

quaderni IAI

ISSN 0075-1448

SCEGLIERE PER CONTARE

Rapporto sulla politica estera italiana

Edizione 2014

a cura di Ettore Greco



Edizioni Nuova Cultura



Quaderni IAI

SCEGLIERE PER CONTARE

Rapporto sulla politica estera italiana Edizione 2014

a cura di Ettore Greco



Edizioni Nuova Cultura

Questa pubblicazione è frutto della partnership strategica tra l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e la Compagnia di San Paolo.

Hanno contribuito al rapporto:

Roberto Aliboni, Consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)
Giovanni Andornino, Direttore, *OrizzonteCina*, e Vicepresidente, Torino World Affairs Institute (T.wai)

Lorenzo Bini Smaghi, Senior visiting fellow, IAI, e Visiting Scholar, Center for International Affairs, Harvard University

Gianni Bonvicini, Vicepresidente vicario, IAI

Vincenzo Camporini, Vicepresidente, IAI

Silvia Colombo, Ricercatrice, IAI

Federica Di Camillo, Responsabile di ricerca, IAI

Ettore Greco, Direttore, IAI

Alessandro Marrone, Ricercatore, IAI

Ferdinando Nelli Feroci, Presidente, IAI

Ferruccio Pastore, Direttore, Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione (FIERI)

Nicoletta Pirozzi, Responsabile di ricerca, IAI

Andrea Renda, Direttore "Global Outlook", IAI

Natalino Ronzitti, Consigliere scientifico, IAI

Nicolò Sartori, Ricercatore, IAI

Stefano Silvestri, Consigliere scientifico, IAI

Nathalie Tocci, Vicedirettore, IAI

Quaderni IAI

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

Prima edizione luglio 2014 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma

www.iai.it

Copyright © 2014 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788868123154

Copertina: Chiara Mastrantonio

Composizione grafica: Chiara Mastrantonio

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Introduzione	9
1. Le scelte dell'Italia in Europa	17
1.1. Una strategia a tappe per il riassetto istituzionale dell'Unione europea	17
1.2. Il nuovo orizzonte della <i>governance</i> economica europea	19
1.3. Dalla presenza all'influenza: l'Italia nella politica estera europea	24
1.4. Compiti e opportunità della presidenza italiana dell'Unione europea	27
2. La prospettiva europea dei Balcani occidentali	32
3. Conflitto e cooperazione nel Mediterraneo e in Medioriente	35
3.1. Una cooperazione rinnovata per il Mediterraneo	35
3.2. Turchia al bivio	38
3.3. La Libia oltre gli accordi del G8	39
3.4. Le sfide del dossier Siria	41
4. Tentativi di partenariato in Africa subsahariana	43
5. Una strategia per la Cina	46
6. I cardini della politica di sicurezza e difesa	48
7. I banchi di prova del diritto internazionale	54
8. Principi e obiettivi della politica dell'immigrazione	58
9. Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti esteri	61
10. Il nuovo volto della cooperazione allo sviluppo	66
11. Dilemmi della politica energetica	69
Sintesi e raccomandazioni	72
Appendice	
"Gli italiani e la politica estera". Rapporto di ricerca a cura di CIRCaP/LAPS (Università di Siena) e IAI	91

Lista delle abbreviazioni

AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Partito per la Giustizia e lo Sviluppo)
APF	African Peace Facility
APS	Aiuto pubblico allo sviluppo
ASEM	Asia-Europe Meeting
BCE	Banca centrale europea
BEI	Banca europea degli investimenti
CEDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CICS	Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo
CIG	Corte internazionale di giustizia
DEF	Documento di economia e finanza
DGCS	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
EBA	European Banking Authority
ENI	European Neighbourhood Instrument
GPF	General Purpose Force
IBAC	International Business Advisory Council
ICE	Istituto nazionale per il commercio estero
MAE	Ministero degli affari esteri
MDG	Millenium Development Goals
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
MIADIT	Missione addestrativa italiana
MIL	Missione italiana in Libia
NMP	Nuclei militari di protezione
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ONG	Organizzazioni non governative
OPAC	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
PEM	Partenariato euro-mediterraneo
PMI	Piccole e medie imprese
PSDC	Politica di Sicurezza e Difesa Comune
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PEV	Politica europea di vicinato
PIL	Prodotto interno lordo
RNL	Reddito nazionale lordo
SDG	Sustainable Development Goals

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

SEAE	Servizio europeo di azione esterna
SEN	Strategia energetica nazionale
SOC	Syrian Opposition Coalition
TAP	Trans Adriatic Pipeline
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UA	Unione africana
UE	Unione europea
UNSMIL	UN Support Mission in Libya
UPM	Unione per il Mediterraneo

Introduzione

Il governo Monti e il successivo governo Letta hanno condotto una complessa opera di rafforzamento della credibilità dell'Italia, in particolare all'interno dell'Unione europea (Ue), così da riguadagnare quel credito, sia politico che economico, che è essenziale per l'uscita dalla crisi. In questi ultimi anni la politica estera italiana ha dovuto dare assoluta priorità a questo recupero di prestigio e ruolo a livello internazionale. Molte altre questioni e problematiche sono state affrontate, comprese alcune crisi che hanno coinvolto direttamente gli interessi nazionali, ma la concentrazione dei governi nel loro insieme - e non solo del Ministero degli Esteri e della Presidenza del Consiglio - su quell'obiettivo primario, ha messo in luce una sorta di "scala delle priorità" della politica italiana. Un fatto, questo, che avviene solo in situazioni eccezionali, quando si è di fronte a scelte dirimenti, da cui dipende il futuro del Paese. L'Italia affrontò una sfida analoga nel dopoguerra, quando, con un'impegnativa e onerosa scelta di campo, si trattò di reinserire pienamente il Paese nel sistema politico ed economico occidentale. Il governo Renzi e i successivi, quale che sia il loro profilo politico, dovranno misurarsi con la stessa sfida, almeno fino a quando il periodo di grave crisi ed emergenza non sarà stato pienamente superato.

La scala delle priorità internazionali dell'Italia può essere così sinteticamente descritta:

1. Europa; 2. Sicurezza europea e Alleanza atlantica; 3. Interessi commerciali e sicurezza energetica; 4. Vicinato; 5. Quadro globale.

Va da sé che alcune di queste priorità sono, in buona parte, strettamente intrecciate fra loro. L'elenco è inoltre soggetto a fluttuazioni congiunturali. In alcuni momenti l'ordine può infatti cambiare, ad esempio con un'inversione tra le priorità 2 e 3, oppure tra la 4 e la 5, ma è improbabile che venga meno la preminenza della priorità 1 o che la lista sia rimesco-

lata più profondamente.

Incidenti o eventi straordinari in cui siano in gioco preminenti interessi nazionali, come l'affare Shalabayeva, la vicenda dei due fucilieri di marina sotto processo in India, o le tragiche ondate di sbarchi degli immigrati sulle nostre coste, possono assumere un'importanza particolare, obbligando a una concentrazione degli sforzi diplomatici. Ma si tratta di eventi puntuali che, a meno di sviluppi a più lungo termine, non mutano stabilmente il quadro delle priorità politiche del Paese. La stessa crisi ucraina conferma, ed anzi sottolinea vieppiù, l'importanza preminente del quadro europeo dell'Italia. Le nuove preoccupazioni sulla sicurezza europea hanno riportato in primo piano anche la Nato, ma il ruolo dell'Italia nell'azione diplomatica per ridare stabilità ai rapporti tra Mosca e Kiev e tenere aperta al contempo la prospettiva di un'integrazione europea dell'Ucraina dovrà necessariamente esplicarsi all'interno dell'Ue e tramite gli strumenti della politica estera comune.

Europa

Anche nel prossimo futuro l'Ue rimarrà quindi la principale priorità italiana in campo internazionale (ed in larga misura anche in quello della politica interna).

Sono peraltro prossime le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, cui seguirà il rinnovo dei vertici comunitari. L'Italia dovrà inoltre assicurare la presidenza di turno dell'Unione durante il secondo semestre del 2014.

I temi economici e finanziari resteranno centrali nell'agenda europea. Nei prossimi mesi, in un quadro di grande incertezza sulle prospettive dell'economia europea e di timori crescenti per i rischi di deflazione e crescita modesta (molto inferiore a quella dei nostri maggiori concorrenti sul piano internazionale), si dovranno affrontare alcuni passaggi decisivi. Si dovrà completare il dispositivo regolamentare dell'unione bancaria, e avviarne l'operatività con la revisione degli attivi delle banche e gli stress test; si dovrà proseguire la riforma della *governance* economica europea migliorando i meccanismi di coordinamento delle politiche nazionali di riforma con i contratti per la crescita; e si dovrà soprattutto rilanciare un'agenda europea per la crescita e l'occupazione che, fermi restando gli impegni in materia di controllo di deficit e debiti pubblici, consenta di correggere gli effetti di politiche di bilancio rivelatesi eccessivamente pro-cicliche e recessive.

In questa situazione sarebbe pericoloso immaginare di poter rimettere in discussione il quadro complessivo delle politiche di risanamento e stabilizzazione sin qui concordate in ambito comunitario, tanto più se, come è probabile, altre crisi politiche dovessero richiedere l'attenzione del Consiglio europeo, quali la questione britannica, l'eventuale delinear-si di processi di frammentazione e devoluzione in Gran Bretagna e in Spagna, la difficoltà di ricompattare il tradizionale "motore" franco-tedesco e la crescita elettorale dei partiti euroscettici.

Ulteriori resistenze e ritardi italiani nella realizzazione delle riforme o, peggio, il mancato rispetto degli impegni presi, verrebbero visti solo come un ulteriore contributo al processo di avviticciamento politico dell'Unione. Con il rischio di spingere i partner, per reazione, a nuove chiusure e irrigidimenti e di provocare tensioni istituzionali che potrebbero mettere a repentaglio la moneta comune e la stessa Unione, a spese, in primo luogo, dei paesi più esposti, tra cui l'Italia.

Ciò non significa che non vi siano spazi per nuove iniziative negoziali o propositive. Ma, per avere successo, tali iniziative devono muovere dalla piena accettazione del quadro di riferimento politico-economico sin qui concordato, per integrarlo e renderlo più compatibile con le necessarie politiche a favore della ripresa economica, senza le quali, peraltro, riesce anche difficile immaginare come si possa soddisfare l'obiettivo strategico dell'abbattimento del debito sovrano.

Quanto detto fin qui mostra già a sufficienza la centralità dell'Europa per la politica estera italiana. Ma, in più, si assiste all'emergere di nuove sfide che delineano un cambiamento del quadro complessivo della sicurezza internazionale che chiama direttamente in causa l'Unione. Il documento sulla Strategia di Sicurezza europea del 2003 iniziava con la frase *"L'Europa non è mai stata tanto prospera, sicura e libera"*. Da allora le percezioni sono notevolmente cambiate.

La crisi ucraina, in particolare, potrebbe rivelarsi uno spartiacque storico nell'evoluzione del quadro strategico in Europa. Tutt'altro che trascurabili sono i rischi di un'*escalation* che potrebbe minare alle fondamenta alcuni capisaldi del sistema di sicurezza post-Guerra Fredda che già traballano: regime di controllo degli armamenti, dialogo e concertazione con Mosca attraverso il Consiglio Nato-Russia, ruolo dell'Osce nel campo della sicurezza e dei diritti umani, gestione cooperativa delle crisi sul continente. Anche se la strategia di contenimento della crisi avrà successo, non sarà facile rimarginare la ferita inferta all'assetto di sicurezza europeo, che rischierà costantemente di riaprirsi.

In ogni caso, vi è un ampio spettro di politiche che l'Ue dovrà rivedere alla luce dei cambiamenti che la crisi ha prodotto sul terreno e delle lezioni che se ne possono trarre. La strategia verso la Russia, innanzitutto: vi è un'esigenza imperativa di tentare un accordo sui rispettivi ruoli nelle aree limitrofe e quindi di ripensare il Partenariato orientale e i progetti di cooperazione con i paesi dell'Est Europa e del Caucaso. Torna inoltre in primo piano la questione della divisione di oneri e responsabilità a livello transatlantico e, a un livello più strategico, quella di mettere in sintonia il ruolo della Nato e quello dell'Ue nella regione, evitando pericolosi corti circuiti. Per preservare un credibile e funzionante contesto paneuropeo, basato sui principi della sicurezza cooperativa, occorrerà verificare le condizioni per un rilancio o aggiornamento dei vari meccanismi dell'Osce e, se possibile, anche di quelli, attualmente congelati, in seno alla Nato.

Tutto ciò richiede un impegnativo, ma imprescindibile, sforzo di ridefinizione degli obiettivi dell'Ue nel contesto europeo e, in parallelo, un rafforzamento dell'apparato e degli strumenti di proiezione esterna dell'Unione che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, continuano a soffrire di molteplici carenze e debolezze. È vitale interesse dell'Italia che l'Ue riesca a definire un nuovo approccio verso l'Est Europa e, più in generale, verso il suo vicinato orientale, preservando, per quanto possibile, il dialogo con Mosca e la prospettiva che esso si consolidi in un partenariato ad ampio respiro, anche se tale prospettiva appare oggi, in realtà, alquanto remota. Oggi più che mai, le iniziative bilaterali nei confronti dei paesi del vicinato orientale e segnatamente della Russia devono rientrare nella cornice europea e transatlantica. Rischiano altrimenti non solo di essere inefficaci, ma anche di isolarci dagli alleati e dai partner.

Sicurezza europea e Alleanza atlantica

Mentre il quadro di sicurezza si va deteriorando, diminuiscono le capacità militari europee e la propensione degli Stati membri dell'Ue ad assumersi ulteriori impegni internazionali. L'incerto risultato della lunga e costosa missione in Afghanistan, l'intervento in Libia, che ha lasciato le cose a metà, accelerando la disgregazione del Mali e obbligando ad un altro intervento militare (fortunatamente riuscito), il mancato intervento in Siria e l'assenza di reali prospettive di pacificazione in quel paese, malgrado il coinvolgimento delle Nazioni Unite, evidenziano l'assai scarsa capacità europea ed alleata di gestire le crisi, anche quelle che hanno un impatto diretto sugli interessi occidentali.

Sono aperti importanti tavoli negoziali, interni e internazionali, dalla Siria all'Iran sino allo Yemen, al Sudan o alla Somalia, passando per il conflitto israelo-palestinese, e molti altri ancora, ma manca una strategia complessiva di riduzione e controllo delle crisi, mentre in una serie di paesi aumenta (nonostante l'apparente crisi politica di Al-Qaida) la minaccia terroristica.

In questo contesto risulta sempre più superata la Strategia di Sicurezza adottata dall'Ue nel 2003. Il governo italiano, insieme a quelli di Polonia, Spagna e Svezia, aveva avviato un'iniziativa per promuoverne l'aggiornamento e la revisione, che non ha avuto però sbocco. Nel 2013-2014 sono attesi alcuni rapporti dell'Alto rappresentante per la politica estera e della Commissione al Consiglio europeo su temi di rilevanza strategica, come la sicurezza marittima (incluse le questioni relative all'immigrazione illegale), gli strumenti collettivi di gestione delle crisi e i relativi meccanismi di finanziamento, i mutamenti in corso nel quadro internazionale e le loro conseguenze per l'Europa, ma a tal fine occorrerebbe intensificare l'azione preparatoria di riflessione e dibattito e quella politica di coagulo del consenso dei paesi membri. Speciale rilievo andrebbe attribuito all'aspetto operativo sia militare che civile delle missioni per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi. In questo processo l'Italia potrebbe svolgere un ruolo propulsivo anche sulla base delle iniziative intraprese in passato in vista dell'adozione di un nuovo documento strategico dell'Unione.

Il quadro Nato infine, benché considerato, a parole, essenziale da tutti i paesi membri, tiene ormai principalmente grazie al contributo Usa, in percentuali che si aggirano oggi attorno al 75% del bilancio e ben superiori al 50% per quel che riguarda le capacità. Sarebbe opportuno accrescere il contributo europeo in modo organizzato e collettivo e non solo occasionale e in ordine sparso. Essenziale è affrontare su base quanto meno europea, ma in prospettiva anche atlantica, gli aspetti politici e di sicurezza inerenti alle nuove tecnologie e in particolare allo spazio cibernetico e a quello extra-atmosferico. Proprio in questi settori, nei quali interessi americani ed europei potrebbero convergere, vengono invece perseguite strategie divergenti e si delinea una nuova corsa alla superiorità tecnologica tra i principali attori.

Il ritiro di Mosca dal negoziato sui sistemi di difesa anti-missile della Nato e le stesse tensioni generate dal conflitto ucraino hanno riproposto il problema del controllo degli armamenti nucleari in Europa (inclusa la *vexata quaestio* delle armi nucleari tattiche americane basate in vari paesi

europei, tra cui l'Italia). Anche l'evoluzione degli equilibri militari in Medio Oriente e in Asia orientale sta mettendo sotto pressione il regime di non proliferazione nucleare, che rischia quindi una progressiva erosione. L'Ue è impegnata sul dossier nucleare iraniano, ma non ha un'organica politica regionale di sicurezza nei confronti del Medio Oriente, né tanto meno del Golfo: due aree in cui l'Italia potrebbe esercitare un'importante azione di stimolo e sollecitazione in vista della messa a punto di una strategia europea. In prima linea, e con un ruolo guida nella missione in Libano, l'Italia è poi vitalmente interessata ad avere voce in capitolo nelle politiche europee e transatlantiche sulla questione palestinese e verso la Siria e l'Iran. Non meno grave è l'assenza di un intenso dialogo strategico fra l'Ue e paesi come la Cina, il Giappone, l'India, la Corea del Sud e l'Australia. Per dare sostanza all'ambizione dell'Ue di affermarsi come attore internazionale di primo piano è poi fondamentale il rafforzamento della cooperazione di sicurezza con organizzazioni regionali come l'Asean (Association of South East Asian Nations) e l'Unione africana (Ua). In particolare gli impegni dell'Italia nell'area subsahariana, segnatamente nel Corno d'Africa, vanno visti come parte integrante di uno sforzo collettivo europeo per creare una cooperazione organica con l'Ua per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi nell'area. L'Italia ha un problema specifico con l'India, legato all'incriminazione dei due fanti di Marina, che pone questioni di carattere più generale, di legge del mare, di lotta alla pirateria e al terrorismo e di giurisdizione penale che richiederebbero un'internazionalizzazione della disputa bilaterale, un obiettivo che il governo italiano sembra peraltro intenda perseguire con più determinazione che in passato.

Interessi commerciali e sicurezza energetica

Si tratta di due dossier di grande importanza. La proiezione economica internazionale rientra solo in parte nella politica estera, ma investe comunque interessi vitali del paese. Il dinamismo mostrato in questi anni, malgrado la crisi, dagli imprenditori italiani è incoraggiante, anche se alcuni settori ne hanno fortemente risentito (l'attivo della bilancia commerciale è in gran parte dovuto a una riduzione delle importazioni). Serve un più stretto coordinamento delle attività di sostegno all'internazionalizzazione, in particolare di quelle a favore delle piccole e medie imprese. Lo si può realizzare attraverso una sinergia tra Esteri, Commercio estero, associazioni di categoria, distretti industriali e regioni. Altrettanto impor-

tante per l'Italia, anche se rientra tra le competenze comunitarie, è la promozione di accordi di libero scambio globali o quanto meno regionali, tra cui spicca il trattato transatlantico in corso di negoziazione.

