever closer Union*", mai digerito da Londra.

Un'architettura di questo tipo richiederebbe nuove forme di legittimità democratica. Il doppio livello di controllo parlamentare esistente – europeo e nazionale – si affiancherebbe ad un necessario rafforzamento della legittimazione parlamentare dei diversi nuclei di integrazione. Nel caso dell'eurozona, ciò potrebbe realizzarsi attraverso il conferimento di maggiori poteri ai parlamenti nazionali dell'eurozona, la creazione di una sotto-commissione del Parlamento europeo per l'area euro, oppure di una conferenza inter-parlamentare per l'Unione economica e monetaria.

Questo tipo di scenario implicherebbe maggiori differenze nei livelli di integrazione tra gli stati membri, non compensato da meccanismi di gestione comune affidati ad istituzioni sovranazionali. Ciò genererebbe un grado di complessità difficilmente compatibile con un progetto unitario di sviluppo dell'integrazione europea, con inevitabili conseguenze negative per il mantenimento di una comune identità europea e per la proiezione internazionale dell'Unione.

• ***Integrazione differenziata: la scelta federalista.*** Negli scenari precedenti verrebbero attuati correttivi solo parziali al *business as usual*, il che accentuerebbe il rischio, insito nella mancanza di un obiettivo politico comune, di un progressivo indebolimento, se non di una disintegrazione dell'Unione. Di fronte alle minacce esistenziali sopra delineate, è invece necessario adottare dei correttivi all'assetto istituzionale e alla gestione della politica europea che possano integrare e in parte compensare le dinamiche intergovernative e di frammentazione in atto.

L'integrazione differenziata è destinata a generare una complessità difficilmente gestibile se non inquadrata in un'Unione rafforzata in senso sovranazionale e democratico. Questa è una strada percorribile soltanto a due condizioni: (1) il potenziamento del ruolo delle istituzioni nella gestione dei gruppi d'interesse e nel coordinamento tra essi; (2) il mantenimento dell'obiettivo comune di "*ever closer*

Union". Solo così si può garantire che i vari progetti restino aperti all'adesione di tutti gli stati membri e che le iniziative inizialmente lanciate al di fuori dei Trattati possano poi essere integrate nell'*acquis communautaire*.

Nel caso dell'eurozona, si potrebbe puntare alla creazione di un Ministero del Tesoro, che realizzerebbe il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello europeo ed agirebbe da controparte fiscale alla Banca centrale europea. Tuttavia, non è difficile ipotizzare che persisterebbero rilevanti differenze, tra gli stati membri, sul ruolo che un governo dell'eurozona dovrebbe svolgere ("guardiano delle regole" per il blocco rigorista raccolto intorno alla Germania, "responsabile per la crescita" per l'Italia, la Francia ed altri). Potrebbe anche essere introdotto un bilancio aggiuntivo per l'eurozona, ad esempio attribuendo alle istituzioni comuni una qualche forma di capacità impositiva autonoma nell'ambito del processo di revisione del sistema delle risorse proprie dell'Ue. Meccanismi intergovernativi creati per rispondere alla crisi economica e finanziaria, come il Fiscal Compact e il Meccanismo europeo di stabilità dovrebbero essere integrati nell'ambito dei Trattati. L'approfondimento dell'integrazione politica dell'eurozona potrebbe spingere la maggior parte degli stati membri dell'Ue che ancora non ne fanno parte ad accelerare il processo di adesione, trasformandola nel nucleo principale dell'Unione.

Il timore di marginalizzazione in un'Unione dominata dalla maggioranza qualificata degli stati membri dell'eurozona, insieme alla necessità di aderire al principio di una "*ever closer Union*", renderebbero l'ipotesi Brexit più probabile.

Nel settore della politica di sicurezza e di difesa, si attuerebbe la Cooperazione strutturata permanente così come prevista dai Trattati vigenti, e il potere di indirizzo dell'Alto rappresentante sarebbe rinvigorito con la promozione e il coordinamento di iniziative specifiche di integrazione differenziata. Analoghe funzioni di iniziativa e coordinamento per le altre politiche strategiche dell'Unione, come quelle di migrazione e asilo, energetica, ambientale, dello spazio e dei trasporti, sarebbero svolte dalla Commissione e dall'Alto rappresentante.

Il governo dell'Unione potrebbe essere assicurato da un rapporto più funzionale tra Parlamento europeo e Commissione attraverso l'istituzionalizzazione dello *Spitzenkandidat* e la creazione di un sistema partitico europeo che si confronti in elezioni autenticamente sovranazionali. Istituzioni più responsabili di fronte ai cittadini contribuirebbero anche a diminuire la presa delle forze populiste ed euroscettiche.

Gli interventi in ambito istituzionale e politico non potrebbero prescindere da un'azione tesa a ricreare un *demos* europeo attraverso politiche comuni di cittadinanza (occupazione, immigrazione, ecc.), in particolare con interventi rivolti

alle giovani generazioni, nonché da una nuova partecipazione popolare con il potenziamento di strumenti come l'Iniziativa popolare europea, e dal rafforzamento delle politiche sociali europee in materia di orario lavorativo, congedo di maternità, regole di non discriminazione.

La realizzazione di questo scenario richiede un'esplicita volontà delle classi dirigenti europee di cambiare passo. L'Unione manterrebbe un obiettivo comune ma lascerebbe spazio ad iniziative più avanzate svincolate dalla necessità di raggiungere l'unanimità a 28. Gli interessi nazionali potrebbero essere promossi dai governi attraverso la partecipazione ai diversi nuclei di integrazione, che però, avendo in linea di principio un carattere inclusivo, sarebbero aperti a una progressiva "comunitarizzazione".

La legittimità democratica di un sistema complesso di integrazione è la sfida più grande, poiché richiede la creazione di vero e proprio governo dell'Unione fondato su un rapporto fiduciario più stretto e lineare tra legislativo (Parlamento europeo) ed esecutivo (Commissione europea) e sull'istituzione di un sistema elettorale genuinamente europeo. Tuttavia, solo una revisione del concetto di cittadinanza europea, fondato sulla partecipazione e sui diritti, potrebbe garantire la sostenibilità del progetto europeo ed il rafforzamento della sua legittimazione nel contesto internazionale odierno.

Una scelta di differenziazione nel quadro di un processo di integrazione permanente e governata sembra essere quella più opportuna per affrontare le sfide esistenziali che l'Unione si trova davanti. "Questi sono i cambiamenti necessari per creare, intorno al nuovo ordine, un larghissimo strato di cittadini interessati al suo mantenimento e per dare alla vita politica una consolidata impronta di libertà, impregnata di un forte senso di solidarietà sociale" (*Manifesto di Ventotene*, 1941).

2. LA LEADERSHIP ASIMMETRICA. I RAPPORTI TRA EUROPA E AMERICA NEL XXI SECOLO

Riccardo Alcaro

Gli Stati Uniti sono al vertice del sistema di relazioni internazionali dell'Unione europea e dei suoi stati membri. L'America continua, infatti, a esercitare una funzione di leadership in Europa. Questa asimmetria di fondo rende l'evoluzione del partenariato tra Europa e Usa più dipendente da Washington che da una qualsiasi delle capitali europee. Quando ci si interroga sul futuro dei rapporti transatlantici, quindi, è opportuno per prima cosa concentrarsi sul modo in cui gli Stati Uniti vedono il mondo e il proprio ruolo in esso e poi valutare quali possano essere le opzioni degli europei. Questi ultimi sono senz'altro in grado di esercitare un ruolo di primo piano nelle relazioni internazionali, ma a patto di riuscire a definire efficaci posizioni comuni in seno all'Ue.