La sicurezza energetica richiede una crescente diversificazione sia delle fonti di energia (che tenga conto anche del loro impatto ambientale e del loro costo complessivo) sia dei rapporti con i paesi esportatori e dei sistemi di trasporto (via tubo, per nave o via cavo). In questo quadro l'Italia è relativamente ben situata, malgrado il suo altissimo tasso di dipendenza dalle importazioni, ma esposta agli effetti di crisi politico-militari, quali il prolungarsi dell'anarchia in Libia, la forte dipendenza dalla Russia e da altre regioni politicamente delicate come il Golfo o l'Africa occidentale. La creazione di collegamenti via tubo attraverso l'Adriatico potrebbe accrescere sia la capacità di importazione che quella di riesportazione, assicurando una maggiore flessibilità del sistema.

Vicinato

Quanto detto sopra è strettamente connesso con le questioni relative al "vicinato", sia esso già integrato o in via di integrazione nell'Ue, come i Balcani, sia in senso più largo, inteso come "vicinato strategico" e cioè i paesi più rilevanti per la nostra politica estera.

In realtà la crisi della politica di vicinato dell'Ue, sia quella verso Sud che quella verso Est, evidenziata dalla crisi ucraina, lascia aperti forti margini di incertezza che richiedono iniziative politiche e diplomatiche di rilievo e la predisposizione di misure per la gestione delle crisi o perlomeno per il loro contenimento. Nel vicinato, come in altri ambiti di azione dell'Ue, si sconta l'assenza di una visione strategica unitaria fra i paesi membri.

Il prevalere dei rapporti bilaterali, a scapito di quelli multilaterali, sia con gli stati del "vicinato" sia con i maggiori partner europei e atlantici, indebolisce la voce italiana e rende il paese più vulnerabile. Si avverte l'esigenza di una "cabina di regia" delle iniziative italiane a livello di governo, e l'elaborazione di una strategia italiana ad hoc per il vicinato che dia profondità e coerenza all'azione diplomatica del paese.

Benché l'Africa sub-sahariana e meridionale, e l'America Latina non rientrino in una concezione meramente geografica del vicinato, la loro importanza nei rapporti economici e politici italiani è di tutto rilievo. In Africa ci sono collegamenti crescenti tra le varie crisi locali, il che ne aumenta la pericolosità. Al contempo, gli attori regionali mostrano alcune

non trascurabili potenzialità. In particolare, un ruolo centrale può giocare, anche con l'assistenza dell'Ue, l'Ua. Le interconnessioni tra le crisi nell'Africa sahariana e sub-sahariana e gli sviluppi del quadro politico e di sicurezza in Medio Oriente, suggeriscono l'opportunità di un maggiore impegno nel Corno d'Africa, un'area a cui l'Italia, pur tra alti e bassi, ha rivolto sempre particolare attenzione.

In America Latina la copresenza di vari raggruppamenti e organizzazioni regionali e i complessi rapporti dei singoli paesi con gli Stati Uniti, costituiscono un fattore limitativo, che però non dovrebbe impedire un'azione di più lungo periodo, se non altro in campo economico, anche profittando della presenza di paesi come il Brasile e il Messico in consessi multilaterali cui partecipa anche l'Italia, come il G-20.

Quadro globale

L'Italia ha sempre coerentemente cercato di essere inclusa nel "gruppo di testa" del sistema di *governance* internazionale, con buon successo, almeno sul piano formale, sia in sede Onu che nelle grandi riunioni al vertice. L'evoluzione del sistema internazionale rende questo obiettivo sempre più difficile, sia perché mutano i rapporti di forza economici e militari a svantaggio dei paesi europei, sia perché l'attenzione del nostro maggiore alleato, gli Stati Uniti, è sollecitata sempre più spesso a volgersi verso Ovest (Asia-Pacifico) anziché verso Est (Euro-Atlantico). Una maggiore presenza e ruolo dell'Ue in quanto tale nel sistema internazionale compenserebbe largamente queste debolezze e sarebbe in linea con gli interessi italiani, ma un tale sviluppo è improbabile in tempi brevi.

Nel frattempo l'Italia dovrà riuscire ad assicurare una presenza di intensità e qualità sufficiente a garantire la sua permanenza nel gruppo di testa, sia pure allargato (come è avvenuto con il passaggio dal G-8 al G-20). A questo scopo però sarà necessario investire maggiormente sulla capacità di proposta e di iniziativa del Paese sulle questioni globali, nonché su una calibrata politica di alleanze e di collegamenti anche con le potenze emergenti e, in genere, con i paesi extraeuropei. Fondamentale sono poi la coerenza di comportamenti e il rispetto degli impegni assunti nei molteplici fori internazionali di cui l'Italia è membro o nell'ambito delle iniziative globali a cui partecipa.

1. LE SCELTE DELL'ITALIA IN EUROPA

1.1. Una strategia a tappe per il riassetto istituzionale dell'Unione europea

In questi ultimi anni il tema della riforma istituzionale dell'Unione europea (Ue) non è stato solo oggetto di dibattito, ma anche di una serie di concrete iniziative. Almeno sul fronte della cosiddetta *governance* economica si sono fatti progressi sulla via delle riforme di gran lunga più rapidi e profondi di quanto non sia avvenuto da Maastricht in poi. Di fatto, per quasi tre anni l'attività del Consiglio europeo si è concentrata in gran parte sulla creazione di nuove procedure, meccanismi e organismi per rimediare, o almeno attenuare, le deficienze del sistema euro.

In Italia, tuttavia, sotto l'impatto della crisi, le riforme esterne e interne al Trattato di Lisbona sono passate senza che se ne siano discusse con la dovuta attenzione le possibili conseguenze a livello nazionale. Impegnato a controllare lo spread e a rientrare dal deficit, il paese ha perlopiù aderito passivamente al varo dei diversi strumenti che di volta in volta venivano proposti all'attenzione del Consiglio europeo, senza porsi fino in fondo il problema del costo e della razionalità delle novità istituzionali.

Solo Enrico Letta, nel suo passato ruolo di Presidente del Consiglio, ha cercato di tenere alta l'asticella di un disegno di riforma complessiva del trattato di Lisbona, riproponendo un ruolo politico per il Presidente della Commissione e la trasformazione di quest'ultima in un autentico governo dell'Ue. Su questa prospettiva ha trovato il fermo e convinto appoggio del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano.

Ma se questa visione di lungo periodo ha riconfermato la posizione europeista dello schieramento di centro-sinistra italiano, va anche detto che sul tema europeo il paese è più che mai diviso. Nel parlamento scaturito dalle ultime elezioni nazionali, gli scettici o gli antieuropei sfiorano la maggioranza. Eppure fino a un paio di decenni fa prevaleva largamente la convinzione che l'unico futuro possibile per l'Italia fosse in un'Ue sempre più integrata. Questo spostamento politico-ideologico si riscontra d'altronde anche nel resto dell'Europa. Basti pensare al caso olandese, paese a lungo ritenuto, come l'Italia, parte del nocciolo duro di un'integrazione di tipo federale.

D'altra parte va anche riconosciuto che il tema del futuro dell'Europa è diventato, molto più che nel passato, un elemento chiave della nostra poli-

tica interna ed è quindi destinato a giocare un ruolo diretto sugli equilibri interni. È probabile che alle prossime elezioni del parlamento europeo la questione del futuro istituzionale dell'Ue verrà affrontata con grande cautela dalle formazioni politiche pro-europee che vorranno evitare di essere accusate di atteggiamenti ideologici acritici in un momento in cui l'opinione pubblica nazionale tende a legare strettamente lo sviluppo dell'Ue (e quindi dell'euro) alla persistenza di una situazione economica priva di positive prospettive di crescita.

Pur in questo clima politico tutt'altro che favorevole, non si può prescindere da una valutazione delle priorità dell'Italia sul terreno, pur scivoloso, delle riforme istituzionali dell'Unione. Quel che serve è una strategia per tappe.

La prima riguarda il completamento delle iniziative lanciate in questi ultimi anni e ancora da definire nei dettagli, in particolare il varo dell'Unione bancaria nei suoi diversi aspetti: l'avvio del processo di supervisione dei maggiori gruppi bancari da parte della Banca centrale europea (Bce); la creazione di una credibile assicurazione europea sui depositi; la costituzione di un efficace meccanismo unico di risoluzione. È nell'interesse del paese che questi strumenti siano completati nel più breve tempo possibile e che funzionino correttamente. Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda il meccanismo unico di risoluzione, non sono solo i tempi dell'entrata in funzione a doverci preoccupare quanto la credibilità ed efficacia del meccanismo decisionale. C'è da chiedersi se il progetto attuale, con i suoi barocchi meccanismi decisionali e operativi, sia davvero consoni al nostro interesse. In particolare, la natura palesemente intergovernativa del meccanismo dovrebbe metterci in allarme. È un punto su cui l'Italia non può esimersi dal chiedere verifiche, e deve prepararsi, se necessario, ad affrontare una battaglia a livello di Unione, cercando le necessarie alleanze con altri partner europei.

La seconda priorità strategica riguarda i cosiddetti *contractual arrangements*, che dovrebbero essere avviati proprio al termine del nostro semestre di Presidenza dell'Ue. Anche di questo strumento occorrerà comprendere la natura istituzionale - se comunitaria o intergovernativa - e verificare che sia applicato a tutti i paesi, Germania compresa. I sostegni alle riforme strutturali sono nell'interesse dell'Italia, purché non si debba aprire un infinito negoziato intergovernativo da cui rischia di uscire perdente.

In terzo luogo va mantenuta una grande attenzione su un aspetto di medio periodo relativo al Fiscal Compact e alla sua prevista integrazione

(art. 16) nel Trattato di Lisbona. Il passaggio è particolarmente delicato sotto diversi profili. Si tratta innanzitutto di trasformare un trattato internazionale che lega fra loro 26 paesi europei in un sistema di cooperazione rafforzata all'interno della cornice istituzionale dell'Ue, eliminando le ambiguità dovute a un legame fra trattati di natura diversa. In secondo luogo, l'assorbimento del Fiscal Compact all'interno della cornice istituzionale del Trattato di Lisbona potrà permettere di avviare una parziale revisione del trattato medesimo che miri non solo ad armonizzare alcuni aspetti del Fiscal Compact con il sistema comunitario, ma anche a riassorbire e razionalizzare alcuni elementi dell'unione bancaria, che sono stati creati in modo disordinato e frettoloso per fare fronte alla grave situazione di crisi. Infine, c'è all'orizzonte anche il negoziato che la Gran Bretagna vuole aprire per ridefinire la sua collocazione all'interno dell'Ue. Il combinato disposto di questi due eventi - integrazione del Fiscal Compact e rinegoziazione del ruolo britannico - potrebbe aprire la strada ad un disegno più ampio di ridefinizione delle finalità dell'Ue e delle istituzioni più adatte per raggiungerle.

In definitiva si tratta di tracciare fin da oggi, a cominciare dalla campagna elettorale europea e dal semestre di presidenza italiano, un tragitto strategico sul tema degli adattamenti e delle revisioni istituzionali dell'Unione. Occorre, in sintesi, completare gli strumenti e le politiche per il governo dell'economia europea, promuovendone una semplificazione e "comunitarizzazione" nella cornice istituzionale del trattato di Lisbona, e avviare gradualmente una riforma dello stesso trattato anche sull'onda della richiesta della Gran Bretagna e, eventualmente, di altri paesi a rinegoziare la propria collocazione nel sistema Ue. L'obiettivo ultimo è un riequilibrio in senso comunitario di un sistema istituzionale la cui disordinata e magmatica evoluzione rischia di sfuggire di mano sia alle istituzioni dell'Ue che agli stati membri.

1.2. Il nuovo orizzonte della governance economica europea

Il 2013 è stato un anno di luci ed ombre per l'Unione europea, che lascia molte questioni da risolvere per l'anno in corso. È opportuno distinguere tra gli aspetti istituzionali e quelli relativi alla situazione economica e finanziaria.

Per quel che riguarda gli aspetti istituzionali, è proseguito il processo

di integrazione nel quadro delle indicazioni contenute nel rapporto dei 4 Presidenti del 2014. I risultati sono stati tuttavia inferiori alle aspettative. Sull'Unione bancaria, il passo avanti più importante è stato rappresentato dall'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unica (Single Supervisory Mechanism). Tale meccanismo viene incorporato presso la Banca centrale europea, anche se con le dovute separazioni organizzative per evitare conflitti d'interesse. È stata nominata la Presidente, Danièle Nouy, e la Vice Presidente, Christine Lautenschlager.

Il meccanismo avrà responsabilità di vigilanza diretta sulle principali 130 banche dell'area dell'euro, e indirettamente su tutte le altre, quando lo ritiene opportuno. È stata avviata una valutazione complessiva (*comprehensive assessment*) del sistema bancario europeo, che riguarda la qualità dei bilanci e la capacità di far fronte a situazioni di stress. L'esercizio viene effettuato nel corso del 2014 e dovrebbe dare indicazioni precise sull'adeguatezza della situazione patrimoniale delle principali banche.

L'avvio della vigilanza unica nell'area dell'euro è un passo avanti fondamentale per favorire l'integrazione del mercato finanziario, a cominciare da quello bancario. Una valutazione oggettiva ed omogenea delle principali banche dovrebbe contribuire a ristabilire un clima di fiducia tra le controparti, che è una delle condizioni necessarie per ridurre la frammentazione del mercato. Dovrebbero anche diminuire gli incentivi a ostacolare i flussi finanziari transfrontalieri, per favorire l'allocazione del risparmio dalle aree in eccesso a quelle dove la domanda è più dinamica. Infine, il riferimento a una unica istituzione di vigilanza dovrebbe incoraggiare il consolidamento transfrontaliero del sistema bancario europeo, riducendone la vulnerabilità rispetto a shock in singoli paesi.

Il secondo aspetto dell'Unione bancaria riguarda il meccanismo di risoluzione delle crisi. Alla fine del 2013 si è giunti finalmente ad un accordo, che appare tuttavia imperfetto. Un problema riguarda la dimensione del fondo che può essere utilizzato in caso di crisi per ricapitalizzare banche in difficoltà, al fine di evitare il contagio. Il fondo viene alimentato attraverso contributi derivanti dalla tassazione sul sistema bancario, ma ciò richiede 10 anni per reperire 50 miliardi di euro. Il processo appare troppo lento e i fondi a disposizione sono insufficienti in caso di crisi sistemica, come ad esempio quella che ha seguito il fallimento della Lehman Brothers nel settembre 2008. Eventuali fabbisogni finanziari che dovessero emergere prima di 10 anni dovranno essere coperti con fondi nazionali, il che rischia di riaprire il circuito perverso tra rischio sovrano e rischio bancario. Inoltre, con la valutazione della qualità dei bilanci, si

dovrebbe risolvere il problema dei così detti *legacy assets*, ossia le attività finanziarie contabilizzate a prezzi eccessivi nei bilanci bancari e la cui svalutazione potrebbe comportare dei costi per gli azionisti e eventualmente per i contribuenti. Una volta effettuata la pulizia dei bilanci, e che le banche vengono sottoposte alla vigilanza unica europea, non c'è più motivo perché i problemi di singole banche ricadano sui contribuenti nazionali.

Il meccanismo decisionale di risoluzione è inoltre farraginoso. Comporta un numero elevato di passaggi, che coinvolgono sia le autorità nazionali sia quelle europee, e le regole sono complesse, richiedendo in alcuni casi il consenso. Si tratta di un meccanismo inter-governativo, e non federale, come quello che caratterizza la Bce, che è capace di decidere rapidamente anche a maggioranza semplice. C'è il rischio concreto che in caso di crisi, che tipicamente si devono risolvere nell'arco di un fine settimana, a mercati chiusi, non ci sia il tempo sufficiente per prendere le decisioni adeguate e trovare una soluzione che non crei contagio prima della riapertura dei mercati.

Per quel che riguarda l'integrazione economica, i passi avanti sono stati abbastanza limitati. Sull'occupazione, sono stati trovati dei fondi per finanziare l'iniziativa dello *Youth Guarantee* che mira a incoraggiare l'occupazione giovanile, ma i programmi sono principalmente nazionali.

Infine, l'iniziativa per incoraggiare le riforme strutturali, attraverso contratti dei singoli paesi con l'Unione - i così detti *contractual arrangements* - è stata rimandata all'autunno 2014 per mancanza di un accordo. Da un lato i contratti vengono visti come eccessivamente vincolanti su materie che rimangono di competenza dei paesi membri, e appaiono come una ulteriore perdita di sovranità oppure una sorta di commissariamento, anche se più "soft" di quello nei confronti della Troika. Dall'altro lato, gli incentivi sono ancora troppo vaghi, e prendono la forma di co-finanziamenti di iniziative che non sono di facile applicazione in paesi che stanno risanando le finanze pubbliche.

Per quel che riguarda infine l'unione fiscale e quella politica, non sono stati fatti passi avanti, come sperato l'anno prima.

Uno dei principali motivi di questo arresto è il miglioramento della situazione dei mercati finanziari, che ha spinto molti osservatori, ma anche esponenti politici nazionali ed europei, a considerare che la crisi dell'euro fosse oramai superata. Senza la pressione dei mercati, anche le istituzioni europee perdono il senso dell'urgenza e tendono a procrastinare. D'altra parte, i governanti nazionali, alle prese con spinte anti-europeiste, hanno

avuto meno incentivi a cercare soluzioni europee che rischiano di ridurre le prerogative nazionali.

Passando all'evoluzione delle condizioni economiche, il 2013 ha segnato una divaricazione tra l'andamento dei mercati finanziari e l'economia reale.

I mercati finanziari hanno registrato una forte convergenza, con una riduzione dei differenziali d'interesse tra i titoli di Stato dei vari paesi, in particolare tra quelli tedeschi e quelli dei paesi periferici. Tale evoluzione è stata tuttavia legata principalmente alle condizioni di ampia liquidità dei mercati, che ha favorito anche una forte ripresa delle quotazioni azionarie. L'afflusso di capitali in Europa, generato anche dalla crisi di alcuni paesi emergenti, ha progressivamente ridotto sia i differenziali sia i livelli dei tassi d'interesse. L'annuncio dell'estate del 2012 che la Bce avrebbe fatto tutto il necessario per evitare la crisi dell'euro ha continuato ad influenzare le aspettative degli operatori, che hanno fortemente ridimensionato il rischio di implosione dell'area dell'euro.

Hanno contribuito a questo clima di fiducia anche il miglioramento delle condizioni economiche e finanziarie di alcuni paesi, in particolare l'uscita dell'Irlanda dal programma di aggiustamento.

Nel complesso, tuttavia, la situazione economica dei paesi più in difficoltà è rimasta critica nel corso del 2013. Le divergenze all'interno dell'area dell'euro sono aumentate. L'area nel suo complesso ha registrato una flessione del Pil dello 0,4%, a fronte di una crescita in Germania, Austria e Belgio, mentre invece è continuata la recessione in Grecia (-4%), Italia (-1,8%), Spagna (-1,3%) e Portogallo (-1,8%). Anche nei Paesi bassi e in Finlandia la produzione si è contratta. La situazione economica e sociale in Grecia e a Cipro non è migliorata. In Portogallo, la Corte costituzionale ha bocciato vari provvedimenti mirati al risanamento di bilancio.

Nel corso dell'anno l'inflazione media è scesa gradualmente su livelli inferiori all'1%, che sono distanti dal livello del 2% ritenuto compatibile con la stabilità dei prezzi. Tale calo, che si traduce in una minor crescita nominale del reddito, rende più difficile la sostenibilità del debito dei paesi che non hanno ancora completato il risanamento.

La riduzione dei tassi d'interesse decisa dalla Bce, complessivamente di 50 punti base, non è riuscita a stimolare l'erogazione del credito bancario, che è continuata a diminuire, sia per effetto della bassa domanda sia in seguito al processo di risanamento dei bilanci bancari, anche in vista della valutazione effettuata nel 2014 dalla Bce. L'afflusso di capitali verso l'Europa ha peraltro contribuito a rafforzare il tasso di cambio dell'euro,

rafforzando l'impatto deflazionistico.

Nella seconda metà del 2013 sono emersi segnali di inversione della tendenza recessiva, ma la ripresa appare fragile, in un contesto internazionale caratterizzato da un progressivo indebolimento dei mercati emergenti, che negli anni precedenti avevano sostenuto le esportazioni dell'area euro.

Le prospettive per il 2014 rimangono caratterizzate da grandi incertezze, non solo sulla situazione economica ma anche sui processi politici europei, a partire dalle elezioni al Parlamento europeo alle nomine della Commissione. Tali processi condizionano l'esigenza di un rilancio del processo di integrazione, non solo per dare maggior consistenza alla ripresa economica ma anche per contrastare le spinte centrifughe che si manifestano a livello politico, con l'obiettivo dichiarato di rinazionalizzare alcune competenze, che inevitabilmente determinano una ri-nazionalizzazione dei mercati e un indebolimento dell'Unione.

Alla luce di questi sviluppi sarà ancor più necessaria una iniziativa forte da parte di chi avrà il compito di guidare l'Unione nei prossimi mesi, in particolare la Presidenza italiana nella seconda metà dell'anno. All'agenda è previsto il completamento del percorso individuato dai 4 Presidenti per il rafforzamento dell'Unione dal punto di vista economico, fiscale e politico. Per quel che riguarda l'unione bancaria, l'accordo raggiunto dal Consiglio alla fine del 2013 è in via di negoziazione con il Parlamento che ha già proposto degli emendamenti. L'accordo dovrebbe essere trovato prima della chiusura prevista per le elezioni, possibilmente accorciando i tempi di implementazione e aumentando la capacità del meccanismo di risoluzione.

Nel corso del 2014 dovrà essere trovato anche un accordo sui *contractual arrangements*, per creare gli incentivi adeguati affinché i paesi procedano alle necessarie riforme strutturali. La presidenza italiana svolgerà un ruolo rilevante al riguardo. In termini di incentivi, va considerata la possibilità di accedere a finanziamenti agevolati e fondi per infrastrutture. In alternativa, si deve esplorare la possibilità di formalizzare lo scambio tra l'attuazione di riforme strutturali e un maggior gradualismo nel percorso di risanamento delle finanze pubbliche, come è stato concesso alla Francia e alla Spagna lo scorso anno. Da questo punto di vista, la capacità di adottare riforme incisive per la competitività da parte di paesi che stanno effettuando l'aggiustamento, a cominciare dall'Italia, può consentire di aumentare la credibilità e fattibilità di un tale accordo.

Si dovrà procedere anche al completamento della regolamentazione

finanziaria, sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione all'inizio del 2014, in particolare per quel che riguarda la separazione tra attività commerciali e di investimento delle banche. Devono procedere infine anche le iniziative riguardanti il finanziamento degli incentivi all'occupazione, in particolare quella giovanile. Vi è lo spazio per completare le proposte esistenti nell'ambito di un quadro più ampio di iniziative mirate a sostenere la crescita economica.

Nel complesso, l'agenda della Presidenza dell'Unione nella seconda parte del 2014 è piena di impegni che potrebbero consentire di far avanzare in modo significativo il processo di integrazione.

1.3. Dalla presenza all'influenza: l'Italia nella politica estera europea

Nel contesto europeo, pur essendo presente quasi sempre ai principali tavoli negoziali, l'Italia non è riuscita spesso ad influire in modo efficace sulla definizione delle priorità di politica internazionale dell'Ue. Ciò si deve alla tendenza dei governi succedutisi alla guida del paese - inclusi gli ultimi esecutivi "tecnici" e "di larghe intese" - a considerare come un diritto acquisito l'appartenenza dell'Italia al gruppo degli Stati membri che contano, anche se non sostenuta dalla capacità di incidere in maniera significativa sulle scelte dell'Ue.

La difficoltà dell'Italia di elaborare strategie di lungo periodo fondate su obiettivi ben definiti e coerenti ha talvolta impedito al paese di utilizzare la politica estera europea come volano per il perseguimento degli interessi nazionali. Il mancato contributo alla politica estera europea è stato particolarmente evidente in occasione delle recenti crisi generate dalle ribellioni civili in Nord Africa e dal conflitto libico a partire dal 2011.

In altre occasioni, l'Italia si è preoccupata soprattutto di perseguire i propri interessi in politica estera a livello bilaterale, demandando all'Ue dossier scomodi o particolarmente sensibili, che avrebbero potuto nuocere alle proprie relazioni con interlocutori internazionali. È emblematico l'atteggiamento di estrema cautela assunto dall'Italia sul tema del rispetto dei diritti umani nei recenti contatti diplomatici sia con la Cina - in merito alla questione del Tibet - che con la Russia - in relazione ai diritti dei gay.

Solo in alcuni casi l'Italia ha assunto un ruolo trainante nell'agenda politica internazionale dell'Ue. Vanno citati, in particolare, gli sforzi volti a

promuovere un approccio europeo alla sicurezza e allo sviluppo della Somalia e del Corno d'Africa, e una soluzione diplomatica alla guerra civile siriana con il coinvolgimento dell'Iran nei negoziati multilaterali.

Una strategia così configurata ha permesso all'Italia di guadagnare un profilo di "mediatore" o di "sostenitore" su alcuni temi specifici di politica estera europea. Tuttavia, soltanto un salto di qualità dalla mera presenza all'effettiva influenza consentirà al paese di perseguire i propri interessi coerentemente con il sostegno al ruolo internazionale dell'Ue. Questo richiede innanzitutto la definizione di priorità strategiche di lungo periodo sulle quali indirizzare l'agenda europea, un cammino già intrapreso dagli esecutivi Monti e Letta, ma su cui si deve proseguire con determinazione e coerenza. Occorre, in particolare, modulare gli impegni, commisurandoli alle risorse disponibili, ma anche puntare a obiettivi più ambiziosi di quelli attuali in termini di valorizzazione dell'identità nazionale ed europea.

Favorire un rinnovamento dell'approccio europeo al vicinato. Azioni concrete in questa direzione includono il rafforzamento del partenariato tra l'Ue e gli attori chiave del Mediterraneo allargato, dai paesi arabi del Nord Africa alla regione del Golfo, sfruttando il valore aggiunto dell'Italia in alcuni ambiti specifici come la riforma del settore di sicurezza libico (2,000 soldati libici saranno formati da un contingente italiano di 100 uomini nell'ambito della Missione italiana in Libia - Mil) oppure partendo dal sodalizio economico inaugurato dalla visita del Primo Ministro Letta in Kuwait, Qatar ed Emirati Arabi Uniti nel febbraio 2014. L'Italia è inoltre uno dei paesi europei più titolati per promuovere il rilancio della politica europea verso i Balcani occidentali e la Turchia, cominciando dalla adesione della Serbia (tra le priorità della Presidenza italiana dell'Ue nel secondo semestre del 2014) e dall'apertura dei capitoli 23 e 24 - le riforme del sistema giudiziario e i diritti fondamentali - nei negoziati con la Turchia.

Rilanciare il partenariato transatlantico in un mondo multipolare. L'Italia ha le carte in regola per farsi promotrice di un ribilanciamento della politica estera statunitense a favore dell'Europa rispetto al "perno asiatico", perseguendo con forza l'obiettivo della conclusione di un Accordo di libero scambio (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - Ttip). Inoltre, gli stretti legami tra le leadership italiana e russa potrebbero facilitare il coordinamento fra le posizioni di Stati Uniti, Europa e Russia su

alcuni temi di sicurezza e per gli sforzi internazionali di risoluzione del conflitto siriano.

Definire gli interessi e le priorità dei partenariati strategici dell'Ue. Lo strumento dei partenariati strategici può rivelarsi un potente volano per l'affermazione del ruolo internazionale dell'Ue, ma ne vanno definiti gli obiettivi e l'approccio caso per caso, tenendo conto dei principali interessi europei in gioco dal punto di vista economico e politico. Questo richiede un maggior coordinamento tra le politiche estere degli Stati membri e la definizione di posizioni unitarie europee. L'Italia deve fare la sua parte attenuando la "diplomazia del libro contabile" adottata con paesi quali Russia e Cina, e promuovendo un dialogo politico sui temi della democrazia e dei diritti umani. Dopo l'occasione persa delle Olimpiadi invernali a Sochi (il premier Letta ha deciso di partecipare alla cerimonia d'apertura, mentre gli altri leader europei da Cameron a Hollande a Merkel hanno disertato), il prossimo appuntamento cruciale sarà il Vertice Asem a Milano nell'ottobre 2014.

Rafforzare le relazioni euro-africane. L'Africa sub-sahariana rappresenta la più grande scommessa per l'Europa del XXI secolo. Per essere credibile, la politica africana dell'Ue deve emanciparsi dall'eredità post-coloniale attraverso l'identificazione di priorità strategiche condivise. L'Italia può farsi portavoce di una ripartizione più equa delle risorse e degli interventi europei nel continente africano, in particolare nei settori della sicurezza e dello sviluppo. Tuttavia, questo richiede uno sforzo aggiuntivo in materia di cooperazione allo sviluppo, attraverso il completamento della riforma della legge italiana previsto per il 2014 e l'incremento dei fondi destinati a questo settore in linea con gli standard europei (nonostante i piccoli passi avanti fatti dal governo Letta per un incremento dei fondi Oda nel 2013 e nel 2014, il livello resta allo 0,2% del Pil).

Promuovere il legame tra politiche interne e politiche esterne dell'Ue. Il riconoscimento degli aspetti esterni delle politiche interne dell'Ue, tra le quali spiccano quella energetica e quella dell'immigrazione, rappresenta uno degli sviluppi più significativi nell'elaborazione strategica collegata all'adozione del Trattato di Lisbona. L'Italia deve puntare a rafforzare ancora questo approccio, sostenendo le azioni esterne dell'Ue che mirano a promuovere interessi interni primari quali la gestione condivisa del problema migratorio e la diversificazione delle fonti di approvvigionamento

energetico. L'Italia può inoltre puntare sul ruolo di primo piano giocato nelle missioni Psdc attraverso personale sia civile che militare per porre l'accento sul legame tra sicurezza interna ed esterna e sulle sue implicazioni per la politica estera dell'Ue.

1.4. Compiti e opportunità della presidenza italiana dell'Unione europea

Nel secondo semestre del 2014, sulla base di un calendario definito da tempo, spetterà all'Italia presiedere il Consiglio dell'Ue. È un compito che spetta ogni sei mesi a un Paese membro indipendentemente dalla sua volontà ed unicamente come risultato di un criterio di alternanza fra i vari Paesi membri. Peraltro, compiti e responsabilità della presidenza di turno sono stati ampiamente ridimensionati dalle disposizioni del Trattato di Lisbona, che ha introdotto vari correttivi mirati a ovviare all'eccesso di frammentarietà nei programmi di lavoro dell'Unione, derivante anche dalla rotazione su base semestrale della presidenza. Ma si tratta pur sempre di un'occasione per focalizzare l'attenzione del governo, dell'amministrazione e delle opinioni pubbliche nazionali sull'agenda europea e sul modo migliore di promuovere una visione comune degli obiettivi da realizzare in Europa e gli interessi nazionali nel quadro europeo. La presidenza di turno è anche uno stimolo per migliorare la *performance* del sistema Paese su vari aspetti della partecipazione all'Ue: utilizzo dei fondi strutturali europei, accesso ai finanziamenti europei per la ricerca e l'innovazione, procedure di infrazione, tempi di recepimento della normativa europea nell'ordinamento interno, ecc. Il semestre di presidenza mette in effetti l'Italia di fronte a varie sfide e opportunità.

In primo luogo va osservato che il 2014 sarà un anno di cambiamenti importanti nelle istituzioni dell'Unione. Il 25 maggio verrà eletto un nuovo Parlamento europeo che non sarà però operativo, nella migliore delle ipotesi, fino a settembre. I primi mesi dopo le elezioni saranno impegnati per le verifiche del voto e degli eletti, la costituzione dei gruppi parlamentari e l'elezione delle nuove cariche (presidenza dell'assemblea e presidenze delle commissioni). Il mandato dell'attuale Commissione europea scade a fine ottobre e la procedura per l'insediamento della nuova Commissione si avvierà verosimilmente a partire dal prossimo giugno, prima con la designazione del Presidente (che sarà proposto dal Consiglio europeo, ma eletto dal nuovo Parlamento) e successivamente con la designazione del

Vice Presidente Alto Rappresentante e degli altri membri della Commissione (che saranno indicati dai governi degli Stati membri ma dovranno essere confermati dal Parlamento). Infine, anche il mandato del Presidente del Consiglio europeo scade a fine novembre e il prossimo Presidente dovrà ugualmente essere eletto dal Consiglio europeo verosimilmente a giugno nel quadro di un pacchetto di nomine. Un calendario di rinnovo delle cariche apicali che ipotечerà pesantemente il semestre di presidenza italiana, con il risultato che l'Italia non potrà contare sull'interlocazione di una Commissione pienamente in carica e dovrà ugualmente scontare una lunga pausa nei lavori del Parlamento e l'avvicendamento nell'incarico di Presidente del Consiglio europeo. Ma in questa complessa fase di transizione toccherà all'Italia il compito delicato di garantire la continuità dell'azione dell'Unione e, in particolare, di contribuire a gestire i vari passaggi degli avvicendamenti degli incarichi nel modo più consensuale ed efficace, evitando rischi di conflitti inter-istituzionali.

L'Italia dovrà preparare questa fase di rinnovo delle cariche istituzionali contribuendo ad una campagna elettorale per le elezioni del Parlamento europeo effettivamente focalizzata su scadenze e programmi per l'Unione; e inviando a Strasburgo una delegazione parlamentare motivata, preparata e consapevole delle nuove e accresciute responsabilità del Parlamento. Dovrà inoltre contribuire attivamente alla scelta sia del Presidente della Commissione, anche partecipando alle consultazioni con il Parlamento che dovranno precedere la designazione da parte del Consiglio europeo, sia del presidente del Consiglio europeo e dell'Alto Rappresentante. Qualora non riesca a concorrere ad una delle cariche apicali, dovrà scegliere con attenzione il membro italiano della Commissione, adoperandosi perché gli sia conferito un portafoglio relativo a settori di primario interesse nazionale.

Il contesto europeo appare caratterizzato da una grande incertezza sulle prospettive di ripresa economica, da una generalizzata sfiducia sulle capacità dell'Europa di recuperare i divari di competitività registrati negli ultimi anni nei confronti dei maggiori partner mondiali, da marcate divergenze sulla direzione di marcia del progetto comune europeo, e da una crescente sfiducia delle opinioni pubbliche nazionali nei confronti delle istituzioni europee, ritenute (a torto o a ragione) responsabili di politiche di controllo dei bilanci nazionali che hanno sacrificato crescita e occupazione. Grava inoltre su un quadro già di suo assai problematico la perdurante assenza di fiducia nei rapporti tra gli Stati membri (aggravata dalle conseguenze della crisi economica), una distribuzione tutt'altro che

lineare e trasparente delle responsabilità fra governi nazionali e istituzioni comuni, latenti tensioni fra paesi membri e non membri dell'eurozona e, in prospettiva, la minaccia di una richiesta britannica di rinegoziare le condizioni della propria partecipazione all'Unione.

La Presidenza italiana dovrà inevitabilmente tenere conto di questo contesto, ma potrà anche contribuire a ristabilire le condizioni per un recupero di sostegno politico al progetto europeo, prendendo per tempo un'iniziativa politica forte, anche in collegamento con altri governi più impegnati sul fronte europeo. Con due obiettivi: contenere le prospettive di successo delle formazioni politiche euro-scettiche alle elezioni del Parlamento europeo e, a più lungo termine, creare le condizioni per un rilancio ambizioso del progetto di integrazione. Quanto ai singoli dossier molto dipenderà da quel che la Presidenza italiana erediterà dalla precedente Presidenza greca e da quante procedure legislative di co-decisione verranno riattivate dal Parlamento dopo le elezioni di maggio. È possibile comunque anticipare alcuni temi centrali del programma della Presidenza italiana.

Al centro dell'agenda europea continuerà a figurare il completamento dell'unione bancaria e la riforma della *"governance"* economica. Per l'unione bancaria i testi legislativi relativi al "meccanismo unico di vigilanza" e alle procedure per la "risoluzione delle banche" sono stati approvati e entreranno in vigore secondo i rispettivi calendari al termini dei relativi periodi transitori. Il "meccanismo unico di risoluzione" è stato oggetto di un difficile e controverso accordo politico. Entro aprile sapremo se sarà stato possibile concludere l'iter di approvazione del provvedimento e su quali basi. Ma il 2104 sarà soprattutto l'anno in cui la Bce dovrà condurre la revisione della qualità degli attivi delle banche sottoposte alla vigilanza centralizzata, e la European Banking Authority (Eba) dovrà condurre un altro round di "stress test" su queste stesse banche: due passaggi delicati che costituiscono la premessa per l'avvio in forma operativa, previsto per il prossimo mese di settembre, del meccanismo di vigilanza da parte della stessa Bce, che nel frattempo si sta attrezzando per questo nuovo compito. Fin dai prossimi mesi e poi dopo l'estate si dovrà quindi vigilare per assicurare che l'unione bancaria, questo fondamentale tassello della riforma della *"governance"* economica, vada a regime nel modo più efficace e credibile, contribuendo così a eliminare o ridurre la frammentazione dei mercati finanziari nell'eurozona, a rompere il circolo vizioso fra rischio sovrano e rischi del sistema bancario, e a rilanciare il mercato del credito alle imprese e alle famiglie in particolare nei paesi periferici.

Nei prossimi mesi e fino al Consiglio europeo di ottobre proseguirà la riforma della *governance* economica in particolare con la definizione dei partenariati per la crescita e l'occupazione: un dispositivo che ha l'obiettivo di rendere più efficace il coordinamento delle politiche economiche nazionali destinate ad incidere su competitività, crescita, e occupazione. Spetterà al governo italiano contribuire, anche con proprie proposte, ad una definizione di questi "contratti" assicurando che il nuovo strumento si applichi a tutti i membri dell'eurozona senza discriminazioni, tenga conto delle priorità di ciascun Paese membro, sia sostenuto da sufficiente legittimazione democratica e accompagnato da credibili meccanismi di solidarietà.

Infine si dovrà cercare di rilanciare un programma di lavoro che rimetta credibilmente al centro dell'agenda europea il tema della crescita e dell'occupazione. Si dovrebbe intervenire *in primis* sul quadro generale con un'azione politica a vasto raggio per convincere governi dei partner e istituzioni della necessità di un' inversione di rotta rispetto a politiche comuni unicamente focalizzate sul controllo dei bilanci pubblici. Un'azione che, senza rimettere in discussione impegni già solennemente assunti su deficit e debiti pubblici, consenta di ottenere anche qualche flessibilità perlomeno sui tempi di conseguimento degli obiettivi concordati in materia di sostenibilità delle finanze pubbliche. Quanto alle misure specifiche destinate a sostanziare un'agenda per la crescita, in assenza di risorse del bilancio comune da utilizzare per interventi anti-ciclici a livello europeo si dovrà continuare ad operare sulle condizioni di contesto (con l'eccezione dei fondi strutturali che hanno tempi di programmazione lunghissimi e condizioni di impiego molto vincolate, e in parte dei fondi della *Connecting Europe Facility* destinati a finanziare le grandi infrastrutture trans-europee). Si tratterà quindi di completare il mercato interno anche dei servizi, accelerare i negoziati in corso sulle aree di libero scambio (con un occhio di riguardo al *Transatlantic Trade and Investment Partnership - Ttip*), proseguire nell'opera di semplificazione degli oneri amministrativi e burocratici soprattutto per le imprese, mantenere una forte pressione sull'attuazione dell'agenda digitale, e stimolare nuove fonti di finanziamento per l'economia reale con il ricorso alle potenzialità della Banca europea degli investimenti (Bei) in combinazione con strumenti messi a disposizione dal bilancio dell'Ue.