2.1 Il ruolo degli Usa nel mondo e le relazioni con l'Europa

A Washington si confrontano diverse "visioni" del ruolo degli Usa nel mondo. Negli ultimi anni il dibattito è stato particolarmente acceso tra l'amministrazione Obama e i suoi avversari politici, ma le divergenze non sono riconducibili solamente a una logica di parte. La realtà è che esistono valutazioni diverse sulle implicazioni strategiche per gli Usa dei principali fattori di cambiamento sistemici, e cioè (a) sull'emergere di nuove potenze come la Cina (o il ritorno di vecchie come la Russia) non allineate con gli interessi americani; (b) sull'importanza delle crescenti minacce asimmetriche, in particolare quelle generate o facilitate da crisi regionali e conflitti civili come la proliferazione di gruppi jihadisti; e (c) sulla governance di questioni globali, in primo luogo il commercio e la finanza internazionali, e transnazionali, come il riscaldamento globale.

Il presidente Barack Obama è persuaso che, in un mondo più policentrico e interdipendente, gli Stati Uniti possano preservare la loro leadership globale solo attraverso un delicato esercizio di bilanciamento tra pressione, dialogo e cooperazione *ad hoc* tra potenze. Per Obama la leadership americana è definita meno dalla capacità degli Usa di tenere sotto scacco nuove e vecchie potenze (in particolar modo Cina e Russia), che dalla capacità di coinvolgere altri nella gestione di problemi e crisi di rilevanza internazionale.

Obama ha così frenato l'interventismo che ha caratterizzato la politica estera Usa nei primi anni duemila, preferendo azioni più contenute, come l'uso intensivo di droni in chiave anti-jihadista. Allo stesso tempo ha manifestato una certa disponibilità ad affidarsi agli alleati, nei quali ha cercato, più che seguaci fedeli, partner in grado di dare un valore aggiunto alla soluzione dei problemi. Così si spiega, per esempio, la decisione di lasciare a Francia e Regno Unito la conduzione delle operazioni militari in Libia, e alla Francia e soprattutto alla Germania il compito di mediare tra Russia e Ucraina. Di qui discende anche l'attenzione prestata dall'amministrazione Obama alle "minilaterali", ovvero gruppi di contatto o coalizioni ad hoc per la gestione di crisi (Iran, Siria) e sfide internazionali (lotta al jihadismo, sicurezza nucleare). È importante sottolineare come Obama abbia anche favorito, là dove possibile, un collegamento tra le iniziative di cooperazione informale e le istituzioni multilaterali – per esempio, tra l'azione dei 5+1 sull'Iran e il Consiglio di sicurezza Onu e l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea). Nelle organizzazioni internazionali il presidente Usa vede un'importante fonte di legittimità e pertanto di consenso internazionale, ma anche uno strumento per la definizione e il rafforzamento di un sistema di regole e pratiche condivise.

È il caso di sottolineare che l'enfasi sulle regole non è tanto il riflesso di una visione idealistica delle relazioni internazionali quanto della convinzione che l'influenza degli Usa derivi anche dalla capacità di fissare standard globali. In questo senso è degno di nota come Obama abbia promosso iniziative commerciali come il Partenariato transpacifico con i paesi del *Pacific Rim* (esclusa la Cina) e il Partenariato transatlantico per l'investimento e il commercio (più noto con l'acronimo inglese Ttip) con l'Unione europea insistendo più sul loro valore geopolitico – come potenti strumenti per fissare standard regolamentari di portata globale – che sui vantaggi economici che ne deriverebbero.

La politica estera di Obama non manca di estimatori in patria, ma altrettanto o forse più numerosi sono gli scettici e i critici. A molti, soprattutto tra le fila dei repubblicani, la sofisticata visione del presidente del ruolo globale degli Usa sembra un'allarmante rinuncia ad esercitare una leadership più decisa. Molti ritengono che gli Usa siano minacciati da un'alleanza opportunistica tra Cina, Russia e Iran. A tale minaccia gli Stati Uniti dovrebbero reagire ricalibrando la loro *military posture* globale in chiave di pressione (sulla Cina) e contenimento (di Russia ed Iran), costruendo coalizioni con gli stati regionali più propensi ad allinearsi con gli Usa, come Polonia e paesi baltici per quanto riguarda la Russia; Giappone, Taiwan e alcuni paesi del Sudest asiatico per quanto riguarda la Cina; Israele e stati arabi sunniti per quanto riguarda l'Iran. Un corollario di questa visione del mondo è una forte riluttanza ad operare in contesti istituzionali multilaterali che possano limitare la libertà d'azione degli Usa. Secondo i fautori di questa linea la lotta al jihadismo resta prioritaria, non tale tuttavia da giustificare concessioni alle potenze rivali. In questa visione del mondo fondamentalmente

competitiva, il conseguimento di una *governance* condivisa di questioni transnazionali è di minore rilevanza strategica.

Quella tratteggiata sopra è in parte una semplificazione. Anche il più radicale sostenitore di una politica di potenza dovrà confrontarsi con i rischi di *escalation* legati ad una linea di scontro con le potenze antagoniste degli Stati Uniti e cercare forme di distensione. Il punto tuttavia è che al momento non esiste nell'establishment politico Usa un consenso generale sulle principali linee guida che ne dovrebbero orientare l'azione internazionale. L'approssimarsi della fine del secondo mandato di Obama lascia quindi aperta la questione sul ruolo degli Usa nel mondo – e con essa l'evoluzione del legame con gli europei.

Gli europei continuano ad avere un interesse strategico vitale in un rapporto privilegiato con gli Usa. Sia le élite sia l'opinione pubblica sembrano avere coscienza della sua importanza. Lo attesta il fatto che in entrambe permane una predisposizione generalmente positiva verso il legame con l'alleato d'oltreatlantico, nonostante il risentimento di molti europei per l'invasione americana dell'Iraq del 2003, per l'ambivalenza degli Usa verso le istituzioni e i regimi multilaterali, e più recentemente per il fatto che l'intelligence Usa abbia intercettato (e verosimilmente ancora intercetti) comunicazioni e dati di cittadini e addirittura leader europei.

Le divergenze di opinione, di priorità e di interessi non hanno impedito ad Usa ed Europa di realizzare forme di cooperazione su importanti dossier, come Afghanistan, Russia e Iran, e di puntare sul rafforzamento dei rapporti bilaterali attraverso un grande accordo economico come il Ttip. Questi casi, pur nelle loro differenze, sono molto indicativi dell'atteggiamento europeo verso gli Usa e americano verso l'Europa.

Nel giudicare la cooperazione transatlantica in Afghanistan è necessario guardare oltre l'irritazione degli americani per i limiti che molti paesi europei hanno imposto al numero e all'impiego delle proprie truppe. È importante sottolineare invece come, per solidarietà con gli Usa, gli europei abbiano mantenuto in Afghanistan migliaia di effettivi per oltre dieci anni nonostante la crescente impopolarità della missione. Il fatto che la missione fosse guidata dalla Nato ha certamente avuto un ruolo nell'assicurarne la tenuta, perché un'alleanza formale (qual è appunto la Nato) fornisce incentivi sistemici a cooperare e restare solidali. Per gli europei l'interesse è quello di offrire lealtà e appoggio alla politica estera Usa per ottenere in cambio protezione del loro territorio e uno sforzo stabilizzatore (almeno in teoria) da parte Usa nelle aree di crisi alla periferia dell'Ue.

I casi di Iran e Russia hanno reso evidente agli Usa il vantaggio strutturale di cooperare con gli europei quando diplomazia e sanzioni giocano un ruolo fondamentale nella gestione di una crisi. Senza il sostegno dell'Ue, l'opzione delle sanzioni sull'Iran (a causa delle sue ambizioni nucleari) e Russia (in seguito alla destabilizzazione dell'Ucraina seguita all'annessione russa della Crimea) avrebbe avuto scarsa efficacia. Inoltre, il coinvolgimento di grandi stati europei e dell'Ue stessa ha rafforzato la posizione degli Usa in seno agli organismi multilaterali – nel Consiglio di sicurezza Onu ma anche in agenzie specializzate come l'Aiea, e ha offerto più chance di interagire diplomaticamente con Teheran e Mosca.