Nei mesi scorsi i temi migratori sono tornati di drammatica attualità anche come conseguenza di tragici incidenti che hanno provocato la morte di centinaia di essere umani che cercavano di raggiungere il territorio

dell'Unione. Più in generale il problema di una politica condivisa per la gestione dei flussi migratori resterà una delle priorità dell'agenda europea per i prossimi anni. Ma la definizione di ulteriori misure e iniziative in materia di politiche migratorie destinate a coniugare meglio il principio di solidarietà, e a rendere più efficaci sia le politiche di accoglienza che le misure di controllo delle frontiere esterne dell'Unione, coinciderà con l'adozione di un nuovo programma di azione nel campo degli affari interni e della giustizia destinato a succedere al Programma di Stoccolma che si conclude alla fine del 2014. La Presidenza italiana dovrà quindi contribuire attivamente alla definizione delle nuove priorità di azione nel campo della sicurezza interna e della cooperazione giudiziaria alla luce delle proposte che farà la Commissione.

Nella fase di transizione ai vertici delle istituzioni comuni alla presidenza italiana spetterà una speciale responsabilità nell'assicurare continuità e visibilità all'azione dell'Unione nella sua dimensione esterna e internazionale. Le priorità dovranno essere definite in funzione degli sviluppi sul terreno. Ma sicuramente l'Unione dovrà continuare ad impegnarsi sulle principali aree di crisi (Siria *in primis*, ma anche Libia e Iran). Più in generale un'attenzione particolare dovrà essere dedicata all'area del Vicinato e alle transizioni in corso nei Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo, all'integrazione dei Balcani occidentali in Europa, al rapporto con i grandi partner strategici, e al proseguimento dei negoziati in corso per gli accordi di libero scambio con vari partner dell'Unione e con una speciale priorità per il Ttip la cui valenza strategica appare evidente. Infine si dovrà dare seguito alle indicazioni del Consiglio europeo dello scorso dicembre in materia di politica comune di difesa e sicurezza, assicurando continuità ad un percorso la cui prossima tappa prevista solo nel giugno 2015 riguarderà i tre assi del miglioramento dell'efficacia delle missioni comuni, del rafforzamento delle capacità (anche con la realizzazione dei programmi comuni individuati nel dicembre scorso) e della creazione di una base comune per una industria europea della difesa.

I temi istituzionali infine non appaiono maturi per una specifica iniziativa nel corso del 2014. Date le numerose incognite che caratterizzano il quadro complessivo, la grande prudenza che si registra nelle maggiori capitali su eventuali ipotesi di grandi riforme degli assetti istituzionali, e in assenza di interlocutori nelle istituzioni, non appare consigliabile mettere in cantiere iniziative su questi temi. Ciononostante la presidenza italiana potrebbe essere l'occasione per avviare una prima riflessione che potrebbe articolarsi attorno a tre assi: a) esame di eventuali interventi mirati a

ricondere nel quadro istituzionale comune i vari strumenti di prevalente natura intergovernativa adottati nel corso di questi anni per far fronte alla crisi economica e finanziaria; b) approfondimento di possibili riforme mirate e circoscritte dei trattati, che si potrebbero rendersi necessarie per adottare nuove misure di riforma della *governance* economica; e c) ipotesi di scenari e relativi *trade offs* in vista di un negoziato con il Regno Unito, qualora Londra chiedesse formalmente (dopo le elezioni del 2015) di rinegoziare le condizioni della propria partecipazione alla Ue.

2. LA PROSPETTIVA EUROPEA DEI BALCANI OCCIDENTALI

Nel lontano 2003, con la Strategia di Salonicco, l'Unione europea aveva definito un percorso che avrebbe dovuto condurre, a termine, alla piena integrazione dei Paesi dei Balcani occidentali nell'Ue. Oggi a distanza di dieci anni vale la pena di interrogarsi se questa strategia abbia funzionato, e soprattutto se sia ancora valida e credibile, e se la prospettiva di adesione per questi Paesi debba continuare ad essere perseguita come una condivisa politica comune dell'Unione.

La risposta non può essere che positiva, ma ad alcune condizioni. È evidente infatti che la politica di allargamento dell'Unione europea, che fino al 2004 aveva costituito un grande progetto condiviso e mobilitante, soffre da vari anni di un crescente affaticamento, di scarso sostegno da parte di Governi, Parlamenti nazionali, opinioni pubbliche e media.

Nel corso degli anni le “performances” dei singoli Paesi della regione sono state oggetto di una valutazione rigorosa fino alla pignoleria, si sono moltiplicate le varie condizionalità, e scadenze e impegni nei confronti dei Paesi sotto esame sono stati oggetto di ripetuti rinvii. Si è affermato nei fatti un approccio radicalmente diverso da quello, molto più “politico”, che aveva ispirato il “grande” allargamento del 2004. Prevale oggi l'esigenza di garantire la sostenibilità politica di un progetto che ha perso popolarità nella maggioranza dei Paesi membri a causa del moltiplicarsi delle condizioni e degli esami per i candidati che stanno procrastinando le scadenze e la conclusione del processo. L'allargamento ai Paesi dei Balcani occidentali avanza quindi, ma a piccoli passi e con una lentezza che tradisce una scarsa volontà politica e un insufficiente senso di priorità da parte dell'Unione, a fronte di un impegno e di una determinazione dei Paesi candidati, che, nella grande maggioranza, hanno definito veri e propri programmi di governo attorno all'obiettivo dell'adesione alla Ue.

L'Unione non può rimettere in discussione impegni solenni e promesse fatte a Paesi che nel frattempo si sono impegnati nel processo di avvicinamento all'Europa, sostenendone i relativi costi sociali e politici. Occorre quindi definire con attenzione una linea da seguire con l'obiettivo di evitare che le aspettative dei Paesi candidati vengano frustrate da condizionalità eccessive e non giustificate, e da tempi di attesa eccessivamente lunghi e soprattutto imprevedibili.

Sarebbe infatti un grave errore abbandonare la prospettiva di integrazione nell'Unione dei Paesi dei Balcani occidentali. Resta anzi pienamente valido l'interesse dell'Italia a garantire a questa regione un percorso credibile verso l'adesione, come garanzia di stabilità, di rapporti di buon vicinato e di rispetto delle regole di democrazie funzionanti, anche perché i costi per l'Unione dell'integrazione dei Paesi dei Balcani occidentali appaiono sostenibili sia sotto il profilo economico che sotto quello del funzionamento delle istituzioni. Si tratterà pertanto di graduare il ritmo di avanzamento del processo di allargamento, così da renderlo compatibile con il necessario consenso politico nei Paesi membri, ma anche con l'esigenza di continuare a mobilitare la necessaria volontà politica da parte dei Paesi candidati, assicurando che ogni anno si riesca a realizzare un qualche visibile progresso.

Le situazioni dei singoli Paesi sono molto diverse e ciascun Paese candidato dovrà essere valutato sulla base di propri meriti.

Con il Montenegro i negoziati di adesione sono già stati avviati; e il Paese sembra ben preparato e soprattutto politicamente attrezzato per superare le numerose difficoltà di un negoziato che richiede importanti adattamenti della legislazione interna. La Serbia, senza ombra di dubbio il Paese più significativo della regione, ha passato l'esame più difficile con la normalizzazione ormai avviata dei rapporti con il Kosovo; il negoziato di adesione partirà nel mese di gennaio di quest'anno, e c'è da augurarsi che possa costituire un incentivo anche per altri Paesi della regione. La Macedonia era pronta da tempo per l'avvio dei negoziati di adesione; ma problemi di relazioni di vicinato con la Bulgaria e con la Grecia (l'annosa e tutt'ora irrisolta questione del nome) hanno finora bloccato il processo, con il rischio che frustrazione e disincanto possano generare fenomeni involutivi e rischi di ritardi per le varie riforme interne su cui il governo si era impegnato. Sulle prospettive dell'Albania ha pesato per troppo tempo lo stallo dei lavori parlamentari conseguenza dello scontro fra i due maggiori partiti del Paese; ora che la situazione si è normalizzata, dopo le ultime elezioni politiche, persistenti riserve di taluni Paesi membri han-

no finora impedito una decisione sull'avvio dei negoziati di adesione. La Bosnia continua purtroppo a presentare gravi fragilità strutturali e una situazione interna troppo incerta e divisa perché si possa realisticamente prevedere una sia pure remota prospettiva di avvio del processo. Infine per il Kosovo va registrato come sviluppo positivo l'avvio del negoziato per un Accordo di Associazione e Stabilizzazione; uno sviluppo tutt'altro che scontato se si considera che cinque Paesi membri continuano a non riconoscere il Kosovo come Stato indipendente.

In conclusione l'Italia, pur riconoscendo la complessità del contesto e le diverse prospettive dei singoli candidati, ha tutto l'interesse a cogliere l'occasione della sua Presidenza di turno per assicurare anche nel 2014 continuità e credibilità alla prospettiva europea dei Balcani occidentali. Troppo importanti sono i nostri interessi (economici, di sicurezza e strategici) nei confronti di Paesi oggettivamente nostri vicini per permettere che stanchezza e frustrazioni rimettano in discussione gli impegni dell'Europa nei confronti dei Paesi dei Balcani occidentali.

3. CONFLITTO E COOPERAZIONE NEL MEDITERRANEO E IN MEDIORIENTE

3.1. Una cooperazione rinnovata per il Mediterraneo

Nata negli anni settanta, la cooperazione euro-mediterranea assunse solo nel 1995, con il Partenariato euro-mediterraneo (Pem) e la Dichiarazione di Barcellona, un carattere contrattuale tra le parti sulla base di un articolato e ambizioso programma di cooperazione politica. Alla fine degli anni 1990, nessuno degli obiettivi del programma era stato però raggiunto. Nel decennio successivo la cooperazione regionale si indebolì sia perché i partner arabi, avendo constatato l'incapacità dell'Unione europea (Ue) di contribuire alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano, vi persero interesse, sia perché la politica estera e di sicurezza comune dell'Ue rimase allo stato embrionale. Così, mentre l'Ue continuava con scarso successo a perseguire un programma di riforma democratica dei paesi dell'area e varava la Politica europea di vicinato (Pev), unendovi Mediterraneo e Europa dell'Est, alcuni governi europei si disinteressavano del Mediterraneo lasciando fare all'Ue, altri appoggiavano di fatto i governi forti al potere nelle capitali arabo-mediterranee ritenendoli in grado di arginare la crescita dell'islamismo, del terrorismo e dell'immigrazione clandestina. Negli anni 2000, la politica europea è diventata sempre più contraddittoria e schizofrenica: mentre si sono riaffermati i principi e gli obiettivi fissati a Barcellona, è prevalsa la tendenza dei governi a dare priorità, nell'ambito della cooperazione regionale, ai problemi della sicurezza, mettendo in secondo piano il programma di riforma democratica dei regimi arabi.

Nel 2011, quando sono iniziate le sollevazioni arabe, la schizofrenia si è accentuata: mentre a livello Ue si approvava - del tutto unilateralmente - un nuovo Partenariato per la Democrazia e la Prosperità Condivisa e un aggiornamento della Pev fondati di nuovo su ambiziosi obiettivi di riforma democratica, i governi europei manifestavano forti esitazioni e diffidenze, ciascuno perseguendo le politiche che riteneva conformi ai propri interessi nazionali. Come risultato, i paesi europei e gli Usa, dopo un intervento in Libia inadeguato e forse controproducente, non hanno saputo - talvolta, neppure voluto - esercitare alcuna apprezzabile influenza. L'Ue, dal canto suo, perseguendo un programma di democratizzazione chiaramente assai poco in sintonia con il contesto, ne ha avuta ancora meno.

L'Italia, come gli altri paesi europei e gli stessi Usa, è stata presa di con-

tropiede dall'evoluzione in Nord Africa e Medio Oriente, e si è adattata, spesso senza troppa convinzione, agli avvenimenti più che cercare di influenzarli. Questo è vero per tutti i paesi del Sud Europa, inclusa la Francia, che hanno invece interesse a un rilancio della cooperazione euro-mediterranea, sia perché questo li rafforza nel contesto Ue sia perché da soli, con le proprie risorse e iniziative, non sono in grado di ridare slancio alla cooperazione con i paesi della sponda Sud.

Un rilancio della cooperazione nel Mediterraneo è dunque un obiettivo strategico per l'Italia e i paesi del Sud Europa. Ma a quali condizioni lo si può realizzare?

Innanzitutto, i paesi europei devono prendere atto del profondo cambiamento della politica Usa nel Medio Oriente e Nord Africa, che è oggi volta principalmente a ridurre al minimo il coinvolgimento nella regione, ridando spazio agli attori regionali. Ciò potrebbe portare a vuoti e squilibri non privi di rischi per gli europei. Prioritario è perciò il rafforzamento della presenza europea, in particolare nelle aree a sud-est del Mediterraneo. Non ci saranno - né molti paesi europei accetterebbero - leadership nazionali europee in alternativa a quella americana. I singoli paesi, per quanto influenti, non possono incidere da soli sull'evoluzione di quelle vaste regioni. La via maestra è perciò una riattivazione della politica euro-mediterranea nell'ambito di un rafforzamento generale della Pesc e dei suoi strumenti, a cominciare dal Servizio europeo di azione esterna (Seae).

Nel rilanciare la cooperazione europea, vanno affrontate alcune questioni fondamentali.

Bilateralismo e multilateralismo. Oggi la cooperazione euro-mediterranea si concentra sui rapporti bilaterali. Sebbene l'Ue mantenga in vita l'Unione per il Mediterraneo (Upm) come dimensione multilaterale, la realtà è che il tentativo di rilanciare nel 2008 la cooperazione politica regionale mediante l'Upm fu immediatamente frustrato dalla crisi di Gaza, cioè da un motivo analogo a quello che aveva fatto collassare la piattaforma politica del Pem nel 2000. Le sollevazioni arabe, sviluppatesi in modo frammentario, hanno reso ancora più impraticabile un approccio politico regionale. È dunque corretto far prevalere l'approccio bilaterale. Il problema è la coesistenza di approcci bilaterali diversi e non coordinati fra le capitali e Bruxelles, combinati con la tendenza alla rinazionalizzazione delle politiche a scapito di una comune strategia europea. È essenziale che gli Stati membri armonizzino le loro politiche bilaterali in seno alla

Pesc e ad un Seae rafforzato. Per contro, non è il momento di fare particolari sforzi per tentare di rafforzare l'Upm fino a quando almeno questa organizzazione non avrà trovato una sua ragion d'essere.

Oltre l'orizzonte mediterraneo. Mentre l'orizzonte mediterraneo deve restare, è necessario articolarlo meglio, sia dando un peso speciale ai rapporti con il Maghreb rispetto a quelli con il Mashreq, sia creando nuove forme di cooperazione con i paesi del Golfo. Per effetto dei rivolgimenti iniziati nel 2011, i paesi del Maghreb hanno una prospettiva diversa da quelli del Levante, più consona agli obiettivi e ai programmi dell'Ue. Si sono inoltre consolidati vari collegamenti fra i paesi arabi del Golfo e quelli mediterranei che non possono essere trascurati. Bisogna quindi da un lato valorizzare la maggiore vicinanza del Maghreb all'Ue, dall'altro rivedere la scelta di un approccio separato con i paesi arabi del Golfo, in nome di una prospettiva regionale più ampia. In particolare, l'Italia e i paesi del Sud Europa, che hanno interesse a rafforzare il Gruppo dei Cinque + Cinque nel Mediterraneo occidentale, dovrebbero insieme adoperarsi perché la Pev e lo strumento finanziario europeo per il vicinato (*European Neighbourhood Instrument*, Eni) sostengano quanto più possibile i paesi del Maghreb e, favoriscano la propensione che l'Upm, sotto l'influenza spagnola, dimostra per il Maghreb.

Islamismo, democrazia, immigrazione. Le crisi del 2011 hanno messo in evidenza una forte dialettica interna nel mondo arabo sul ruolo politico dell'Islam e sui processi di democratizzazione che ha caratteristiche e una dinamica sue proprie, non riconducibili alle idee e ai valori che l'Occidente ha cercato di promuovere anche nei paesi arabi a partire dalla fine della Guerra Fredda. Anche per questo i paesi occidentali sono ben presto apparsi meri spettatori delle vicende che hanno sconvolto gli assetti politici nel mondo arabo, un ruolo a cui si sono altrettanto presto conformati. La promozione della democrazia deve rimanere un obiettivo delle politiche estere occidentali, ma senza il ruolo centrale che ha avuto sino al 2011. Dovrebbe invece prevalere un approccio più realista fondato su politiche che offrano nuove opportunità ai cittadini arabi; in particolare, più intensi scambi culturali e una maggiore apertura sul tema dell'immigrazione. Ciò richiede forti cambiamenti nelle politiche attuali sia dell'Ue che della maggior parte dei paesi membri.

3.2. *Turchia al bivio*

L'Italia, da sempre convinta sostenitrice dell'ingresso di Ankara nell'Ue, ha dovuta fare i conti nel 2013 con la crescenti tensioni politiche in Turchia e le loro ripercussioni sul processo di riforme democratiche e sulla stabilità economica del paese.

L'egemonia del Partito di Giustizia e Sviluppo (Akp), al potere dal 2002 grazie a tre vittorie elettorali consecutive, ha mostrato le prime crepe, prima con le rivolte a *Gezi Park* e poi con il conflitto apertosi alla fine dell'anno tra il premier Recep Tayyip Erdoğan - e il suo partito Akp - e il teologo in esilio (autoimposto) Fethullah Gülen, leader del movimento *Cemaat*.

La mobilitazione civile nell'estate del 2013 è stata innescata dall'annuncio di Ankara che sarebbe stato demolito il piccolo parco di Gezi, uno degli ultimi spazi verdi nel cuore di Istanbul, per costruire l'ennesimo centro commerciale. Le proteste di Gezi hanno evidenziato la vitalità della società civile turca ma, al contempo, la grave frattura che si è aperta tra il governo e una fetta consistente della popolazione, nonché il lungo cammino che Ankara deve ancora compiere per diventare una compiuta democrazia liberale.

Ancor più significativo è lo scontro, tutto interno al campo conservatore turco, tra il primo ministro Erdoğan e il teologo Gülen. Sebbene provenienti da rami diversi dell'islamismo turco, Erdoğan e Gülen sono stati per anni stretti alleati, uniti da un nemico comune: la classe dirigente kemalista, soprattutto quella militare. Vinta la battaglia contro i militari, i due hanno iniziato a guardarsi con sospetto, l'uno sempre più preoccupato dal potere crescente dell'altro. Quando nell'autunno del 2013 il governo ha annunciato di voler chiudere le scuole private di sostegno - *dershane* - appartenenti in gran parte al *Cemaat*, e a dicembre la magistratura - considerata in gran parte "infiltrata" dal gulenisti - ha lanciato una maxi inchiesta anticorruzione contro vari membri del governo, il conflitto tra Gülen ed Erdoğan è esploso. Il governo ha reagito all'inchiesta con una serie di misure inquietanti volte a limitare l'indipendenza della magistratura e la libertà di espressione. Lo scontro ha fortemente destabilizzato la Turchia, provocando una caduta verticale della lira turca.

Di questo esasperato e sempre più acuto scontro politico ha fatto le spese il processo di riforme democratiche in Turchia, già minato prima dai ripensamenti europei sull'adesione turca e poi dalle dinamiche politiche interne. Eppure, solamente facendo leva sul processo d'adesione si può sperare di riconciliare le varie anime della Turchia. Così fu nei primi

anni del nuovo millennio, quando, su spinta dell'Ue, la Turchia lanciò quella che oggi viene ricordata come una "rivoluzione silenziosa", sostanziata in una serie di riforme democratiche.

In questo contesto caratterizzato da profonde fratture interne, rischi di un'involuzione autoritaria e al contempo da un ruolo crescente della Turchia nel vicinato comune, ravviare i negoziati di adesione diventa imperativo e il ruolo che può giocare l'Italia, tra i paesi più favorevoli a rimettere in moto i negoziati, non è trascurabile. Attualmente con la Turchia sono stati aperti solo 14 dei 35 capitoli negoziali. Il Consiglio europeo, su pressione principalmente di Francia e Cipro, ha finora bloccato l'apertura degli altri capitoli. Ma con il ravvio del processo di pace a Cipro nel 2014, e la maggiore apertura della Francia di Hollande e del nuovo governo di coalizione tedesco nei confronti di Ankara, il processo di adesione potrebbe essere rilanciato. Questi sviluppi potrebbero offrire all'Italia nuove opportunità per iniziative volte a rivitalizzare i colloqui con Ankara. La presidenza italiana nella seconda metà del 2014 potrebbe, in particolare, concentrarsi sull'apertura dei capitoli 23 e 24, che riguardano due settori cruciali per il futuro del paese: le riforme del sistema giudiziario e i diritti fondamentali.

3.3. La Libia oltre gli accordi del G8

Nel 2013 lo stato dell'ordine pubblico in Libia si è ulteriormente aggravato, culminando in ottobre nel sia pur breve sequestro del primo ministro Ali Zeidan da parte di miliziani armati. Sono continuati senza sosta gli assassinii di pubblici ufficiali e rappresentanti delle forze armate e di sicurezza (in particolare a Bengasi), gli scontri armati fra le diverse fazioni, nonché ogni sorta di prevaricazione da parte delle milizie. Alcuni gruppi di miliziani hanno occupato dei terminali riducendo drasticamente la produzione e le esportazioni di petrolio e gas con gravi danni per l'erario. L'occupazione dei terminali nel territorio interno della Libia orientale ha destato seria preoccupazione per la sua durata e l'estremismo intransigente dell'ala del pro-federalismo cirenaico che ne è protagonista.

L'avvitamento della situazione libica ha suscitato preoccupazioni nella comunità internazionale. Su sollecitazione del governo libico, gli Usa si sono impegnati a costituire una *General Purpose Force* (Gpf) volta a mettere le autorità libiche in condizione di mantenere ordine e legalità nel paese. In occasione del 39° vertice del G8, tenuto in Irlanda del Nord il 17-18 giugno 2013, gli Usa hanno ottenuto l'accordo di Francia, Italia e Regno Unito a contribuire alla costituzione della Gpf. Mentre gli Stati Uniti si sono assunti

il compito di addestrare il grosso della Gpf, ciascuno degli altri tre governi si è impegnato ad addestrare fino a 2.000 uomini e a collaborare nelle attività antiterrorismo. Nel gennaio del 2014 sono affluiti in Italia i primi 340 uomini, selezionati nei mesi precedenti a Tripoli.

L'evoluzione della Libia desta forti motivi di preoccupazione in Italia per l'impatto che sta avendo sui flussi migratori, sulle relazioni d'affari e sul commercio. L'obiettivo centrale dell'Italia è di recuperare con il nuovo regime il rapporto privilegiato che era riuscita a instaurare con quello di Gheddafi grazie al Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008, specialmente nel campo della cooperazione economica e in quello del contenimento dell'immigrazione clandestina. Per questo, già dal 2011, con la "missione Cirene", l'Italia iniziò ad attuare delle limitate attività di cooperazione militare e di sicurezza finalizzate all'addestramento di forze libiche al controllo dei confini e al pattugliamento nella acque del Mediterraneo centrale. L'incontro a Roma fra i ministri della Difesa dei due paesi del novembre 2013 ha messo capo a ulteriori iniziative che rafforzano la Missione italiana in Libia (Mil), stabilita con il Memorandum of Understanding del 5 maggio 2012, e allargano la cooperazione. La Libia riceverà anche le sei motovedette donate dall'Italia alla Libia prima della rivoluzione e mai consegnate a causa del prolungarsi dei disordini. Con questi programmi, l'Italia si è adoperata attivamente per l'attuazione e il rafforzamento degli accordi raggiunti in sede G8.

Si sono nondimeno levate voci, fra cui quella del ministro degli Esteri italiano, Emma Bonino, per mettere in guardia i governi dal concentrarsi esclusivamente sul problema della sicurezza e sul sostegno al governo libico. Queste voci sottolineano la necessità di far partire un dialogo politico fra le varie fazioni, evitando il rischio che il rafforzamento delle capacità di sicurezza del governo libico vada a scapito della sua legittimazione o paradossalmente generi una dinamica che potrebbe sfociare in una vera e propria guerra civile. L'accento sulla sicurezza è dovuto al timore non solo che diventino endemici l'instabilità e il disordine in cui versa il paese, ma anche che si rafforzino le componenti islamiche estremiste e si saldino con le componenti islamiste e al-qaidiste attive nel Sahel e, dopo l'estromissione dei Fratelli Musulmani, in Egitto. Per essere efficace, il sostegno al governo libico dovrebbe procedere di pari passo con un processo di riconciliazione che ne consenta la legittimazione. Peraltro, un dialogo con alcuni gruppi antagonisti è tutt'altro che impossibile, a cominciare dai berberi, le cui richieste sono del tutto ragionevoli, e dall'ala moderata dei pro-federalisti cirenaici.

Mentre il governo di Ali Zeidan mostra scarsa iniziativa politica e poca inclinazione alla mediazione, i tentativi di dialogo sono oggi affidati alla *UN Support Mission in Libya* (Unsmil). Il governo italiano, a quanto ha affermato il ministro Bonino, confida in questi tentativi. In realtà, è evidente che essi andrebbero perseguiti più direttamente dai paesi impegnati a rafforzare le capacità di sicurezza del governo libico. In effetti, con la situazione in Libia sempre più precaria e problematica, la realizzazione dei lodevoli accordi presi in sede G8 nel giugno 2013 potrebbe rivelarsi, da un lato, troppo lenta rispetto alle dinamiche degenerative in atto sul piano della sicurezza, dall'altro insufficiente sul piano politico.

3.4. Le sfide del dossier Siria

Il dossier siriano ha occupato una posizione centrale nell'attività diplomatica del governo italiano durante tutto il 2013. Con l'acuirsi della crisi, che secondo le Nazioni Unite a inizio 2014 aveva provocato 130.000 vittime, oltre a un numero di rifugiati e di sfollati interni pari rispettivamente a 2,3 e 6,5 milioni, la diplomazia italiana ha lasciato il segno su alcune importanti scelte che sono state prese sia a livello internazionale che europeo. Ciò grazie in primo luogo all'attivismo del ministro degli Affari Esteri, Emma Bonino, che in più occasioni ha rimarcato la necessità di un maggiore impegno europeo sul dossier siriano. L'Italia è consapevole dell'importanza strategica di questo conflitto che ha ripercussioni a vasto raggio nella regione mediorientale, mettendo a repentaglio tra l'altro i fragili equilibri di paesi come il Libano e l'Iraq. Il conflitto ha peraltro ramificazioni anche al di là dei confini regionali, come testimoniato dal coinvolgimento più o meno diretto di Iran, Russia, Stati Uniti e di alcuni paesi europei a sostegno dell'una o dell'altra parte in conflitto.

Inizialmente disponibile a considerare l'eventuale imposizione di una *no-fly zone* e un'azione di sostegno ai ribelli siriani, il governo italiano si è poi attestato su una posizione di netto rifiuto di una soluzione militare alla crisi siriana. Tale posizione è stata sostenuta con convinzione dalla diplomazia italiana anche nella fase più delicata dello scontro tra il regime di Bashar al-Assad e i suoi oppositori esterni, *in primis* i paesi del Golfo, gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna, all'indomani dell'attacco con armi chimiche avvenuto il 21 agosto 2013 nella regione di Ghouta alla periferia di Damasco. Di fronte alla possibilità di un intervento militare punitivo contro il regime siriano, l'Italia ha adottato un atteggiamento sufficientemente flessibile e articolato, che le ha consentito fra l'altro di evitare fratture con

gli Stati Uniti, e allo stesso tempo di contribuire a promuovere una visione alternativa per la gestione del conflitto attraverso un dialogo serrato con i principali attori europei e internazionali. L'azione diplomatica italiana ha facilitato l'emergere di una posizione comune europea alla riunione informale dei ministri degli Affari Esteri europei tenutasi a Vilnius il 7 settembre 2013. Il ministro Bonino ha riaffermato la contrarietà all'uso della forza e quindi la differenza di approccio con gli Stati Uniti, ma tendendo ferma la solidarietà transatlantica. In tal modo ha svolto un ruolo di rilievo nella definizione della road map europea per la risoluzione del conflitto.

La diplomazia italiana ha avuto il merito di indicare un realistico percorso a tappe per lo smantellamento dell'arsenale chimico siriano: attendere il rapporto degli ispettori delle Nazioni Unite; valorizzare il pronunciamento del Consiglio di Sicurezza (Risoluzione 2118 del 27 settembre 2013); premere per l'adesione della Siria alla convenzione del 1993 per il bando delle armi chimiche; mettere a punto un credibile dispositivo internazionale per la distruzione delle armi. Passaggi che sono di fatto avvenuti e alla cui attuazione l'Italia ha partecipato attivamente anche grazie all'esperienza specifica maturata in tema di armi chimiche. Presidenza del Consiglio, Esteri e Difesa hanno lavorato di concerto sul dossier delle armi chimiche, puntando soprattutto sugli attori e gli strumenti multilaterali - Nazioni Unite e Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (Opac) - per aprire la strada a una soluzione politica del conflitto. Affiancandosi a Stati Uniti, Norvegia, Danimarca e Germania, l'Italia si è impegnata a partecipare alla neutralizzazione in alto mare di una prima parte degli armamenti chimici siriani. Per il trasbordo degli armamenti è stato previsto l'uso del porto di Gioia Tauro, non senza polemiche nell'opinione pubblica.

L'Italia si è impegnata nella ricerca dei passaggi cruciali per una soluzione non militare del conflitto sulla base della piattaforma negoziata alla conferenza di Ginevra I a giugno 2012. Il lungo e complesso processo politico, sostenuto dall'Italia anche attraverso misure di consulenza a sostegno al team negoziale della Coalizione delle forze di opposizione siriana (*Syrian Opposition Coalition*, Soc), prevede il cessate il fuoco, la formazione di un governo provvisorio, misure di *capacity-building*, l'assistenza umanitaria alla popolazione siriana in difficoltà e, infine, il rientro dei profughi. Sul versante dell'aiuto umanitario, l'Italia può e ha intenzione di continuare a dare il proprio contributo (a inizio febbraio 2014 si è tenuto a Roma un 'meeting umanitario' promosso dall'Onu per il coordinamento

degli interventi umanitari). Infine, la titolare della Farnesina ha chiesto a gran voce il coinvolgimento dell'Iran nel processo negoziale sulla Siria già a partire dall'estate, nella convinzione che non è attraverso l'isolamento che si annulla il problema dell'influenza iraniana in Siria. Tale coinvolgimento non si è, tuttavia, materializzato, a causa della contrarietà da parte di Stati Uniti e paesi del Golfo *in primis*, ma anche di alcuni paesi europei quali la Francia.

Seppur non determinante, il contributo italiano ai tentativi di gestione del conflitto in Siria è stato rilevante. L'Italia dovrebbe continuare su questa strada, tenendo alta l'attenzione del paese e dell'Europa in generale su questo dossier, e cercando di promuovere specifici interventi mirati per far fronte al dramma umanitario e favorire una soluzione negoziata del conflitto. In particolare, l'Italia dovrebbe aprirsi alla possibilità di dare asilo ai profughi siriani che continuano a raggiungere la penisola in maniera clandestina. Condividendo il peso di questo impegno, l'Italia potrà acquisire maggiore influenza sulle importanti scelte politiche e diplomatiche che dovranno essere prese nei prossimi mesi.

In linea con l'approccio negoziale seguito fin qui, l'Italia dovrebbe inoltre continuare a lavorare per aprire canali di comunicazione tra l'Iran e i paesi occidentali attraverso misure di fiducia (*confidence-building*) finalizzate proprio all'inclusione di questo attore strategico per gli equilibri della regione nel processo negoziale sulla Siria. Su questo versante l'Italia potrebbe mettere a frutto la credibilità guadagnata presso la nuova leadership iraniana, nonché l'esperienza nelle misure di *confidence-building* nel Mediterraneo.

4. TENTATIVI DI PARTENARIATO IN AFRICA SUBSAHARIANA

Storicamente, la classe dirigente italiana ha guardato alla parte subsahariana del continente africano unicamente attraverso la lente della cooperazione allo sviluppo e dello schema tradizionale donatore-beneficiario degli aiuti. Negli ultimi anni due fattori principali hanno spinto l'Italia a rivedere questo approccio: l'evoluzione dello scenario di sicurezza africano, con il riacutizzarsi dei fenomeni dell'immigrazione clandestina verso le coste meridionali europee e della pirateria nelle acque del Golfo di Aden e dell'Oceano indiano, e i nuovi processi politici ed economici, inclusi il consolidamento dell'integrazione regionale e l'incoraggiante *performance* economica di alcuni paesi. L'ottica ormai prevalente riconosce la necessità di un par-

tenariato strategico con l'Africa subsahariana, che identifichi gli obiettivi politici e gli strumenti più idonei al loro raggiungimento. A tal fine il Ministero degli Affari esteri (Mae) è a lavoro su una Strategia Italia-Africa e su una riforma della cooperazione allo sviluppo a lungo attesa, che dovrebbe accompagnarsi all'istituzione di un'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo in Italia.

In termini di priorità geografiche, al di là dell'attenzione riservata ai paesi rivieraschi del Mediterraneo del sud, l'Italia, anche per il suo passato coloniale, si è da sempre concentrata sulla regione del Corno d'Africa e sulla Somalia in particolare. Nell'Africa del sud ha mantenuto un forte legame con il Mozambico, derivante dal ruolo giocato dal governo italiano e dalla Comunità di Sant'Egidio nel processo di pacificazione del paese, e rinverdito dalle recenti scoperte di risorse di gas di grande interesse per l'industria energetica italiana. Tuttavia, gli sviluppi recenti suggeriscono una maggiore attenzione verso i paesi, come il Senegal e la Nigeria, che offrono considerevoli opportunità di collaborazione, sia per le risorse naturali e la crescita economica interna che per la diaspora residente in territorio italiano (gli 870mila immigrati africani sono circa il 20% del totale della popolazione immigrata). Il recente tour africano del ministro degli Esteri Emma Bonino in Africa occidentale - Ghana, Senegal, Sierra Leone e Costa d'Avorio - sembra prefigurare un cambio di passo in questa direzione.

Le risorse di gas e petrolio di recente scoperta nell'Africa subsahariana rappresentano per l'Italia una valida alternativa alle rotte orientali e all'instabile partenariato con la Russia per garantire un approvvigionamento energetico sostenibile. L'Eni è la prima compagnia energetica internazionale in Africa: in Africa subsahariana ha allargato le sue attività di esplorazione e produzione da tre paesi (Angola, Congo Brazaville e Nigeria) a 11 negli ultimi sette anni. Va da sé che le attività della compagnia sono tenute in gran conto dal Mae per la definizione della propria strategia africana (un tavolo Mae-Eni si riunisce ogni tre mesi).

L'Italia è anche molto attiva nel continente africano per il mantenimento della pace e della sicurezza, prevalentemente nel contesto multilaterale ed europeo. Partecipa, in particolare, ad una serie di missioni civili e militari condotte dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea (Ue), dalla Nato e dall'Unione Africana (Ua) nel Corno d'Africa e nella regione del Sahel. Inoltre, la Base logistica avanzata presso Gibuti è utilizzata dal 2013 per fornire supporto logistico alle attività antipirateria nell'area. Sul piano bilaterale, Nuclei militari di protezione (Nmp) composti dai fu-

cilieri di Marina della Brigata San Marco svolgono operazioni a supporto delle navi mercantili nazionali nell'area del Golfo di Aden, del Mar Arabico e dell'Oceano Indiano. Un contingente di Carabinieri svolge l'attività addestrativa nazionale Miadit (Missione addestrativa italiana) a Gibuti, rivolta alle forze di polizia somale principalmente nei settori della sicurezza e del controllo del territorio, nell'ambito di un più ampio progetto formativo patrocinato dall'Ua.

Sul fronte europeo, l'Italia ha partecipato alla definizione della politica dell'Ue verso il continente africano cercando di privilegiare le aree geografiche e i settori di più diretto interesse per il paese. L'Italia è entrata in aperto contrasto con la Francia sulla ripartizione delle risorse dell'*African Peace Facility* (Apf), uno strumento creato nel 2004 dall'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi per garantire un sostegno finanziario alle giovani istituzioni africane nelle attività di prevenzione e gestione dei conflitti nel continente: Roma vorrebbe garantire un maggior sostegno finanziario alle attività condotte dall'Ue nel Corno d'Africa, mentre Parigi preme per un ampliamento degli interventi nelle aree della cosiddetta *Françafrique*.

In generale, le rivendicazioni italiane a Bruxelles hanno avuto più fortuna se in sintonia con quelle di attori forti. La rinnovata attenzione europea per il Corno d'Africa, che ha portato fra l'altro al potenziamento della missione Eucap Nestor in Somalia e alla nomina di Alexander Rondos a Rappresentante Speciale dell'Ue nel gennaio 2012, è stata agevolata dagli interessi convergenti di Regno Unito e Stati Uniti, oltre che dalla riemersione del fenomeno della pirateria. In altre occasioni, invece, l'Italia non è stata in grado di esercitare un'effettiva influenza sulle scelte europee. Ad esempio, la posizione italiana a favore di una soluzione federale del conflitto somalo, che viene incontro ai timori di Etiopia ed Eritrea che possa instaurarsi un governo somalo centralistico, nonché alle rivendicazioni autonomiste di Puntland e Somaliland, è stata osteggiata dal Regno Unito e non ha prevalso in sede Ue.

Un rilancio delle relazioni tra Italia e Africa subsahariana appare possibile, ma ad alcune condizioni: una riflessione strategica sulle priorità del paese, un aggiornamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, e iniziative mirate ad un maggior coordinamento europeo, di cui l'Italia potrebbe farsi promotrice in particolare durante il semestre di presidenza dell'Ue.

5. UNA STRATEGIA PER LA CINA

In un quadro di persistente debolezza economica e politica dell'Italia, i rapporti con la Cina hanno confermato nel 2013 criticità strutturali già da tempo evidenti, pur a fronte di una dialettica che rimane costruttiva e aperta a nuovi sviluppi.

La dimensione economica è l'aspetto trainante nei rapporti bilaterali. La scelta dell'Italia di caratterizzare apertamente l'andamento dei flussi commerciali come "asimmetrico" è apparsa inevitabile alla luce del passivo di 15 miliardi di euro nella bilancia commerciale italiana nel 2012, su un interscambio totale pari a 35 miliardi (nel periodo gennaio-ottobre 2013 il dato resta negativo, con un passivo di oltre 11 miliardi, secondo gli ultimi dati disponibili). Si tratta di una condizione di squilibrio ormai cronica, su cui il "Piano d'azione triennale 2010-2013 sul rafforzamento della cooperazione economica tra l'Italia e la Cina" non ha inciso in modo sensibile. Né mitiga la situazione l'andamento degli investimenti diretti, in netto calo nel 2012 in entrambe le direzioni, con uno stock di investimenti cinesi in Italia tuttora estremamente esiguo (meno di 400 milioni di euro secondo le statistiche ufficiali; circa un miliardo secondo stime più realistiche, che includono però una presenza rilevante nell'economia sommersa).