I casi di Russia e Iran testimoniano inoltre di una trasformazione in corso nell'Ue: importanti questioni di sicurezza sono state affrontate dall'Unione attraverso il “filtro” di minilaterali (Francia-Germania-Regno Unito o “Ue3” sull'Iran, Francia-Germania sulla Russia) che hanno consentito agli Usa di influenzare l'azione dell'Ue attraverso un'interazione diretta con gli stati membri più influenti. Infatti, l'adozione di sanzioni nei confronti sia dell'Iran che della Russia ha fatto seguito ad un accordo tra gli Usa e le minilaterali europee. I maggiori stati europei hanno un evidente vantaggio ad operare come *trait d'union* tra gli Usa e l'Ue (usando anzi il rapporto con i primi per far pressione sugli altri stati membri), mentre gli Usa preferiscono avere a che fare con pochi stati più che con il complesso dei ventotto. In questo senso, il meccanismo delle minilaterali, nella misura in cui queste ultime includono gli Usa, ha avuto l'effetto di favorire il consenso interno all'Ue, ma anche di ostacolare ulteriori passi verso la sovranazionalizzazione della politica estera europea.

La questione dell'integrazione sovranazionale è tutt'altro che irrilevante per la relazione transatlantica. Gli ambiti in cui in seno all'Ue vigono procedure intergovernative, come in politica di sicurezza e difesa, sono anche gli ambiti in cui lo squilibrio a vantaggio degli Usa è più forte. Là dove invece i paesi Ue hanno integrato maggiormente le loro politiche, come il commercio, il rapporto gerarchico tra leader e seguaci (*followers*) in ambito transatlantico si stempera considerevolmente. Nella *governance* del commercio internazionale quella tra Ue ed Usa è una relazione più equilibrata, all'insegna di una “competizione amichevole”, basata cioè sull'adesione alle stesse regole (per esempio in seno all'Organizzazione mondiale per il commercio), il che faciliterebbe la cooperazione. È in questo quadro che rientra il negoziato sul Ttip, che testimonia come per Usa ed Ue la relazione transatlantica abbia un potenziale ancora inespresso in termini di benefici economici e consolidamento e rafforzamento di vantaggi geopolitici. Tuttavia, se l'Ue riuscirà a trarne pieno beneficio dipenderà anche dal modo in cui gli Usa agiranno nel mondo.

2.2 Il contributo europeo alla partnership transatlantica: due scenari

I paesi europei sono senz'altro in grado di recitare una parte di primo piano nelle relazioni internazionali, in particolar modo quando riescono a produrre una sintesi delle loro posizioni in seno all'Unione europea. Tuttavia, lo squilibrio di forze con gli Stati Uniti circoscrive le opzioni a loro disposizione per influire sull'evoluzione della relazione transatlantica. Sulla base di quanto detto fin qui, è possibile immaginare due scenari evolutivi.

• **Primo scenario: sulla via di Obama.** Un primo scenario è quello che avrebbe luogo se gli Usa continuassero sulla linea di Obama, volta a stemperare i conflitti tra grandi potenze e puntare sulla cooperazione riguardante le minacce funzionali o asimmetriche. Questo è lo scenario in cui il contributo europeo ha maggiore potenziale.

In Europa l'Ue eserciterebbe una funzione complementare alla Nato, alla quale verrebbero lasciati compiti di difesa e deterrenza ma non di contenimento della Russia. L'Ue potrebbe invece interagire con Mosca sia come strumento di pressione sia come canale diplomatico nel tentativo di influenzarne il comportamento. Rassicurati sul fatto che l'obiettivo non è contenere la Russia a tempo indeterminato ma di negoziare prima o poi una qualche intesa a sostegno di una *governance* di sicurezza europea, anche i paesi più scettici su una politica di scontro con Mosca potrebbero partecipare alla strategia Usa, rendendola di fatto una strategia transatlantica. L'Ue avrebbe inoltre maggiori possibilità di trovare compromessi interni e in teoria anche di superare, o almeno contenere, l'influenza della minilaterale franco-tedesca.

L'azione di contrasto alle crisi seguirebbe grosso modo il modello 5+1 sull'Iran: un intreccio di azione congiunta Usa-stati nazionali e Usa-Ue (mediati da minilaterali come gli Ue3), che funzioni non solo da strumento di pressione sull'attore "critico", ma anche da raccordo con altri paesi, inclusi quelli rivali, e con le Nazioni Unite ed altri organismi multilaterali rilevanti (come l'Aiea nel caso Iran).

Nell'Asia-Pacifico il contributo europeo alla sicurezza continuerebbe ad essere modesto se non quasi nullo, e tuttavia il freno all'antagonismo sino-americano esporrebbe la relazione transatlantica a un minore rischio di divisioni perché i rapporti commerciali tra Cina ed Ue desterebbero meno preoccupazione a Washington.

Sul piano della *governance* globale, un atteggiamento costruttivo americano sarebbe di grande vantaggio per gli europei. La creazione di un sistema di regole e pratiche comuni è infatti direttamente funzionale alla maggiore efficacia

dell'azione internazionale dell'Ue, la quale prospera in un contesto definito da regole mentre fatica quando prevalgono i rapporti di forza. Gli stati membri Ue avrebbero un incentivo in più a coalizzarsi perché vedrebbero nell'azione congiunta dell'Unione una maggiore opportunità di espandere la propria influenza.

Similmente, in questo scenario è più facile immaginare il Ttip non tanto come il pilastro di una fortezza transatlantica, quanto come un ponte su cui europei e americani possano offrire ad altri stati accesso ai mercati Usa ed Ue a patto che ne rispettino le regole di funzionamento.

• **Secondo scenario: ritorno alla potenza.** Il secondo potenziale scenario evolutivo è quello in cui gli Usa si decidano invece per una politica estera dominata dall'esigenza di contenere le potenze rivali. Questa opzione è generalmente meno in linea con l'interesse degli europei, sebbene con qualche eccezione a seconda dei paesi.

In Europa il contributo europeo alla relazione transatlantica si sostanzierebbe innanzitutto nella Nato, ricalibrata in chiave di contenimento della Russia. Gli europei, che continuano ad avere percezioni ed interessi di sicurezza molto diversi nei confronti di Mosca, sarebbero esposti a divisioni e in definitiva l'alleanza tenderebbe a basarsi sempre di più sulle forze Usa e sugli stati membri che offrono maggiori vantaggi logistici, come quelli orientali e baltici. Gli altri stati alleati continuerebbero a ricorrere a forme più o meno marcate di *free-riding* perché riluttanti a spendere in difesa e ad impiegare le loro risorse in funzione antirussa. L'Ue eserciterebbe una funzione ancillare alla Nato. Il doppio rischio per l'Unione è, da una parte, di ridursi a strumento per esercitare pressione sulla Russia attraverso le sanzioni in linea coi desideri degli Stati Uniti e, dall'altra, di paralizzarsi del tutto qualora la politica americana risultasse indigesta ad alcuni stati membri, che bloccherebbero quindi ogni azione congiunta di rilievo.

In questo secondo scenario, il contributo europeo al contrasto alle crisi verrebbe portato avanti in maniera subordinata agli Stati Uniti, con coalizioni *ad hoc* tra Usa e gli stati membri "*willing and able*" (essenzialmente Regno Unito e Francia) pronti ad affiancare Washington in campagne anti-terrorismo o di contenimento dell'influenza dei rivali degli Usa – per esempio l'Iran in Medio Oriente.

Nell'Asia-Pacifico la relazione transatlantica sarebbe di fatto assente. Anzi, dati i forti interessi commerciali europei in Cina, una politica di contenimento della stessa da parte Usa prima o poi innescerebbe tensioni con gli europei.