Nel contenzioso Ue-Cina sul *dumping* cinese nella produzione dei pannelli solari - alle misure difensive europee Pechino ha reagito con l'apertura di una simmetrica procedura sulla produzione vinicola europea - l'Italia ha tenuto una posizione di sostegno alla Commissione più spiccata rispetto ad altri Stati membri, che ha irritato la controparte cinese. Gli effetti politici di questo contrasto sono potenzialmente più significativi del modesto impatto di eventuali misure restrittive sull'export del vino italiano nella Repubblica Popolare.

In questo quadro è essenziale non soltanto che il nuovo "Piano d'Azione sul rafforzamento della cooperazione economica, commerciale e finanziaria per il triennio 2014-16" sia portato rapidamente alla firma dei due capi di governo, come auspicato nel 5° Comitato governativo Italia-Cina (ottobre 2013), ma che vi facciano seguito azioni concrete e un monitoraggio più attento dei risultati conseguiti. In gioco ci sono i tradizionali dossier commerciali di importanza strategica per l'Italia - protezione della proprietà intellettuale, diffusione e tutela dell'indicazione di provenienza geografica, accesso al sistema di appalti pubblici in Cina -, ma servono anche interventi che sollecitino e preparino il tessuto produttivo

italiano a cogliere le opportunità offerte dalle decisioni di politica economica assunte nella 3ª Sessione Plenaria del Partito comunista cinese nel novembre 2013. Gli operatori italiani potrebbero avvantaggiarsi di una serie di sviluppi, fra cui il maggior ruolo che si prospetta per il mercato nella determinazione dei prezzi, i nuovi spazi per l'iniziativa privata specialmente nel terziario, e l'approfondimento delle politiche varate con il XII Programma quinquennale (2011-2015) in vista di un miglioramento qualitativo del sistema produttivo cinese e di un riequilibrio verso i consumi interni.

A questo fine, il rilancio del Comitato Governativo quale cabina di regia delle relazioni bilaterali è un fatto positivo non scontato, cui si associa il crescente dinamismo della rete diplomatica italiana in territorio cinese (a partire dalla gestione dei visti) e - significativamente - il suo ampliamento attraverso l'apertura di un nuovo Consolato Generale nella Municipalità autonoma di Chongqing nel gennaio 2014. Gli ostacoli a un'interazione più efficace non dipendono pertanto dalle (pur sempre ridotte) capacità degli strumenti istituzionali di proiezione verso la Cina, bensì da una carenza di strategia. Come rilevato da tutti i principali centri di analisi strategica del Partito-Stato cinese - avvezzi a proporre politiche fondate su prospettive di lungo termine - mancano da parte italiana tanto un contributo all'elaborazione di una visione del ruolo globale dell'Europa, quanto la capacità di ridefinire il ruolo e l'azione dell'Italia nelle aree di suo tradizionale interesse alla luce delle mutate dinamiche geo-politiche ed economiche globali.

Nel 2013 il governo cinese ha intensificato le relazioni con l'Europa centro-orientale, nuova tappa di una logica di segmentazione dello spazio europeo che risponde tanto alle esigenze della *"Go global policy"* cui sono chiamate le imprese cinesi, quanto alla domanda di investimenti che proviene da un'area estesa che va dai Balcani al Baltico. È opportuno che l'Italia segua attentamente questa dinamica, che in Cina si accompagna al proliferare di progetti e centri di studio dedicati a questo nuovo orizzonte sub-regionale della proiezione cinese verso l'Europa. A lungo termine non è inverosimile una configurazione in chiave sub-regionale anche della politica cinese nei confronti dell'Europa mediterranea, dove Pechino ha interlocutori particolarmente reattivi in Grecia, Malta e Cipro. Sia che l'Italia scelga di assecondare questa possibilità, sia che la osteggi come lasciato intendere sin qui, è importante che il suo orientamento sia precisato in modo più chiaro e coerente tenendo conto dell'emergente disegno strategico cinese. Anche nella regione che il Ministero degli esteri cinese

inquadra complessivamente come Asia occidentale e Africa settentrionale (西亚北非, *xiya beifei*) può svilupparsi una proficua interlocuzione con la Cina, anche attraverso il rilancio del partenariato tra province cinesi e regioni italiane intorno a contenuti politici ed economici di comune interesse, tenendo conto che eventuali asimmetrie sarebbero, almeno nel prossimo futuro, ancora a vantaggio dell'Italia.

6. I CARDINI DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA

Italia e prospettive delle missioni internazionali. Il rilevante impegno italiano in missioni internazionali presenta delle problematiche chiave che dovrebbero opportunamente essere affrontate nel 2014 anche a beneficio della Presidenza di turno dell'Unione che l'Italia terrà nel secondo semestre dell'anno.

Tra le più urgenti rientrano la definizione degli interessi nazionali, il legame tra questi, le aree di interesse nazionale e gli inquadramenti multilaterali di riferimento per l'Italia, nonché l'impatto del finanziamento delle missioni sullo strumento militare.

Sul piano della politica estera la definizione degli interessi nazionali di medio/lungo periodo è in Italia carente (anche se potrà essere di ausilio il nuovo Libro Bianco della Difesa che, come annunciato dal Consiglio Supremo di Difesa, sarà redatto nei prossimi mesi). Ma anche gli interessi nazionali di breve/medio periodo in gioco nelle missioni non sono chiaramente esplicitati, tranne in alcuni casi come l'operazione Alba (1997), in generale le operazioni nei Balcani occidentali, e il più recente impegno antipirateria nel Corno d'Africa.

Non aiuta la prassi istituzionale che, in mancanza di una disciplina organica per l'avvio delle missioni militari, di fatto si limita a stabilire o rinnovare finanziamenti alle missioni senza che si svolga un'accurata valutazione politica sui loro obiettivi.

Resta la necessità di andare oltre una mera condivisione dei valori delle alleanze ed organizzazioni entro le quali si opera - per l'Italia tradizionalmente Nato, Onu, Ue - per determinare quali siano i nessi tra gli interessi nazionali in gioco e la partecipazione italiana ad una determinata missione.

La definizione caso per caso degli interessi nazionali legati alla partecipazione ad una determinata missione dovrebbe essere sottoposta regolarmente a revisione, superando anche il tabù tutto italiano per cui si

guarda con sospetto agli interessi economico-commerciali, di opportunità di mercato che creano benefici per il sistema economico nazionale, con impatto diretto sulla qualità della vita dei cittadini italiani. Ciò al fine di una razionalizzazione degli obiettivi a fronte delle limitate risorse, evitando che alcuni impegni non più prioritari si rinnovino a causa di una certa inerzia politico-istituzionale.

A tal fine potrebbero aiutare le comunicazioni trimestrali sulla partecipazione italiana alle missioni di pace che i ministri di Esteri e Difesa fanno alle competenti Commissioni parlamentari sulla base della legge 2012. Queste audizioni potrebbero preludere all'istituzione di una sessione parlamentare annuale, in cui il governo illustri l'andamento delle missioni, della cooperazione allo sviluppo, del sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione, con un positivo impatto sulla definizione di linee guida per lo svolgimento delle missioni.

Con riguardo alla aree di interesse nazionale si conferma la priorità del Mediterraneo allargato, ma è in particolare la sponda sud a rivestire per l'Italia un più immediato interesse politico e di sicurezza, in primis per il contrasto all'immigrazione illegale e ad incrementi non gestibili della pressione migratoria, oltre che a flussi criminali e terroristici e a traffici illeciti anche di armi. A ciò si aggiunge la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e di altre materie prime e le opportunità di collaborazioni economiche, commerciali ed industriali.

In tale contesto la stabilizzazione della Libia riveste un interesse primario sia per la stabilità del Nord Africa che per la sicurezza marittima del Mediterraneo.

Ad ottobre 2013, a seguito delle ricorrenti tragedie umanitarie legate agli sbarchi clandestini, l'Italia ha avviato *Mare Nostrum*, un'operazione militare umanitaria nel Mediterraneo meridionale che rafforza il dispositivo nazionale di sorveglianza e soccorso in alto mare.

Come rilevato dal Presidente Napolitano il fatto di avere avviato da soli tale operazione deve costituire motivo di orgoglio per l'Italia. Al contempo è assolutamente opportuno che si continui a sostenere l'avvio di una missione Psdc dedicata, come richiesto dai ministri degli Esteri Bonino e della Difesa Mauro in una lettera congiunta all'Alto Rappresentante Ashton nell'ottobre 2013.

Le successive discussioni del Consiglio sembrano andare nel senso di rafforzare le operazioni Frontex nel sud del Mediterraneo, inquadrando *Mare Nostrum* in tale potenziamento. Sia in questa prospettiva che nel caso di un'iniziativa Psdc separata dalle attività Frontex l'Italia dovrebbe

mantenere un ruolo strategico ed operativo centrale, esigendo un conseguente ed appropriato sostegno finanziario eventualmente anche mediante un'appropriata interpretazione ed applicazione dei meccanismi Athena.

Nel valutare partecipazione a missioni internazionali in queste aree è da valorizzare l'"approccio integrato" alla gestione delle crisi, una tradizione di forte cooperazione civile-militare che caratterizza la partecipazione italiana alle missioni internazionali, modalità che continuano a riscontrare, è bene ricordarlo, positivi apprezzamenti da parte delle popolazioni locali e degli alleati. Un "approccio integrato" che sia efficace nei confronti dell'esterno, ma anche ai fini del perseguimenti degli interessi interni. Ciò comporta che ogni missione sia composta da tutta una serie di componenti che includano, in modo razionalmente coordinato e con la necessaria sequenza temporale, capacità dei ministeri rilevanti, investitori ed operatori pubblici e privati (es. Ong).

L'Italia dovrebbe poi cercare di tutelare i propri interessi nazionali nei contesti multilaterali di tradizionale riferimento, soprattutto Ue e Nato, con atteggiamento proattivo, soprattutto in aree di diretto interesse nazionale. Attivazioni tardive sono perdenti sotto ogni riguardo, non solo nei confronti degli alleati e dei paesi oggetto dell'intervento, ma anche perché spesso non consentono all'Italia di avere voce in capitolo sulle modalità dell'intervento.

Passando infine all'impatto del finanziamento delle missioni sullo strumento militare e alle modalità di controllo parlamentare delle missioni, desta qualche perplessità la prassi attuale in cui autorizzazione politica e impegni finanziari si confondono nella discussione e approvazione parlamentare dei periodici (in genere semestrali, ma a volte anche più brevi) decreti messi a punto dal governo. Infatti, mentre la decisione di avviare e condurre una missione non può ragionevolmente essere rimessa in discussione con tale frequenza, le procedure finanziarie rispondono ad altri criteri, di tipo tecnico, che impongono tale periodicità.

Peraltro, anche sui contenuti più squisitamente finanziari occorre fare una riflessione. La prassi attuale prevede la disponibilità di fondi aggiuntivi per attività che vanno dai costi operativi all'addestramento del personale militare, alla manutenzione e riparazione dei mezzi, fondi che sopprimono ai tagli indiscriminati delle voci "esercizio" del bilancio ordinario. Si tratta di risorse indispensabili per mantenere una prontezza operativa minimamente adeguata. La prontezza operativa è uno dei parametri fondamentali per uno strumento che sia efficacemente utilizzabile per

una credibile politica estera e non solo nel contesto in atto, ma anche per crisi non prevedibili, legate allo scenario geopolitico mondiale in rapido e spesso imprevedibile mutamento con un progressivo spostamento del baricentro verso possibili teatri anche al di fuori del Mediterraneo allargato, e a rischi sempre più transnazionali e globali che comunque toccano interessi nazionali italiani.

Tre priorità per l'Italia tra Nato e Ue. Il 2014 sarà un anno importante per la posizione italiana all'interno di Nato e Ue, le due principali cornici di riferimento per la politica estera e di difesa dell'Italia. Il semestre di presidenza italiana dell'Unione cade infatti in una fase di nomine importanti - basti pensare all'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione. Allo stesso tempo, il vertice dell'Alleanza Atlantica in programma a settembre in Gran Bretagna rappresenterà un passaggio importante nel ri-orientamento della Nato a seguito della riduzione dell'impegno militare in Afghanistan, nonché per la scelta del nuovo Segretario Generale dell'Alleanza.

In quest'ottica, tre questioni chiave meritano di essere affrontate: la scelta dei vertici di Nato e Ue; la cooperazione ed integrazione tra gli strumenti militari dei Paesi europei; la definizione di una strategia globale europea.

In primo luogo è fondamentale per l'Italia attivarsi affinché i ruoli di punta di Nato e Ue siano ricoperti da personalità non solo meritevoli ma attente alle priorità della politica estera e di difesa italiana, quali ad esempio la sicurezza marittima del Mediterraneo ed una transizione pacifica dei Paesi del Nord Africa verso una nuova stabilità.

In ambito Ue, parte del puzzle delle nomine sarà determinato dal rinnovo del Parlamento europeo, ed essendo già un italiano alla guida della Bce è prevedibile che le posizioni apicali andranno ad altri Paesi membri. Tuttavia è importante che l'Italia sia parte attiva nelle negoziazioni, e che la scelta dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza cada su una personalità in grado di rilanciare l'azione esterna dell'Ue in campo militare e diplomatico, in particolare in Nord Africa, Medio Oriente e Corno d'Africa. L'importanza della leadership è dimostrata dai risultati conseguiti da una personalità come Javier Solana nel ruolo di Alto Rappresentante con strumenti e poteri ben inferiori a quelli offerti dal Trattato di Lisbona a partire dal 2009.

Una seconda questione chiave riguarda l'impulso verso una maggiore cooperazione, specializzazione e in una certa misura integrazione degli

strumenti militari dei Paesi europei. Un trinomio di fatto già nell'agenda sia della Nato che dell'Ue, che non a caso negli ultimi anni hanno insistito molto su concetti quali *Smart Defence* e *Pooling&Sharing* perché la ratio delle due iniziative è sostanzialmente la stessa: impedire che i tagli ai bilanci della difesa dei Paesi europei e la frammentazione della spesa su base nazionale rendano le capacità militari del Vecchio Continente inefficaci e inefficienti, cioè non in grado di proiettarsi ed operare adeguatamente in teatri di crisi.

Le soluzioni tecnico-operative al riguardo sono varie, ma devono in ogni caso rispondere a due principi ugualmente importanti: in primo luogo, le capacità militari messe in comune da un gruppo di stati membri, più o meno ristretto, in caso di operazioni congiunte debbono essere rese disponibili anche da parte degli stati del gruppo che decidono di non parteciparvi; in secondo luogo, le varie cooperazioni bilaterali, regionali, multilaterali, avviate in Europa a geometria variabile devono rientrare nell'alveo di linee guida e priorità, se non di una vera e propria pianificazione, definite a livello europeo, per evitare duplicazioni non necessarie e gap nelle capacità chiave tagliate contemporaneamente da tutti i Paesi che le posseggono. Inoltre, bisogna salvaguardare gli aspetti di politica industriale nel settore della difesa, perché se non si integra il mercato europeo e non si mantengono in Europa le necessarie capacità tecnologiche e industriali anche la cooperazione militare non potrà fare molta strada. La cooperazione europea può e deve essere sviluppata in modo sinergico in ambito Ue e Nato, perché il problema è primariamente del Vecchio Continente - le cui spese, al contrario di quelle degli Stati Uniti, sono frammentate tra 28 Stati Maggiori della Difesa - ma deve essere risolto mantenendo l'interoperabilità con l'alleato americano, il quale a sua volta chiede sempre di più agli europei di mantenere e utilizzare le proprie capacità militari - in qualsiasi formato purché funzioni.

Infine, è evidente che cooperazione e integrazione tra gli strumenti militari dei Paesi europei non possono realizzarsi adeguatamente senza una certa convergenza delle rispettive politiche estere e di difesa. Al contrario, le divergenze delle visioni nazionali hanno seriamente danneggiato negli ultimi anni la politica europea di sicurezza e difesa, e hanno nuociuto anche alla Nato. Se è vero che in Europa le visioni nazionali su una politica comune di sicurezza e difesa continuano ad essere confuse e divergenti, che le culture strategiche nazionali evolvono lentamente, e che una discussione europea su una nuova *European Security Strategy* sarebbe molto difficile, è altrettanto vero che non occuparsi delle crisi che

circondano l'Unione non impedisce che tali crisi abbiano effetti negativi sul Vecchio Continente, in termini di ondate migratorie, rischi per la sicurezza energetica o altro ancora. Tanto che alcune azioni sono intraprese da parte europea, come quelle militari francesi nell'Africa sub-sahariana, o come l'assistenza umanitaria offerta dalla Commissione europea ai profughi siriani (e quindi indirettamente agli oppositori di Assad), ma senza né coordinamento attraverso una strategia europea né la massa critica - e quindi l'efficacia - che solo l'impegno congiunto dei principali Paesi e istituzioni Ue può assicurare.

Una seria ed approfondita riflessione tra i Paesi membri e le istituzioni Ue, che porti ad una nuova strategia globale europea, darebbe non solo consistenza ed efficacia all'azione esterna europea ma aiuterebbe fortemente la Nato, che ha un crescente bisogno di coesione tra gli alleati europei per funzionare bene in un periodo di ridotto impegno americano nella sicurezza dell'Europa e del suo vicinato.

Nel complesso, sia in ambito Ue che Nato un contributo attivo dell'Italia alla riflessione e al dibattito non può che giovare sia agli interessi collettivi, che di tale riflessione hanno bisogno, sia agli interessi nazionali in virtù dell'opera di sensibilizzazione di alleati e istituzioni di riferimento verso temi e aree geografiche prioritarie per la politica estera e di difesa dell'Italia, e di conseguenti azioni congiunte che potrebbero essere intraprese al riguardo.

Conclusioni. Al fine di assicurare l'adeguatezza nel tempo dello strumento militare è stata avviata una riforma della Difesa, i cui Decreti attuativi sono stati recentemente approvati dal governo, previo esame da parte delle Commissioni parlamentari.

È bene osservare che tali provvedimenti sono ad un tempo ambiziosi e timidi: ambiziosi perché si dice di voler mantenere un'adeguata capacità operativa con un taglio degli organici di oltre il 20%, e perché una riduzione di queste dimensioni in una struttura pubblica, ancorché diluita in un decennio presenta problematici aspetti di fattibilità sociale; timidi perché non si è avuto il coraggio di ripensare in modo rigorosamente funzionale le strutture, ma ci si limita a riprodurre su scala ridotta l'attuale sistema, senza procedere all'abbattimento degli steccati che ciascuna singola forza armata ha eretto a difesa dei propri interessi campanilistici.

In questo quadro, dato per scontato che le risorse finanziarie a disposizione della Difesa non potranno crescere né nel breve, né nel medio periodo, gli sforzi da avviare e sostenere nei prossimi esercizi, a partire da

quello attuale dovranno andare nella direzione di una concretizzazione determinata di quanto previsto dai Decreti Delegati in tema di mobilità del personale in esubero verso le altre amministrazioni dello stato che ne hanno bisogno, superando le resistenze corporative che inevitabilmente verranno opposte: al riguardo sarà necessaria una forte spinta politica da parte dei vertici del dicastero al fine di propiziare un atteggiamento collaborativo da parte delle altre amministrazioni.

Sarà indispensabile anche una risoluta azione nell'altra direzione, quella verso l'interno delle strutture della difesa, in modo da indurre i vertici delle singole forze armate a rinunciare ad anacronistiche pretese di autosufficienza, in favore di una visione integrata di esigenze e funzioni, accorpendo quelle che è possibile soddisfare in comune, semplificando strutture e liberando preziose risorse, umane e finanziarie, per salvaguardare il "core business" della Difesa: la capacità di proiettare e sostenere risorse militari dovunque ve ne sia necessità, all'estero e in patria.