Sul fronte della governance globale, in assenza dell'impulso americano l'Ue farebbe più fatica a trovare l'unità necessaria per promuovere iniziative di cooperazione multilaterale (per esempio sul cambiamento climatico) e ancor più per conseguire risultati concreti.

Se il Ttip dovesse effettivamente andare in porto in un contesto caratterizzato dal crescente antagonismo tra grandi potenze, il suo contributo geopolitico sarebbe più quello di legare i "seguaci" europei a un'America predominante che quello di fornire ad americani ed europei una piattaforma da cui interagire con gli attori terzi per la definizione di standard e regole commerciali.

2.3 Raccomandazioni per il futuro

Le ipotesi di contributo europeo alla partnership transatlantica viste sopra sono ideal-tipiche, nel senso che indicano i poli opposti del *continuum* su cui tale contributo si collocherà. Del resto, è improbabile che la politica estera americana abbia uno sviluppo lineare. Qualunque sia la filosofia prevalente alla Casa Bianca – in linea con quella di Obama o più improntata alla competizione con le potenze rivali – la politica estera Usa conterrà elementi ibridi mutuati dall'uno o dall'altro approccio (com'è accaduto allo stesso Obama). Nessuno dei due scenari di contributo europeo è quindi destinato a materializzarsi interamente. Tuttavia lo schema è utile a fissare alcuni punti.

Il primo è che il rapporto transatlantico è funzionale agli interessi strategici degli europei sotto diversi punti di vista. Sul piano della sicurezza, gli Usa offrono protezione (sia diretta, cioè del territorio, sia indiretta, attraverso la stabilizzazione delle aree critiche); su quello economico, opportunità di crescita e di accesso a tecnologie avanzate (per esempio attraverso il Ttip); sul piano istituzionale e ideale, un sostegno alla creazione di regimi internazionali di regole e pratiche condivise e promozione dell'ordine liberale basato su democrazia e stato di diritto. Qualunque sia la direzione futura della politica estera Usa, coltivare il rapporto con Washington resta una priorità per gli europei.

Ma quale rapporto? Un contesto internazionale in cui prevalgano forti logiche competitive (se non conflittuali) riduce sensibilmente la capacità degli stati europei di sfruttare il potenziale dell'Ue per avanzare i loro interessi. Privi di una capacità militare integrata ed autonoma, e dipendente dalla regola dell'unanimità in politica estera, l'Ue ha poco da offrire sul piano della politica di potenza. Ma in un contesto definito da regole, le istituzioni europee amplificano l'influenza dei singoli stati membri e dell'Ue nel suo insieme. Pertanto, il rafforzamento della cooperazione intra-europea è altrettanto importante del mantenimento di una relazione privilegiata con Washington.

Il perseguimento di questi due obiettivi – a lungo la stella polare che ha guidato le preferenze di politica estera degli stati europei con minori ambizioni di potenza, come la Germania e l'Italia – non esclude *trade-offs*. Casi in cui gli europei si sentono chiamati a privilegiare l'uno o l'altro sono destinati a ripresentarsi. Tuttavia, è importante sottolineare che privilegiare la relazione transatlantica a discapito della cooperazione europea – come diversi stati membri fecero al tempo dell'invasione americana dell'Iraq – raramente produce benefici di lungo periodo per gli europei. L'enfasi sulla cooperazione intra-europea invece non produce effetti altrettanto negativi sulla relazione transatlantica. Al contrario, la capacità degli europei di dimostrarsi uniti offre loro chance di coordinarsi con gli americani più in linea con le loro preferenze (ad esempio, la determinazione mostrata dagli europei nell'attuare l'accordo nucleare con l'Iran anche qualora il Congresso degli Stati Uniti l'avesse respinto ha persuaso molti senatori democratici a dare il loro appoggio).

In conclusione, al di là delle innegabili divergenze tra gli stati membri dell'Ue, esistono anche interessi strutturali comuni a tutti. Questi interessi discendono dalla comune appartenenza all'Ue, la quale tuttavia per esprimere il suo potenziale ha bisogno non solo di unità intra-europea ma anche di un contesto internazionale definito da norme e istituzioni multilaterali che regolino i rapporti di potenza tra gli stati sovrani. La cooperazione intra-Ue è quindi una delle condizioni fondamentali per far sì che i futuri leader americani continuino a tener da conto gli interessi europei.

3.

L'EUROPA E IL MEDITERRANEO IN FERMENTO

Silvia Colombo

Il Mediterraneo è da sempre una delle priorità strategiche della proiezione esterna dell'Unione europea e dell'Italia in particolare. A venti anni dal lancio del Partenariato euro-mediterraneo (Pem) e a dodici dall'inaugurazione della Politica europea di vicinato (Pev), la regione a sud dell'Europa sta attraversando una convulsa fase di trasformazione che è destinata a durare a lungo. Ciò rende necessario un ripensamento radicale delle politiche dell'Ue verso la regione, che appare sempre più come un mosaico frammentato e complesso di crisi e instabilità, ma che offre al contempo opportunità per un ripensamento strategico e il rafforzamento del ruolo esterno dell'Ue.

3.1 Un ordine stato-centrico in fase di disgregazione

La seconda decade del nuovo millennio si è aperta con la stagione delle cosiddette Primavere arabe e con le trasformazioni più o meno radicali che ne sono scaturite sia in ambito interno che a livello regionale. Da una parte, gli stati e le società del Nord Africa e del Medio Oriente sono stati investiti da una potente spinta verso il cambiamento sociale, politico ed economico che, in alcuni casi, si è scontrato con ondate contro-rivoluzionarie orchestrate da attori e istituzioni interessati al mantenimento dello status quo, quali i militari o il potere giudiziario. Ne sono derivati forti contrasti sulla gestione dello spazio pubblico e sul rapporto stato-società. Dall'altra, il mutamento degli equilibri tra sunniti e sciiti iniziato nel decennio precedente con la caduta del regime di Saddam Hussein in Iraq ha raggiunto il culmine con lo scoppio di conflitti di natura settaria sia nelle repubbliche, dalla Tunisia alla Siria, sia nelle monarchie del Golfo. Tali conflitti settari, rimasti latenti quando al potere vi erano principalmente autocrati che governavano con il pugno di ferro e adottavano uno stile di governo solo all'apparenza laico, sono esplosi e divenuti tali sotto il peso dell'aperta ostilità politica e competizione regionale tra Arabia Saudita e altri stati sunniti, da una parte, e Iran, dall'altra.

Queste due dinamiche, tra loro collegate, hanno provocato la crisi e lo sgretolamento dell'ordine regionale caratterizzato dal ruolo centrale delle autorità statali, spesso di natura autoritaria ma che Europa e Stati Uniti consideravano come un baluardo contro instabilità e minacce alla sicurezza. Tale assetto risaliva

agli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra mondiale e si era ulteriormente consolidato con l'instaurarsi della Guerra Fredda e del contesto bipolare. Esso era basato su una divisione della regione in sfere d'influenza: quella occidentale che coincideva con gli stati "moderati" quali Egitto, Giordania e paesi del Golfo, e quella orientale o dei paesi cosiddetti "non-allineati", che comprendeva attori statali che si opponevano fermamente all'egemonia statunitense nella regione quali Algeria, Libia e Siria. Drasticamente trasformato con la fine della Guerra Fredda sotto la duplice spinta dell'emergere di un assetto globale basato sull'unipolarismo americano e del trionfo della democrazia liberale in molti stati del mondo, oggi tale ordine appare definitivamente sulla via del tramonto a causa delle già ricordate dinamiche endogene del mondo arabo.

Dal punto di vista geopolitico, il venir meno del vecchio ordine regionale ha coinciso con lo spostamento del baricentro verso est, ovvero verso il Medio Oriente. Nel contempo, i confini della regione sono divenuti sempre più porosi rispetto a movimenti di persone, merci e attività spesso di natura criminale. Ciò pone l'Ue di fronte a una serie di sfide di natura trans-regionale e multi-dimensionale. In altre parole, il Mediterraneo, in quanto vicinato e cortile di casa dell'Ue, non esiste più e la distinzione convenzionale, sostenuta dalle politiche europee, tra Nord Africa e Medio Oriente ristretto da una parte, Golfo dall'altra e Sahel ulteriormente separato si sta mostrando sempre più problematica.

Tre dinamiche, in particolare, stanno contribuendo a produrre una nuova configurazione regionale, ben lungi da poter essere definita un nuovo ordine:

- ***Le dinamiche interne dettano l'agenda regionale.*** Ciò rappresenta un elemento di novità per la regione nel suo complesso. Fino all'inizio degli anni Duemila, infatti, le questioni regionali, anche in seguito all'indebolimento delle ideologie del nazionalismo arabo e del pan-arabismo che avevano rappresentato un potente collante fino agli anni Settanta del Novecento, e l'appartenenza a uno schieramento piuttosto che all'altro influenzavano in maniera significativa la politica interna dei paesi della regione. Il caso egiziano, dalla rivoluzione nasseriana del 1952 alla distensione con Israele e con l'Occidente alla fine degli anni Settanta, testimonia il ruolo cruciale svolto dalla politica estera mediterranea e mediorientale nell'influenzare l'andamento della politica interna, le alleanze e il livello di mobilitazione e di conflittualità tra i vari gruppi sociali. Con lo scoppio delle Primavere arabe, l'avvio dei processi di transizione in alcuni paesi e l'accendersi di guerre civili in altri, appare evidente come una nuova tipologia di processi e situazioni di natura endogena stia profondamente influenzando la politica estera di ciascun paese e, in ultima istanza, lo scacchiere regionale. In particolare, l'emergere dei partiti islamisti in posizioni di potere all'indomani del 2011 ha rappresentato un fattore scatenante di rivalità e competizione, che sta ridisegnando gli equilibri regionali del Mediterraneo. Ancora una volta, il caso dell'Egitto è cruciale per

comprendere tali dinamiche, alla luce delle importanti trasformazioni negli orientamenti di politica estera intervenute in concomitanza con il passaggio dei poteri tra Mohamed Morsi e Abdel Fattah al-Sisi nel 2013.

- **Vecchi e nuovi conflitti.** L'impatto dei conflitti inter-statali irrisolti, quali quello israelo-palestinese o la disputa sul Sahara Occidentale che contrappone Marocco e Algeria, appare fortemente ridimensionato, mentre sono emerse nuove conflittualità intra-statali, come la guerra civile in Libia e le forti tensioni in Egitto tra visioni alternative della società e della politica, o le guerre per procura tra potenze regionali rivali (le cosiddette *proxy wars*), come il conflitto in Siria e ancora quello libico. Questi conflitti sempre più coinvolgono attori non-statali da una o entrambe le parti. Ciò vale sia per i gruppi terroristici che fanno capo al cosiddetto "Stato islamico", sia per altre organizzazioni più o meno strutturate e dotate di una chiara agenda quali milizie, tribù, bande criminali, ma anche rifugiati e migranti, gruppi giovanili, società civile, ecc. Guerre civili e tensioni tra fazioni politiche e della società contrapposte stanno contribuendo a ridefinire la geopolitica della regione e presentano nuove sfide, tanto agli attori interni che a quelli esterni al Mediterraneo.
- **Il "Mediterraneo globale".** Le potenze occidentali, compresi alcuni stati europei, gli Stati Uniti e la Russia, che nel passato erano stati responsabili *in primis* della creazione e del mantenimento dell'ordine regionale ora in fase di disgregazione, hanno lasciato sempre più spazio agli attori regionali (Turchia, Arabia Saudita, Iran), i quali sono in prima linea – spesso in maniera conflittuale, fra loro o con l'Occidente – nella definizione della nuova configurazione della regione. Ciò può essere messo in relazione con sviluppi interni all'Occidente che hanno contribuito a eroderne l'influenza nella regione, nonché al retaggio di alcune iniziative adottate verso la regione in anni precedenti (incluso il fallimento della condizionalità nelle politiche euro-mediterranee). Sicuramente la crisi economico-finanziaria globale che ha colpito in maniera preponderante i paesi dell'area euro-atlantica dal 2008 in poi può essere additata come uno dei fattori principali del ripiegamento dell'Europa su se stessa, di una ri-nazionalizzazione della politica estera e di difesa, e di uno stallo delle relazioni tra l'Ue e il Mediterraneo.

3.2 Rafforzamento istituzionale, gestione delle crisi e cooperazione multilaterale allargata: tre pilastri per un approccio europeo alla regione rinnovato, inclusivo e flessibile

Alla luce di questi trend di evoluzione relativi alle trasformazioni interne ai paesi mediterranei, alla conflittualità regionale e alla "globalizzazione" del Mediterraneo,

è possibile delineare tre scenari principali di medio-lungo periodo ai quali corrispondono alcune sfide e opportunità *di policy* per l'Ue.

• **Il primo scenario**, di natura pessimista, corrisponde a un atteggiamento dell'Europa di ripiegamento su se stessa e di isolamento ("Europa fortezza"). Di fronte alla incessante frammentazione e alla crescente conflittualità regionale l'Ue sarebbe indotta a una **posizione di difesa e di isolamento**, concentrando esclusivamente i propri limitati sforzi sul contenimento delle minacce alla propria sicurezza e sulla protezione degli interessi degli stati membri.

Il fallimento delle transizioni iniziate in seguito alle Primavere arabe, dalla Tunisia all'Egitto, sarebbe legato a doppio filo a una *escalation* dei conflitti intra-statali – dalla Libia allo Yemen, passando per la Siria e l'Iraq – e al riacutizzarsi delle tensioni inter-statali, quale per esempio il conflitto israelo-palestinese. L'effetto cumulativo di tali dinamiche creerebbe un arco di crisi nell'intero vicinato a sud dell'Ue, con elevati livelli di violenza, crisi umanitarie e immediate ripercussioni per la sicurezza dei cittadini e dei paesi europei. In questo scenario, gli stati della regione si troverebbero su un *continuum* che andrebbe da guerre civili aperte, con forti connotazioni settarie, a stati falliti o ingovernabili. Anche la "globalizzazione" del Mediterraneo accennata sopra rappresenterebbe in questo contesto un fattore di ulteriore tensione e criticità per l'area. La conflittualità regionale investirebbe, infatti, di ritorno paesi quali la Turchia, sempre più destabilizzata dalle incerte dinamiche politiche interne e dalle crescenti tensioni con la minoranza curda, o le monarchie del Golfo, con l'Arabia Saudita in prima linea. In parallelo, il tradizionale alleato dell'Europa nel Mediterraneo, gli Stati Uniti, ritornerebbe su una posizione dominata dalla necessità di contenere le potenze rivali – per esempio l'Iran in Medio Oriente – sotto la spinta di una rinnovata visione interventista e competitiva della politica estera, prevalente oltreoceano, soprattutto tra le fila dei Repubblicani. In questo scenario di accentuata conflittualità, come argomentato in un'altra sezione di questo studio, la collaborazione transatlantica nella gestione delle crisi mediterranee vedrebbe l'Ue in posizione subordinata rispetto agli Usa e si concretizzerebbe perlopiù in collaborazioni *ad hoc* tra Stati Uniti e gruppi di stati membri "*willing and able*".

In questo scenario, l'Ue sarebbe condotta a una posizione di ripiegamento con un innalzamento di barriere fisiche e culturali non solo al proprio interno ma anche e soprattutto verso il Mediterraneo. L'Ue prediligerebbe azioni unilaterali, alcune delle quali condotte autonomamente da singoli stati membri in base alle proprie esigenze di sicurezza e ai propri interessi. Le iniziative di alcuni stati europei in relazione alla crisi siriana mostrano che tale scenario non è così remoto. L'Ue prenderebbe quindi le distanze dagli schemi di cooperazione bilaterale e multilaterale di cui è parte o agente promotore. Il rischio è che in tal modo l'Ue comprometta ulteriormente la propria credibilità e capacità di agire in una regione

di fondamentale importanza per l'Europa. L'indebolimento degli schemi di cooperazione euro-mediterranea contribuirebbe a un'ulteriore frammentazione della regione e alla radicalizzazione dei fattori di divisione.