Purtroppo di tratta di capacità già fortemente intaccate: se una decina di anni fa, il Consiglio Supremo di Difesa poteva indicare in 12.500 l'entità totale dei contingenti che era possibile schierare in operazioni di lunga durata, oggi si faticherebbe a raggiungere la metà di questa cifra e una riduzione ulteriore ci condannerebbe all'irrilevanza militare.

Occorre quindi procedere nelle direzioni indicate con determinazione e senza condizionamenti, in una visione che sia armonica con il quadro internazionale descritto, sia per quanto attiene agli aspetti strutturali di integrazione in un più ampio quadro europeo e atlantico, sia per quel che riguarda l'aspetto più strettamente operativo di disponibilità, politica e capacitiva, a un coinvolgimento diretto nella gestione delle crisi.

7. I BANCHI DI PROVA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

È ovvio che il diritto internazionale interessi la gestione della politica estera nelle sue varie manifestazioni. Di regola i paesi, abbiano o meno una costituzione scritta, sono attrezzati mediante norme cui sono vincolati i propri organi di relazione internazionale nell'agire quotidiano. Tali norme riguardano anche il recepimento delle regole internazionali nell'ordinamento interno, la cui osservanza è essenziale per impedire che lo stato incorra in responsabilità internazionali.

L'Italia, anche su stimolo della propria Corte Costituzionale, si è attrezzata con un corpo di norme per la gestione dei rapporti derivanti dal-

la sua appartenenza all'Unione europea (Ue) abbastanza soddisfacenti per quanto riguarda sia la gestione della politica dell'Unione nelle assise brussellesi sia il recepimento dei relativi atti. Peraltro, i rapporti con l'Unione sono, come suol dirsi da tempo, politica interna gestita a livello sovranazionale, e non vera e propria politica estera, quantunque tale affermazione necessiti ora una correzione con il progredire dell'integrazione europea e la proiezione esterna dell'Unione nel campo della politica estera e della difesa.

Il giudizio, tutto sommato, positivo relativo agli strumenti che ci consentono di gestire i rapporti con l'Ue, non vale per quelli con cui noi facciamo fronte alle sfide della politica estera vera e propria.

Recenti eventi hanno messo alla prova il modo in cui l'Italia si serve del diritto internazionale per gestire il proprio interesse nazionale. Il primo riguarda la questione degli internati italiani in Germania durante la II Guerra mondiale, che ci ha visti soccombenti nel processo svoltosi dinanzi alla Corte internazionale di giustizia - Cig (sentenza Germania c. Italia del 3 febbraio 2012); il secondo ha invece per oggetto la vicenda della *Enrica Lexie* e dei due nostri militari che facevano parte del team antipirateria imbarcato sulla nave, vicenda che sfortunatamente è tuttora in corso. I due episodi non debbono far dimenticare le altre lacune che dovrebbero essere colmate per attrezzarci con strumenti adeguati. Invece si continua a non raccogliere la sfida. Prova ne sia che la Commissione per le riforme costituzionali, istituita sotto la presidenza del Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello, non si è occupata delle norme costituzionali di rilevanza internazionale. Come si evince dalla Relazione finale della Commissione depositata il 17 settembre 2013 non vi è traccia delle norme costituzionali che interessano i rapporti internazionali. Norme che non sono esclusivamente collocate nella I parte della Costituzione, che non rientrava nel mandato della Commissione, ma anche nella II, che invece era oggetto del mandato.

Qui si vogliono succintamente elencare alcuni dei punti che meritano una sollecita rivisitazione da parte del Parlamento e dell'Esecutivo.

L'invio delle missioni armate all'estero. Le tre disposizioni costituzionali che vengono immediatamente in considerazione sono gli artt. 11, 78, e 87, 9° comma. Nessuno pensa ad una revisione dell'art. 11 Cost. la cui permanente validità è stata riaffermata in una recente Conferenza dello IAI, cui ha fatto seguito una pubblicazione (Natalino Ronzitti, a cura di, *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale*

dell'Italia, Napoli, 2013). Ma il binomio deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere, dichiarazione dello stato di guerra da parte del Presidente della Repubblica è ormai superato. Occorre quindi ripensare la materia alla luce della teoria del conflitto armato e delle conseguenti ricadute che tale nozione ha nei rapporti esecutivo-parlamento, in occasione di operazioni militari nel quadro Nato o Nazioni Unite. In tale prospettiva deve essere collocato il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa. A questo fine, la L. 18 febbraio 1997, n. 25 non è sufficiente come non lo è la risoluzione parlamentare 7-01007. I tentativi, che si sono succeduti nelle varie legislature, di adottare una legge organica per l'invio delle missioni all'estero non sono mai andati a buon fine e si è provveduto solo alla revisione di talune norme del codice penale militare di guerra, chiaramente incompatibili con le normative internazionali instauratesi dopo il II conflitto mondiale.

L'esecuzione delle sentenze internazionali. A parte le sentenze della Corte di giustizia dell'Ue, non esiste nel nostro ordinamento un meccanismo per l'esecuzione delle sentenze internazionali. Il problema è particolarmente acuto per quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), specialmente di quelle che riguardano la materia penale, e l'assenza nei nostri codici di uno specifico motivo di revisione del processo per conformarsi ad una sentenza definitiva della Cedu. La Corte Costituzionale, con la sentenza del 4 aprile 2011, n. 113, ha indicato al legislatore la strada da percorrere. Ma ancora non si è provveduto. Le speranze sono ora affidate ad una sollecita discussione e approvazione della proposta di legge presentata sulla materia dal deputato Sandro Gozi nel settembre 2013.

Si è invece parzialmente provveduto per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenze della Cig. L'occasione è stata la condanna subita dall'Italia nel caso dell'immunità giurisdizionale della Germania e la revisione delle sentenze dei nostri tribunali, ormai diventate definitive, che hanno condannato la Germania al risarcimento dei danni alle vittime delle deportazioni nel periodo 1943-1945. È stata inserita una disposizione ad hoc nella legge di autorizzazione all'adesione ed esecuzione della Convenzione delle azioni Unite del 2004 sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni (L. n. 5/2013). Ma tale disposizione riguarda solo un particolare aspetto dell'esecuzione delle sentenze della Cig e cioè l'incompetenza del giudice italiano a decidere la questione. Tra l'altro la disposizione in questione è ora *sub iudice* dinanzi alla Corte Costituzionale poiché il Tribunale di Firenze ha sollevato, con ordinanza del 21 gennaio 2014, una

questione di costituzionalità.

L'esecuzione delle sentenze della Cedu resta comunque la questione più urgente, poiché quelle della Cig sono episodiche e costituiscono un evento raro per l'Italia. Tra l'altro l'Italia non ha ancora provveduto ad accettare unilateralmente la competenza obbligatoria della Cig, nonostante la dichiarazione fatta dall'allora Presidente del Consiglio Mario Monti dinanzi alla 67^a dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (27 settembre 2012). Molti altri stati lo hanno fatto, tra cui l'India, con cui è in corso una controversia internazionale per l'affare dei Marò, benché la dichiarazione indiana sia resa evanescente dal numero delle riserve apposte.

Il contenzioso diplomatico. La frequenza con cui si è condannati dalla Cedu (siamo al secondo posto tra gli stati membri del Consiglio d'Europa per numero di ricorsi presentati contro l'Italia!) dovrebbe far suonare il campanello d'allarme non solo per quanto riguarda lo stato della nostra legislazione e l'esecuzione degli obblighi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte dei nostri operatori giuridici, ma anche in relazione ad un'efficace difesa dell'Italia dinanzi alla Corte. Il problema è di ampia portata poiché riguarda tutta la gestione dei rapporti giuridici che interessano il diritto internazionale. Presso il Ministero degli Esteri esiste il Servizio del Contenzioso Diplomatico, ma questo dovrebbe essere radicalmente cambiato mediante la costituzione di un ufficio ad hoc cui afferiscano giuristi esperti in affari internazionali. Andrebbe cioè creato un ruolo ad hoc, con una apposita carriera, come esiste in altri paesi, ad es. nel Regno Unito.

La "Protezione Diplomatica". La sentenza Germania c. Italia ci ha visto soccombenti. Tuttavia la Cig non ha mancato di rimarcare che la Germania aveva violato il diritto internazionale non provvedendo a risarcire le vittime dell'occupazione tedesca ed aveva invitato a risolvere la questione mediante trattative dirette tra i due governi. Non sembra che siano stati fatti passi concreti in proposito o quantomeno che sia stato ottenuto un risultato tangibile, nonostante le richieste delle vittime. Nel nostro ordinamento, a differenza di altri, il cittadino non ha un ricorso diretto nei confronti del proprio stato per obbligarlo ad intervenire quando sia stato leso un suo diritto da uno stato straniero. Occorre pertanto un provvedimento legislativo ad hoc, che tra l'altro sarebbe in consonanza con gli orientamenti delle Nazioni Unite (progetto di Articoli sulla responsabilità internazionale adottato dalla Commissione del Diritto internazionale).

I trattati internazionali. Molto sarebbe da dire anche in materia di stipulazione di trattati internazionali, sia per quanto riguarda la loro pubblicità (trattati segreti) sia la loro stipulazione ed efficacia nel nostro ordinamento, che implicano molteplici passaggi con una procedura lunga e farraginosa.

Preme comunque mettere a fuoco una questione diventata imprescindibile con il progresso delle organizzazioni internazionali e i molteplici vincoli assunti, che finiscono per limitare la libertà dello stato nella comunità internazionale. Si tratta del referendum in materia di accordi internazionali.

La nostra Costituzione prevede espressamente l'inammissibilità del referendum in materia di leggi attinenti alla ratifica di accordi internazionali. La disposizione, giustificabile al tempo in cui la Costituzione fu redatta, è oggi difficilmente accettabile. Come impedire al corpo elettorale di esprimersi, usando uno strumento di democrazia diretta, su scelte di politica internazionale che mettono in gioco i più elementari diritti del popolo? Gli esempi sono facilmente immaginabili, anche con riferimento a trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. Ovviamente la possibilità di ricorso al referendum andrebbe adeguatamente limitata per non intralciare le scelte governative in materia di politica estera, restando inoltre inteso che il referendum sarebbe ammissibile solo prima che sia scambiato o depositato lo strumento di ratifica.

8. PRINCIPI E OBIETTIVI DELLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE

La politica migratoria, forse più di altre politiche settoriali, richiede flessibilità e reattività, che le consentano di adeguarsi all'evoluzione costante di un fenomeno per definizione fortemente dinamico. Da molti anni, invece, la politica migratoria italiana sembra incapace di evolversi in risposta alle sfide concrete che ha di fronte. Non che siano mancate le novità legislative, che però si sono configurate perlopiù come estemporanei proclami punitivi (verso i migranti, anche regolari), ispirati da obiettivi di consolidamento (o recupero) di consenso, ma costosi e inefficaci anche sotto il profilo repressivo.

Questo vuoto strategico ha caratterizzato innanzitutto la dimensione domestica della politica migratoria, dove la spirale di inconcludente ideologizzazione si è avvitata sempre più su se stessa. Ma neppure la politica migratoria estera è rimasta indenne, sia sul versante europeo - nel

rapporto con le istituzioni dell'Unione e con i partner - sia su quello propriamente internazionale, relativo alle relazioni con i paesi di origine e di transito dei flussi di migranti e rifugiati.

In ambito Ue, gli esecutivi di centrodestra hanno tenuto una linea di continuità formale con i predecessori, fondandola essenzialmente sull'invocazione di un ruolo più forte delle istituzioni sovranazionali e di una maggiore condivisione dei costi associati alla nostra posizione di custodi della frontiera comune.

Sebbene sorretta da un solido consenso bipartisan, questa linea non ha però saputo andare oltre l'enunciazione di principio e tradursi in una strategia negoziale e di alleanze sufficientemente creativa, costante e tecnicamente credibile.

Non sorprende, quindi, che, anche data l'innegabile difficoltà di una battaglia tendenzialmente minoritaria tra i Ventotto, i risultati siano mancati. I naufragi dell'autunno 2013, solo quantitativamente più gravi dei tanti che li hanno preceduti, hanno scosso l'opinione pubblica e impresso una momentanea accelerazione all'agenda europea. Ma, nel merito, finora almeno, non siamo andati oltre aggiustamenti marginali su dossier già aperti. Il *burden sharing* europeo in materia di pattugliamento delle frontiere marittime comuni, di attività di *search and rescue*, e di successiva accoglienza, rimane limitato.

Anche nei rapporti con i paesi di origine e di transito, specialmente quelli della riva sud del Mediterraneo, le innovazioni introdotte alla fine degli anni Novanta ('quote privilegiate' nei decreti-flussi per un numero limitato di partner strategici; sforzi di coordinamento tra politica migratoria e cooperazione allo sviluppo) si sono progressivamente atrofizzate, non solo per ragioni di ordine generale aggravate dalla crisi (giro di vite sugli ingressi programmati e sugli aiuti pubblici allo sviluppo), ma anche a causa di una specifica e grave carenza di manutenzione politica ed esecutiva.

Questa inerzia non si è sostanzialmente alleggerita con il passaggio prima al governo tecnico e poi a maggioranze politiche allargate. Nonostante alcuni segnali di attenzione sul piano simbolico - primo fra tutti l'istituzione di un ministero ad hoc, privo però degli strumenti istituzionali e operativi che sarebbero necessari - è chiaro che la politica migratoria continua a essere considerata una priorità secondaria, o forse neppure questo, in un'epoca in cui neanche le più evidenti priorità economiche riescono a strappare il sistema politico alla sua introversione.

In una prospettiva programmatica di ampio respiro, tuttavia, non si

può che invocare una profonda revisione di questa miope gerarchia delle priorità. Un riequilibrio che, per quanto riguarda la dimensione esterna della politica migratoria, dovrebbe fondarsi su due obiettivi di ordine strategico: rovesciare il processo di ri-nazionalizzazione delle politiche in materia di migrazioni e mobilità di fatto avviato a livello europeo; valorizzare la 'carta migratoria' nei rapporti con i paesi del Vicinato, specialmente mediterraneo, anche in chiave di sostegno a processi locali di rinnovamento politico, almeno nei pochi casi in cui questi non sono già naufragati.

Alcune tendenze in corso, esacerbate dalla prospettiva di elezioni europee vicine e temutissime, stanno già erodendo quelli che fino a poco tempo fa erano considerati *acquis* fondamentali: la libertà di movimento per i cittadini europei (tutti, non solo quelli occupati e benestanti) e l'assenza di controlli di frontiera sulla circolazione dei migranti regolari all'interno dello spazio Schengen.

Se queste tendenze oggettivamente dis-integrative si accentuassero, un paese 'di frontiera', quale l'Italia è sempre stata e sempre più si trova ad essere, non avrebbe che da perderci. Le determinanti strutturali dell'intensificazione della mobilità giovanile in uscita non verrebbero certo attenuate, ma tale mobilità verrebbe a prodursi in condizioni sempre più precarie e meno tutelate. Concretamente, se oggi, a Londra e a Berlino, lo spauracchio del *benefit tourism* è sventolato alludendo soprattutto, e in maniera neanche tanto velata, ai rom dei nuovi Stati membri, una riforma dei meccanismi di allontanamento non potrebbe che essere formulata in termini generali e pertanto suscettibili di colpire qualsiasi giovane europeo temporaneamente disoccupato.

Se poi anche Schengen venisse svuotato, il rischio di trasformarci in uno 'stato cuscinetto', utilizzato dagli (autoproclamati) *core members* dell'Unione come capiente argine contro migrazioni indesiderate, ed eventualmente come 'discarica' per le frange respinte, non farebbe che aggravarsi.

Da questo punto di vista, l'analogia tra Schengen ed Eurozona è evidente: stare in entrambe ci costa ed è senza dubbio necessario lavorare per ridefinire le condizioni della *membership*; ma i costi di un'eventuale uscita, che accentuerebbe la fragilità insita nella nostra perifericità, sarebbero certamente maggiori.

La direzione strategica sommariamente indicata è straordinariamente impervia. Non può ovviamente essere perseguita in solitudine e richiede alleanze che vadano al di là della cerchia degli stati membri mediterranei,

che non è mai stata un 'club' e che oggi appare più debole e frammentata che mai.

All'Italia, una rotta strategica di tale impegno richiede grossi investimenti di capitale non solo politico, necessari a rafforzare la credibilità che serve per chiedere un *burden sharing* strutturale, paragonabile per significato se non per entità a quello che stiamo chiedendo sul terreno delle politiche per la crescita.

Per dare un esempio concreto, si pensi agli investimenti che l'Italia dovrà intraprendere per dotarsi di un apparato di accoglienza serio, che oggi più che mai si configura come un'infrastruttura indispensabile per la riduzione del 'rischio geopolitico' insito nella nostra collocazione, oltretutto per un coerente perseguimento di fondamentali e doverosi scopi costituzionali, di ordine nazionale ed europeo.

Più e prima di tutto questo, però, ci è richiesta una radicale riconversione culturale. Alla radice delle tendenze disgregatrici intra-europee che abbiamo descritto, c'è una percezione diffusa delle migrazioni e della mobilità come indifferenziata minaccia. Alimentando o non contrastando con sufficiente determinazione ed efficacia tale sentire comune, in questi anni le classi dirigenti italiane hanno segato il ramo su cui il paese è precariamente appollaiato. Non solo perché, malgrado e al di là della crisi, in quanto paese rapidamente senescente, di immigrati continueremo ad avere bisogno. Ma anche perché, se continuiamo a dipingere indistintamente ogni persona in movimento come fonte di pericoli per la nostra stabilità ed il nostro benessere, come faremo a convincere i nostri concittadini europei, più comodamente asserragliati al di là delle Alpi, a non chiuderci le frontiere in faccia ed a fare la loro parte sul fronte dell'accoglienza?

9. INTERNAZIONALIZZAZIONE E ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI ESTERI

Il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese italiane e le politiche di attrazione degli investimenti diretti esteri verso il nostro paese hanno tradizionalmente rivestito un ruolo piuttosto marginale nella politica estera, ricadendo per lo più nelle competenze del Ministero dello Sviluppo economico. Il 2013 è stato però caratterizzato da un crescente interesse verso questo tema da parte del nostro Ministero degli Esteri, che si è fatto principale promotore dell'iniziativa che ha portato al varo del

pacchetto “Destinazione Italia” e all’adozione, in dicembre, delle prime misure in esso contenute. Tale pacchetto di riforme, nonostante la denominazione alluda in particolare all’attrazione di investimenti dall’estero, contiene anche alcune misure tese all’internazionalizzazione delle nostre imprese e alla riforma delle diplomazia economica. Nel corso del 2014, sarà importante procedere nella direzione segnata da Destinazione Italia, dando priorità ad alcuni interventi ivi contenuti, i quali appaiono prodromici alla realizzazione di un quadro più completo e complesso di riforme nel medio periodo.

Internazionalizzazione: verso un percorso di riforme radicali? L’internazionalizzazione del tessuto imprenditoriale è divenuta, nel corso degli ultimi anni, un vero e proprio percorso obbligatorio per il nostro paese. Ciò deriva da una molteplicità di fattori, che includono la crescente globalizzazione dell’economia e delle catene di produzione, la crisi economica e il conseguente calo della domanda interna, l’emergere di cluster di dimensione sovranazionale in molti settori industriali, la crescente competizione da parte di paesi emergenti caratterizzati da un costo del lavoro assai minore (anche a parità di competenze e produttività), costi di approvvigionamento delle materie prime e costi operativi assai inferiori ai nostri. Le imprese italiane risultano in molti casi di dimensione troppo piccola per far fronte a questa evoluzione: la necessità di conquistare nuovi mercati al di là dei confini nazionali mal si concilia con una dimensione spesso microscopica: il settore delle Piccole e medie imprese (Pmi), che di per sé rappresenta la quasi totalità delle imprese nazionali (il 99,9%), in Italia registra una percentuale più elevata di microimprese con meno di 10 dipendenti rispetto alla media Ue (94% contro 92%). Il recente rapporto della Commissione europea sullo *Small Business Act* mostra che tra il 2008 e il 2010 le esportazioni italiane all’interno dell’Ue sono scese in totale del 12% per tutte le imprese nazionali, e di circa il 15% per le Pmi. Studi recenti hanno mostrato che le imprese italiane internazionalizzate sono state più in grado di superare l’urto della crisi economica rispetto a quelle che sono rimaste di dimensione esclusivamente nazionale o locale. L’internazionalizzazione, come ampiamente riconosciuto nelle letterature economica, ha effetti positivi sulla produttività e sull’occupazione delle imprese che investono all’estero.

I limiti mostrati dal sistema produttivo nazionale sono stati, peraltro, ulteriormente esacerbati da conclamate carenze nella *governance*. Un recente studio della Banca d’Italia (Vergara Caffarelli e Veronese, 2013) de-

scrive un sistema-Paese alquanto complesso e indebolito del sovrapporsi, negli anni, di generazioni di politiche pubbliche poco omogenee e coordinate, nonché di un affastellarsi progressivo di competenze detenute da più soggetti operativi senza effettivo coordinamento. Gli autori osservano in particolare l'esistenza di "due distinti comitati di coordinamento, con partecipanti e competenze in parte coincidenti, e la scelta di condividere la presidenza della nuova Cabina di Regia tra ben tre ministri". A questa molteplicità di attori va affiancata anche la presenza delle Regioni, che spesso si sovrappone in modo ancor meno coordinato con quella degli attori su scala nazionale. Lo studio osserva che l'Italia spende più di Francia, Regno Unito e Germania non solo in termini assoluti, ma anche in rapporto al Pil e alle esportazioni (rispettivamente, lo 0,15 e 0,58 per mille); anche gli addetti impiegati dal nostro Sistema paese sono più numerosi. Includendo i servizi diplomatici, tale divario si conserva nei confronti del Regno Unito e della Francia. Gli autori concludono che vi sono ampi margini di riduzione delle spese promozionali in Italia, in misura compresa tra il 31 e il 66 per cento (pari a circa 75 e 158 milioni di euro).

Rimane, inoltre, la spesso citata incapacità del nostro paese di "fare sistema" all'estero coinvolgendo il settore privato e definendo una strategia comune di accesso al mercato che possa comportare sinergie e interrelazioni proficue tra tutti gli attori presenti. Da questo punto di vista, l'assenza di una visione di medio-lungo periodo per il sistema-paese si riverbera nell'assenza di una coesione nell'operare all'estero che altri paesi sembrano possedere e tradurre in azioni pratiche in misura nettamente superiore. Ne conseguono limiti importanti nell'attività di promozione nazionale all'estero, specialmente nei principali mercati emergenti e in particolare nei comparti più dipendenti dal supporto politico, come le infrastrutture. Le modalità organizzative delle Ambasciate in tema economico, la definizione dei ruoli di Camere di Commercio italiane all'estero e Ice, gli effetti della chiusura e riapertura di quest'ultimo, l'organizzazione delle "Missioni di Sistema e altri grandi eventi" e la scarsa attenzione nei confronti del *value for money* degli investimenti promozionali effettuati e della soddisfazione degli utenti sono sempre più spesso citati tra i motivi di insoddisfazione del tessuto imprenditoriale.

Nel corso del 2013, il governo ha finalmente deciso di affrontare il triplice problema della internazionalizzazione - limiti strutturali e dimensionali, carenze di *governance* nazionale, scarsa efficacia e coesione dell'attività oltre confine - disegnando un pacchetto di riforme dotato potenzialmente di sistematicità e coerenza. Il pacchetto Destinazione

Italia alla voce “Promuovere l’Italia nel Mondo” (misure 46-50) contiene misure assai ambiziose come la costituzione di uffici Destinazione Italia pienamente integrati nella rete diplomatico-consolare nei più importanti centri economici mondiali (a cominciare da Londra, Mosca, San Paolo, New York, Istanbul, Golfo, Shanghai, Tokyo, Hong Kong, Singapore, Città del Messico, Johannesburg). Il recente Decreto Legge n. 145 del 23 dicembre 2013 recante interventi urgenti, tra l’altro, per l’avvio di “Destinazione Italia” e per l’internazionalizzazione prevede il rifinanziamento dell’attività di promozione dell’Ice per 22 milioni di euro per l’anno 2014, l’estensione degli orari di apertura delle dogane e l’ampliamento dei consorzi per l’internazionalizzazione delle imprese agricole.

Si tratta, peraltro, di misure importanti ma ancora lontane da quella riforma della diplomazia economica prospettata dal ministro degli Esteri nel corso del 2013. Nel 2014 sarà dunque necessario completare il quadro andando a semplificare e riqualificare i presidi nazionali all’estero: il personale economico delle ambasciate e dei consolati sembra in molti casi svolgere un ruolo ridondante rispetto a quello dei funzionari Ice e spesso assai slegato da quello dei privati (ad esempio, le sedi estere delle Camere di Commercio). Inoltre, anche se più controversa, l’ipotesi di una maggiore integrazione tra politiche di internazionalizzazione e politiche di cooperazione non è peregrina (si pensi che in Francia, esse cadono sotto la stessa voce di bilancio e in Germania e Regno Unito esse sono oggetto di una *governance* unica). Una maggiore cooperazione pubblico-privato, una maggiore integrazione con i percorsi di cooperazione allo sviluppo e il rafforzamento delle competenze del personale addetto all’internazionalizzazione sia sul territorio nazionale che all’estero sono percorsi quasi obbligati per il nostro paese: altrimenti, la costituzione di uffici Destinazione Italia nelle principali capitali mondiali finirà col divenire un ulteriore livello amministrativo o, nella migliore delle ipotesi, un potente strumento di attrazione di investimenti, ma non di promozione delle imprese italiane nei mercati esteri.

L’attrazione degli investimenti dall’estero: verso la “diplomazia della crescita”. Nonostante l’unicità del suo patrimonio di cultura, risorse e *know how*, l’Italia è stata tradizionalmente poco in grado di attrarre investimenti diretti dall’estero: si pensi che dal 2000 a oggi i flussi di investimenti diretti dall’estero verso l’Italia sono rimasti fermi all’1% del Pil, mentre la media per l’area Euro è pari al 3,2% del Pil, e quella dei paesi Ocse al 2.3%. Tra i motivi che rendono il Bel Paese meta poco appetibile per

gli investitori stranieri è possibile annoverare l'inefficienza e la lentezza della giustizia e della pubblica amministrazione, l'elevato cuneo fiscale abbinato alla rigidità del mercato del lavoro, l'inadeguatezza di alcune infrastrutture (ad esempio, quella digitale, che vede l'Italia all'ultimo posto tra i paesi Ue per disponibilità di banda larga ad alta velocità) e la carenza di competenze allineate con l'evoluzione del mercato del lavoro. Da ultimo, si deve aggiungere la scarsa efficacia istituzionale nella promozione del paese all'estero, già menzionata nella sezione precedente.

Il pacchetto Destinazione Italia contiene una notevole quantità e varietà di misure tese a migliorare la capacità attrattiva del nostro Paese in tema di investimenti. Sul fronte interno, si pone l'accento sulla semplificazione normativa e amministrativa, la creazione di tribunali e *desk* fiscali specifici per le imprese straniere, il credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, norme specifiche sulle *start up* e il *venture capital*, la rivalutazione degli *asset* industriali e immobiliari, gli investimenti (nazionali e stranieri) nella *green economy* e le opere infrastrutturali, e persino interventi tesi a ridurre il costo dell'energia. Per queste misure tese a migliorare il *business climate* nel nostro paese, la vera incognita è se davvero esista la possibilità di realizzare tutte queste riforme a costo zero, senza appesantire una finanza pubblica attualmente condizionata dalle strette maglie del Fiscal Compact.

Destinazione Italia contiene proposte particolarmente rilevanti anche dal punto di vista della politica estera, ponendo in evidenza la necessità di rilanciare la "diplomazia economica" italiana e dunque la capacità istituzionale di promuovere il nostro paese all'estero. In particolare, al di là degli uffici Destinazione Italia già menzionati, si prevede l'istituzione di Consigli economici convocati periodicamente dall'ambasciata o consolato, in chiave di presentazione di Destinazione Italia e, successivamente, di regolare aggiornamento sullo "stato dell'Italia" (quadro economico, riforme, ecc.); la specifica formazione di diplomatici e funzionari commerciali; e la promozione di appuntamenti che favoriscano lo sviluppo di contatti diretti tra grandi investitori e top manager di multinazionali con esponenti di governo, delle istituzioni e delle Regioni. Ai primi di gennaio 2014 l'Italia ha ospitato l'Ibac (*International Business Advisory Council*) composto dai vertici delle più importanti multinazionali mondiali, e nella primavera 2014 è previsto un evento-pilota su modello dell'Investment Summit "Select Usa" per presentare *asset*, opportunità e quadro normativo dell'Italia.

Anche in questo caso, le proposte di riforma del governo italiano sem-

brano promettenti. La scelta di privilegiare l'attrazione degli investimenti esteri comporta però un rischio e una sfida: se il Paese non riuscirà ad avviare davvero un percorso di riforme strutturali, possedere una diplomazia economica assai più efficiente non costituirà che un evanescente motivo di orgoglio.

Pertanto, è auspicabile che il nuovo esecutivo italiano stabilisca alcune priorità all'interno del grande "libro dei sogni" di Destinazione Italia: si tratta in particolare di costruire una migliore credibilità per il sistema-Paese, mobilitare risorse pubbliche (nazionali e Ue) e private per gli investimenti in infrastrutture (incluse le infrastrutture digitali), investire in nuove competenze che intercettino l'evoluzione delle filiere produttive e stimolare l'accesso al credito. In poche parole, *governance*, infrastrutture, competenze, credito. Una volta raggiunti questi obiettivi, sarà ancor più importante disporre di una diplomazia economica in grado di veicolare all'estero gli ingenti sforzi fatti in Italia per migliorare il *business climate*: una diplomazia che sia in grado a un tempo di presentare i percorsi di riforma avviati sul territorio nazionale, e "fare sistema" accompagnando imprese di ogni dimensione nei mercati chiave e offrendo loro supporto istituzionale, logistico e negoziale con le autorità locali.

10. IL NUOVO VOLTO DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La globalizzazione ha reso sempre più evidente l'interdipendenza tra sicurezza, stabilità e sviluppo e di conseguenza la stretta sinergia fra politica estera e politica di cooperazione. Vi è oggi un'unica agenda globale nella quale la cooperazione è concepita non più come uno strumento, ma come un investimento da cui traggono vantaggio, per dirla con la vecchia terminologia, sia i "donatori" sia i "beneficiari".

Fin dal 2000 le iniziative dell'Italia nel campo della cooperazione allo sviluppo hanno tratto ispirazione dagli Obiettivi di sviluppo del millennio (*Millenium Development Goals*, Mdg), a partire dalla riduzione della povertà. Al tempo stesso l'Italia è impegnata nel processo di adeguamento dell'Agenda dello sviluppo post-2015 al mutato contesto internazionale ed è in favore di un'agenda universale in cui confluiscono gli Mdg e gli Obiettivi di sviluppo sostenibili (*Sustainable Development Goals*, Sdg) concordati alla Conferenza Rio+20. In particolare, l'Italia intende concentrare l'attenzione su settori di punta come la sicurezza alimentare e la nutrizione (in vista dell'importante appuntamento di Expo Milano 2015), la

valorizzazione dello sviluppo rurale integrato basato sul ruolo dei piccoli coltivatori-produttori, l'approccio a uno sviluppo centrato sui partenariati territoriali e la rete di piccole e medie imprese.

L'Italia realizza la sua politica di cooperazione attraverso una pluralità di soggetti: ministeri (in primo luogo Ministero degli Affari esteri, Mae, e Ministero dell'economia e delle finanze, Mef), enti locali, università, Organizzazioni non governative (Ong), cooperative, fondazioni, imprese. Le considerazioni che seguono riguardano soprattutto il Mae, a cui spetta il coordinamento del sistema, e la sua Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (Dgcs).

Sotto il profilo geografico, la presenza della cooperazione italiana si concentra in un numero ristretto di paesi dove è possibile "fare la differenza". Per individuarli si tiene conto di una serie di criteri: livelli di povertà, gravi emergenze umanitarie, vicinanza dell'Italia (sia in termini geografici, che di legami storici, economici e di immigrazione), situazioni di conflitto e/o di fragilità nel percorso di democratizzazione, presenza di minoranze, impegni presi. È previsto pertanto che le attività si concentrino su un numero ristretto - attualmente 24 - di paesi prioritari e su tre aree in cui sviluppare un approccio strategico regionale (Mediterraneo, Corno d'Africa e Sahel).

In base al principio di concentrazione dell'aiuto, la Dgcs opera in ognuno dei paesi prioritari in un numero limitato di settori di intervento sulla base dell'importanza che essi rivestono per le politiche di sviluppo, del vantaggio comparato che l'Italia ha in quegli ambiti, della possibilità di raggiungere una massa critica di risorse integrando quelle impegnate da altri soggetti italiani, della divisione del lavoro concordata con altri attori, in particolare la Commissione europea e gli stati membri Ue, e degli impegni assunti dall'Italia in quelle sedi. I settori da privilegiare sono selezionati tra i seguenti: *governance*, partecipazione democratica, promozione dei diritti umani (in particolare diritti delle donne) e dello stato di diritto; agricoltura, sicurezza alimentare e acqua; sviluppo umano, con particolare riferimento a salute e formazione; sviluppo economico endogeno, inclusivo e sostenibile, del settore privato anche attraverso il supporto al sistema finanziario.

Per la realizzazione delle proprie attività la Dgcs gestisce risorse a dono attribuite sia dalla legge di bilancio che dal decreto missioni internazionali, concorre alla realizzazione di programmi a credito d'aiuto in ragione delle disponibilità del Fondo rotativo, attua iniziative di conversione del debito, e realizza operazioni relative al finanziamento di imprese miste.

L'Italia è, come noto, ancora lontana dal raggiungimento degli impegni assunti a livello internazionale dalla comunità dei donatori (0,7% di Aiuto pubblico allo sviluppo - Aps - rispetto al Pil). L'Aps totale dell'Italia per il 2013 è stimato intorno a 2,6 miliardi di euro (di cui circa il 70% di competenza del Mef e circa il 13% della Dgcs) equivalente allo 0,16% del Pil. Ma proprio dal 2013 è iniziata una graduale inversione di tendenza, con un rinnovato impegno di governo e Parlamento ad incrementare gradualmente le risorse per la cooperazione.

In tale contesto il Documento di economia e finanza (Def) approvato il 7 maggio 2013 ha ribadito per il triennio 2014-2016 l'impegno del governo al progressivo riallineamento della cooperazione allo sviluppo italiana agli standard internazionali, con l'intenzione di incrementare le risorse del 10% per ciascun anno del triennio, con il 2013 come anno di riferimento. È previsto che l'incremento degli stanziamenti gestiti dalla Dgcs contribuirà a portare l'Aps italiano dallo 0,14% del Reddito nazionale lordo (Rnl) del 2012 a un valore compreso tra lo 0,28% e lo 0,31% nel 2017.

Al momento, tra Legge di stabilità e il Decreto missioni internazionali (finanziamento limitato al I semestre), le risorse stanziare per il 2014 per la Dgcs ammontano complessivamente a circa 325 milioni (cifra di poco superiore rispetto al 2013, anche se bisogna tener conto che deve essere ancora finanziato il II semestre del Decreto missioni internazionali). Ai fondi a dono si aggiunge la disponibilità di risorse del Fondo rotativo per i crediti d'aiuto, in genere utilizzate per programmi di grandi dimensioni e complessità. Considerato il volume delle risorse attualmente disponibili sul Fondo (circa 300 milioni di euro al netto degli impegni politici già in essere), è prevedibile nel corso del 2014 un accresciuto ricorso al credito.

Infine, va rilevato che il 24 gennaio 2014 il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge che disciplina la cooperazione internazionale per lo sviluppo e riforma organicamente la legge 49 del 1987. L'obiettivo di fondo è di aggiornare in modo sistematico l'architettura di *governance* del sistema adeguandola al mutato contesto internazionale, e regolando, in particolare, soggetti, strumenti, modalità di intervento e principi di riferimento maturati nel frattempo nella comunità internazionale.

La nuova architettura si fonda su tre pilastri: 1) la designazione del Mae, ribattezzato Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, quale regista dell'azione di cooperazione; 2) l'istituzione di un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (Cics), una sorta di cabina di regia con compiti di coordinamento; 3) la creazione di un'Agenzia tecnica, cui sono affidati gli aspetti gestionali e operativi. Su questi

tre pilastri ci si propone di costruire una nuova cooperazione internazionale italiana, con una rafforzata visione strategica.

La riforma prevede infine una partecipazione rafforzata del Parlamento, con funzioni di indirizzo e controllo sul documento triennale di programmazione, nonché una Conferenza nazionale, un organo di discussione e di consultazione, in grado di dare stabilità all'esperienza di dialogo fra soggetti pubblici e privati.

La cooperazione allo sviluppo italiana si trova quindi in una fase di rilancio e di trasformazione, in un quadro globale fortemente dinamico che avrà come sfondo il dibattito internazionale sull'Agenda post 2015, l'imminente semestre di Presidenza Ue e lo stesso svolgimento di Expo 2015 (che avrà tra i suoi temi la sicurezza alimentare e la nutrizione). Sarà fondamentale in tale contesto mantenere un approccio integrato e coerente ed assicurare che la cooperazione continui ad essere parte integrante e qualificante della politica estera italiana.

11. DILEMMI DELLA POLITICA ENERGETICA

La politica energetica ha spesso una forte connotazione esterna, in particolare per un paese come l'Italia estremamente dipendente dall'estero per il proprio approvvigionamento energetico. L'Italia, infatti, importa circa il 90% dei propri consumi di gas naturale (dato 2013) e il 93% di quelli di petrolio (dato 2012). Mentre le importazioni di greggio sono diversificate e ben distribuite grazie ad un portafoglio di oltre venti paesi fornitori, la situazione nel settore del gas naturale è più critica. Le importazioni italiane, infatti, sono estremamente concentrate, con Russia, Algeria e Libia che forniscono quasi l'80% del totale. Nonostante la continua contrazione dei consumi causata dalla crisi economica, il livello di dipendenza energetica dall'estero rimane tutt'ora elevato.

Tale situazione espone a rischi legati alla sicurezza degli approvvigionamenti e alla volatilità dei prezzi dell'energia, determinati sia da fattori di natura internazionale che da dinamiche interne ai paesi produttori e di transito. La Strategia energetica nazionale (Sen) pubblicata lo scorso marzo dal Ministero dello Sviluppo economico riconosce questo problema strutturale, identificando tra gli obiettivi chiave il rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti - soprattutto nel settore gas - e la riduzione della dipendenza dall'estero.

Per migliorare la sicurezza energetica del paese occorrono la diversi-

ficazione delle fonti e delle rotte di approvvigionamento e una maggiore flessibilità delle forniture. Il ruolo attivo dell'Italia nello sviluppo del Corridoio meridionale del gas - culminato con la decisione di realizzare il gasdotto Trans Adriatic Pipeline (Tap) - rappresenta un importante successo per il paese. La realizzazione della condotta, che trasporterà il gas azero del giacimento Shah Deniz dal confine turco-greco fino alle coste pugliesi, permetterà all'Italia di sviluppare una relazione privilegiata con i partner energetici della regione e di consolidare il suo ruolo di attore energetico chiave per l'Europa. In tale prospettiva, l'apertura del nuovo corridoio energetico non deve rappresentare un punto di arrivo per l'Italia, ma la base per una politica di cooperazione che non si limiti ai produttori del Mar Caspio e alla