• **Il secondo scenario** corrisponde a una situazione di *“wait and see” nelle relazioni euro-mediterranee*. In tale contesto il passaggio dal vecchio ordine regionale a una nuova configurazione si svilupperebbe in maniera confusa e fuori dal controllo di attori esterni quali l'Ue, le cui politiche verso il Mediterraneo ne risulterebbero indebolite e private di una visione strategica di lungo periodo.

Dal punto di vista delle trasformazioni interne e del loro impatto sulle dinamiche regionali, la situazione nel mondo arabo sarebbe caratterizzata da una forte frammentazione con paesi in lento cammino verso un sistema di governo più democratico e maggiori o minori problemi di sicurezza (Tunisia e Marocco), altri in preda a una restaurazione autoritaria (Egitto) e altri ancora quasi completamente esclusi dalle dinamiche di cambiamento. I conflitti di portata regionale, quali quello siriano e quello libico, oltre che le minacce alla sicurezza nella regione rimarrebbero acute e in alcuni casi, come nel caso di quelle legate alla gestione dei flussi migratori intra-regionali e verso l'Europa o alla proliferazione del terrorismo di matrice islamista, si aggraverebbero. L'elevata conflittualità regionale, sia latente che manifesta, determinerebbe il continuo coinvolgimento e contrapposizione tra agende differenti, con il riacutizzarsi delle tensioni tra l'Occidente e la Russia sulla Siria e lo stallo dei negoziati per la pacificazione della Libia.

In questo scenario, l'Ue si troverebbe priva delle coordinate necessarie e degli strumenti idonei ad affrontare le ingenti sfide al confine sud a causa della propria debolezza istituzionale, del protrarsi della crisi economica in alcuni stati membri e delle profonde divisioni interne sulle priorità di politica estera, anche rispetto al cosiddetto Vicinato. Da aggiungere la mancanza di visione strategica della Pev, in corso di revisione nel 2015, e la formulazione di una nuova Strategia globale di politica estera e di sicurezza non all'altezza delle aspettative. Ne risulterebbe un'azione fortemente indebolita e orientata al contenimento delle crisi che più direttamente minacciano la sicurezza e la stabilità dell'Unione attraverso strumenti *ad hoc* privi di coerenza e coordinamento reciproco. Ciò varrebbe in particolare per l'emergenza migratoria, resa tale proprio dall'assenza di solidarietà tra gli stati membri e di un accordo su molte delle misure previste dalla nuova Agenda europea sulla migrazione. La cooperazione politica ed economica con i partner mediterranei proseguirebbe lungo i binari tradizionali, con soltanto alcuni cambiamenti limitati a vantaggio dei partner più “virtuosi” nel percorso delle riforme a cui si offrirebbero maggiori incentivi (ad esempio la Tunisia). L'utilizzo incoerente e selettivo della condizionalità, lo strumento cardine della Pev, contribuirebbe a frammentare ulteriormente la regione, mentre nessuna azione

concreta verrebbe intrapresa dall'Ue per promuovere contesti e occasioni di dialogo di natura multilaterale (con la partecipazione di Stati Uniti, Russia, Cina, Turchia, paesi del Golfo, Iran, paesi del Sahel), regionale (Unione per il Mediterraneo) o sub-regionale (dialogo tra Ue e paesi del Golfo, "5+5", dialogo tra Ue e Lega araba).

• **Il terzo scenario**, più ottimista, vedrebbe l'Ue impegnata nella definizione di un **nuovo approccio più inclusivo e flessibile** verso il Mediterraneo. Sollecitata dall'emergere di sfide alla propria sicurezza e ai propri valori, l'Ue troverebbe l'unità e le risorse necessarie per rafforzare la propria proiezione nella regione quale fattore di stabilità, di risoluzione dei conflitti e di rafforzamento della democrazia.

Per quanto concerne le trasformazioni interne, i paesi della regione, seppur con progressi lenti e fragili, si avvierebbero su una strada di maggior rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello stato di diritto, togliendo fiato alla propaganda e agli spazi di azione di attori non-statali di tipo radicale. L'interruzione dell'arco di crisi e il consolidamento della transizione democratica in paesi quali Tunisia, Marocco ed Egitto farebbero inoltre da volano alla stabilizzazione dell'intera area, contribuendo a ridurre le tensioni settarie e i vuoti istituzionali e di governo che alimentano i conflitti. La pacificazione e stabilizzazione di paesi quali Libia, Siria, Iraq o Yemen possono però avere successo solo se gli stati della regione – dall'Egitto alla Turchia, dalle monarchie del Golfo all'Iran – le sostenessero, mettendo da parte frizioni e conflitti in nome della loro stessa stabilità e del progresso politico, economico e sociale dell'intera regione. Si tratterebbe di un percorso lungo e graduale, potenzialmente della durata di un paio di decenni, reso possibile da una maggior cooperazione più o meno istituzionalizzata tra i paesi della regione in ottica regionale o sub-regionale.

In questo scenario, l'Ue svolgerebbe un ruolo centrale nel sostenere le dinamiche interne e regionali volte alla pacificazione e alla stabilizzazione. Partendo da una chiara definizione dei propri obiettivi e priorità e forte del ruolo di leadership in chiave europea giocato sia da alcune figure istituzionali – l'Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza *in primis* – sia da alcuni capi di stato e di governo dei paesi membri, l'azione dell'Ue si incentrerebbe su tre pilastri: il rafforzamento istituzionale, la gestione delle crisi e la cooperazioni multilaterale allargata. A tal fine, l'Ue dovrebbe dotarsi di alcuni nuovi strumenti. Dovrebbe innanzitutto fare del rafforzamento istituzionale dei partner il perno della propria rinnovata politica euro-mediterranea. La Pev e in particolare lo strumento degli accordi di libero scambio globali e approfonditi – adattati alle condizioni e alle necessità di ciascun paese partner – dovrebbero servire a questo scopo. La gestione delle crisi, anche in funzione preventiva, diventerebbe uno dei pilastri dell'azione di politica estera e della strategia globale dell'Ue nel Vicinato e nelle

altre aree di importanza strategica. Infine, sebbene il rafforzamento istituzionale e la gestione delle crisi richiedano essenzialmente l'utilizzo di strumenti bilaterali – alla luce della già ricordata frammentazione in cui versa la regione mediterranea e del diverso focus strategico che l'Ue ha da sempre proiettato sull'area rispetto ad altri attori come, per esempio, gli Stati Uniti o le potenze regionali – sarebbe possibile esplorare l'utilità di altri strumenti in maniera inclusiva e flessibile.

Inclusività e flessibilità riguarderebbero sia gli attori di volta in volta coinvolti in determinate iniziative (con un'attenzione anche a quelli sub-regionali e locali) sia il focus specifico delle azioni da intraprendere. Per esempio, si potrebbero immaginare delle forme di dialogo e dei forum multilaterali di tipo “*track II*” a cui partecipino gli attori internazionali, regionali e locali coinvolti nella gestione di una determinata situazione o crisi mediterranea. Tali iniziative permetterebbero di stabilire un clima di dialogo e fiducia con le potenze regionali nel quadro di un multilateralismo non istituzionalizzato e senza gli impegni derivanti da una conferenza formale. Tali incontri permetterebbero di “districare la matassa” e discutere e pianificare azioni e iniziative *ad hoc* da intraprendere in seguito con gruppi di stati. Accanto a ciò l'Ue sarebbe più incline a promuovere l'integrazione regionale nel Mediterraneo, unitamente a forme di interregionalismo, attraverso un insieme flessibile di politiche bilaterali, regionali e sub-regionali, che favoriscano una cooperazione più paritaria con gli attori regionali e una loro maggiore responsabilità nella gestione dei problemi dell'area.

4. QUALE POLITICA ESTERA E DI DIFESA PER L'ITALIA?

Alessandro Marrone

Sin dal secondo dopoguerra e anche dopo la fine della Guerra Fredda, l'Italia ha mantenuto la sua tradizionale politica estera e di difesa, legata in forte misura all'Ue, solidamente ancorata alla Nato e al buon andamento delle relazioni transatlantiche e favorevole alla cooperazione multilaterale (Nazioni Unite, G8 e G20, Osce, ecc.) Negli ultimi anni, pur non avendo mutato queste preferenze di fondo, anche l'Italia ha dovuto adattarsi allo sviluppo di quello che potremmo chiamare uno scenario globale di "multilateralismo realista", con significative conseguenze per il paese.

4.1 Caratteri della politica estera e di difesa dell'Italia

L'Italia ha tradizionalmente favorito tutti quegli ambiti multilaterali, dall'Ue alla Nato, ma anche il G7-8-20, l'Onu, l'Osce ecc., dove il paese può agire più o meno alla pari con le maggiori potenze, esercitare un ruolo propositivo o di mediazione, contribuire alla gestione dei problemi internazionali maggiormente collegati agli interessi nazionali e che non potrebbero essere affrontati efficacemente senza partner e alleati date le limitate risorse a disposizione del paese. Queste istituzioni internazionali elaborano e sostengono un ordinato sistema di regole che garantiscono a una "media potenza" come l'Italia un livello di sicurezza altrimenti impossibile e, a condizione di restare all'interno di tali regole, una sostanziale voce in capitolo. Solo una superpotenza come gli Usa può realmente decidere di ignorare tali regole, almeno in parte, come è avvenuto con la guerra in Iraq del 2003. In un ambito più ristretto, la congiunzione degli interessi delle due maggiori potenze europee (Francia e Germania) ha permesso loro di violare impunemente i parametri di Maastricht nel 2005.

Queste violazioni però, e la progressiva redistribuzione dei fattori di potenza militare ed economica a vantaggio delle potenze "emergenti" (quali la Cina, l'India, il Brasile, ecc.), spesso esterne o marginali rispetto al funzionamento delle maggiori organizzazioni internazionali, hanno indebolito il tessuto delle regole e accresciuto la dimensione intergovernativa "à la carte" del sistema internazionale, a spese della dimensione sovranazionale, della solidarietà e del consenso. Forti spinte alla "ri-nazionalizzazione" della politica estera e di difesa, in particolare tra i membri dell'Ue, hanno ritardato e in qualche caso bloccato le iniziative miranti a una maggiore cooperazione o integrazione.

L'Italia ha anche tradizionalmente fatto leva sull'alleanza con la superpotenza americana, sia per l'ovvia ragione che un tale rapporto accresceva la sua sicurezza, sia perché esso le permetteva di compensare in qualche modo la maggiore influenza delle altre potenze europee (in particolare delle due potenze nucleari, membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite). A parte ogni altra considerazione, questa è certamente stata una delle ragioni che hanno spinto il governo italiano ad assumere maggiori responsabilità ed oneri, anche di carattere militare, nella gestione delle crisi e nella lotta al terrorismo, dal primo significativo intervento militare in Libano negli anni '80 sino alla sua forte e prolungata presenza in Iraq e Afghanistan. Questa "alleanza asimmetrica" tuttavia sembra negli ultimi anni assumere aspetti più problematici, in parte per la crescente attenzione americana verso il versante Pacifico, rispetto a quello Atlantico, ed in parte perché una serie di scelte americane, dall'antagonismo verso la Russia all'appoggio all'iniziativa anglo-francese contro Gheddafi nel 2011, hanno ignorato le obiezioni e gli interessi dell'Italia.

L'Italia ha anche sviluppato negli anni una significativa iniziativa politica ed economica nei confronti dei paesi arabi del Medio Oriente e del Nord Africa e di Israele, sia per ragioni economiche sia per più ampie considerazioni di sicurezza regionale e di stabilità. Buoni rapporti con regimi anche politicamente diversi tra loro hanno permesso di concludere importanti accordi energetici, commerciali, e di sicurezza (inclusi il controllo del terrorismo e la gestione dei flussi migratori). Tuttavia tutta queste rete di rapporti è stata investita dalla crisi che ha colpito molti regimi nella regione e dall'acutizzarsi dei conflitti religiosi e settari, in particolare nel mondo arabo. Ciò ha drasticamente ridotto il numero degli interlocutori "sicuri" dell'Italia, ed ha reso notevolmente più complessi e problematici i rapporti con gli altri. Cresce quindi la preoccupazione per le guerre civili in corso in Siria, Iraq, Libia e Yemen, per le difficili transizioni in corso in Tunisia e in Egitto, rese più fragili da una forte minaccia terrorista, per l'indebolimento della sclerotica leadership algerina, ecc.

Un'importante caratteristica della politica estera e di difesa italiana è stata la sua sostanziale continuità, in apparente contrasto con i frequentissimi mutamenti di governo che hanno segnato la storia nazionale dal secondo dopoguerra. Senza significative eccezioni, gli impegni presi da un governo sono stati mantenuti anche dai successivi, assicurando una sostanziale credibilità dell'Italia nel contesto internazionale. Le eventuali variazioni potevano sottolineare di volta in volta una preferenza nei confronti di alcuni alleati rispetto ad altri, senza conseguenze particolari. Inoltre, in qualche misura, il rapido succedersi dei governi è stato compensato dalla permanenza di un apparato burocratico particolarmente influente, in particolare nel Ministero degli Esteri e in quello della Difesa, nonché dalle scelte economiche e commerciali di alcune grandi imprese pubbliche (o semi-pubbliche) quali Eni, Enel, Finmeccanica, Fincantieri, ecc.

L'immagine esterna dell'Italia si è valsa infine dell'eredità culturale e storica del paese, un patrimonio unico di arte e tradizioni che va molto al di là della semplice attrazione turistica, essendo parte del "soft power" italiano. Né si può trascurare il contributo che la Chiesa cattolica e l'attivismo internazionale di molte Ong ad essa collegate danno alla promozione dell'immagine e alla reputazione internazionale del paese.

Tuttavia negli ultimi anni si è assistito in campo internazionale ad un moltiplicarsi degli incontri al vertice e al crescente ruolo guida dei capi di stato o di governo dei maggiori paesi. Questo trend, ed in particolare il ruolo diretto affidato ai leader, si coniuga male con il mutamento troppo frequente dei vertici del governo italiano, anche in presenza di una sostanziale continuità politica (peraltro meno evidente negli ultimi anni, con l'affermarsi di un imperfetto bipolarismo politico all'italiana).

4.2 Quali scenari?

La politica estera e di difesa italiana, come quella di ogni altro paese, è determinata dall'evolvere del quadro internazionale e dai mutamenti della situazione interna. Entrambi i fattori sono oggi in rapida evoluzione e rendono molto difficile ogni ipotesi di medio-lungo periodo. Possiamo quindi solo cercare di individuare alcuni scenari esemplificativi di quelle che sembrano essere alcune tendenze più significative, indicandone brevemente alcune possibili caratteristiche, al fine di aiutare la riflessione su quello che potrebbe o dovrebbe essere fatto da parte italiana.

Nei capitoli precedenti è stato già illustrato il rapido mutare del quadro internazionale, con le sue tante incertezze. Tra i molti fattori di grande peso per le future scelte politiche, rientrano certamente: (1) il rapido crescere di nuove potenze regionali e globali; (2) il mutamento di ruolo della superpotenza americana (da potenza "egemone" a potenza "essenziale"); (3) la crisi e il fallimento di numerosi stati in preda a forme più o meno virulente di guerra civile e di anarchia; (4) la scelta della Russia di puntare sulla sua forza militare per recuperare ruolo e rango internazionale; (5) il moltiplicarsi di conflitti settari e di organizzazioni terroristiche; (6) il rallentamento del tasso di crescita dell'economia globale; (7) il moltiplicarsi delle pressioni migratorie, ivi incluso il rapidissimo montare di ondate di profughi da zone di guerra o di crisi; (8) il problema dell'ambiente e dei mutamenti climatici; (9) la disponibilità di risorse vitali come l'acqua potabile; (10) l'evoluzione in corso e la volatilità nel mercato degli idrocarburi.

A queste sfide internazionali, cui l'Italia si trova a far fronte, si aggiungono una serie di problematiche interne: l'ancora incerta situazione economica, il permanere di una forte presenza ed influenza della criminalità organizzata, un processo di trasformazione politica che vede il rafforzarsi di movimenti populistici, nonché un equilibrio ancora incerto tra i poteri costituzionali (legislativo, esecutivo e giudiziario) con frequenti incursioni e reciproche delegittimazioni che rendono più fragile la tenuta dello stato di diritto.

In questa situazione è peraltro improbabile che l'Italia abbia la volontà o la forza di cambiare drasticamente la sua tradizionale linea di politica estera e di difesa, ad esempio decidendo di lasciare l'area euro o l'Ue o addirittura denunciando il Trattato di Washington. Mutamenti così radicali potrebbero verificarsi solo se imposti dall'esterno a seguito di una grave crisi istituzionale o economica, uno scenario che appare oggi remoto grazie agli sforzi compiuti dal paese negli ultimi anni. È assai più probabile che l'Italia cerchi di adattare la sua partecipazione al quadro multilaterale di riferimento e alle sue esigenze politiche interne. Questa dunque è la premessa da cui partire per tracciare sommariamente i seguenti scenari.

• ***“Rischiare la fine del vaso di coccio”.*** In questo primo scenario, un aggravarsi della situazione economica o, più probabilmente, un mutamento di orientamento dell'elettorato che porti al governo movimenti populistici, fortemente critici dell'Ue e dell'euro in particolare, potrebbe facilmente spingere l'Italia ai margini dell'Europa, in una situazione di grave disagio e di crisi. Aumenterebbe probabilmente anche la fragilità delle coalizioni di governo, accrescendo l'inefficacia dell'esecutivo e la tendenza ad assumere decisioni di breve periodo a fini elettorali. Diverrebbe molto difficile, se non impossibile, per gli altri paesi dell'Ue, mantenere rapporti costruttivi con l'Italia: più probabilmente essi cercherebbero di ridurre le conseguenze sistemiche delle scelte italiane, contribuendo ad isolare l'Italia. In termini di politica estera questa situazione può spingere il paese in due opposte direzioni, a seconda delle scelte americane. Ove Washington continuasse a ritenere l'Italia una pedina strategica della sua politica globale, è probabile che il paese si aggrapperebbe a questa scialuppa di salvataggio, con una maggiore dipendenza nei confronti dell'alleato d'oltreoceano. Una tale scelta tuttavia contribuirebbe ad isolare l'Italia dal contesto europeo e mediterraneo, con conseguenze gravi per la sua sicurezza complessiva e forse anche per il suo sistema istituzionale. Conseguenze analoghe, ma forse anche più drammatiche, sarebbero peraltro il portato anche della seconda ipotesi, quella di un sostanziale disinteresse americano nei confronti del paese. In tal caso è probabile che l'Italia cercherebbe di accrescere la sua sicurezza e di trovare nuovi sbocchi economici nel rapporto con le potenze antagoniste, la Russia e la Cina in primo luogo. In tal modo peraltro essa contribuirebbe ad accrescere la

frammentazione e l'incertezza del sistema internazionale. In conclusione, l'Italia rischierebbe di fare la fine del vaso di coccio tra vasi di ferro.

• **La scelta “anoressica”.** Nel secondo scenario, in assenza di una significativa crescita economica, la doppia esigenza di mantenere il consenso interno di fronte al montare della sfida populista e di rispettare i parametri e gli indirizzi finanziari europei, potrebbe portare ad un progressivo assottigliarsi delle capacità italiane di condurre una politica estera e di difesa significativa attraverso riduzioni sempre più drastiche dei bilanci interessati, dalla Difesa al Maeci.

Allo stesso tempo, il timore per le minacce esterne, il tentativo di isolarsi dal terrorismo internazionale e l'ostilità nei confronti dei profughi e dei movimenti migratori contribuirebbero ad alimentare una psicosi da città sotto assedio, spingendo il paese ad erigere quante più barriere possibili nei confronti del mondo esterno.

La conseguenza negativa di questi trend sarebbe una riduzione progressiva del ruolo e del rango internazionale dell'Italia, con ripercussioni negative sulla sua posizione all'interno dell'Ue e probabilmente anche sulla competitività del sistema-paese e la tenuta sociale. In conclusione, l'Italia finirebbe per soffrire di anoressia sul piano internazionale e interno.

• **“Le radici profonde non gelano”.** C'è infine un terzo scenario: la possibilità che l'Italia cerchi di conciliare le pressioni interne ed internazionali con il mantenimento della sua linea tradizionale di politica estera e di difesa. È la scelta di un realismo moderatamente ottimista, che ha l'evidente vantaggio di mantenere il paese in stretto contatto con i suoi alleati, in primo luogo gli Stati Uniti, e con l'Ue, aprendo la possibilità di negoziati e compromessi in linea con le sue esigenze politiche ed economiche interne.

In tale scenario è però essenziale un deciso sforzo per mantenere ad un livello accettabile il finanziamento degli strumenti della politica estera e di difesa. La necessità di un tale sforzo è legata alla natura stessa del contesto internazionale in cui l'Italia è inserita. Le alleanze, i vari contesti multilaterali, le strutture integrate europee sono certamente un potenziale punto di forza del paese, ma non producono di per sé significativi benefici se non sono accompagnate da una coerente strategia nazionale per la politica estera e di difesa, sostenuta dalle necessarie riforme strutturali e da contributi sostanziali alla sicurezza globale ed al funzionamento delle istituzioni europee.

In conclusione in questo scenario, in una prospettiva di “multilateralismo realista”, l'Italia dovrebbe ricordare che “le radici profonde non gelano”. In altre parole, quando le proprie forze e le alleanze di cui si è parte sembrano non essere

sufficienti per affrontare le ombre che si allungano a sud e ad est dell'Italia, tenere la linea di difesa e al tempo stesso giocare in attacco in modo strategico è una scelta coraggiosa ma vincente.

In ognuno di questi scenari, e particolarmente nel terzo che è ovviamente il più auspicabile, la politica estera e di difesa dell'Italia sarà tanto più efficace quanto più saprà valutare realisticamente gli importanti mutamenti in corso, adeguando ad essi priorità e strumenti. La complessità del quadro, descritta nei capitoli precedenti, suggerisce l'esigenza di puntare ad una crescente stabilità politica e di governo, per ridurre l'inevitabile fase di apprendimento e consolidare un'immagine di credibilità e affidabilità quale solo la permanenza nel medio periodo degli stessi interlocutori può garantire. Tuttavia sarà anche necessario, sul piano interno, accrescere le capacità di analisi e programmazione strategica e la coerenza d'azione dei vari centri decisionali rilevanti per la proiezione esterna del paese. Ciò suggerisce altresì una complessiva revisione del funzionamento e degli strumenti a disposizione della Presidenza del Consiglio, anche per realizzare pienamente i buoni propositi di "fare sistema".



Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti, 9 - 00186 Roma
T +39 06 3224360
F + 39 06 3224363
iai@iai.it
www.iai.it

In partenariato strategico con



Compagnia
di San Paolo



International
Affairs



Con il sostegno di

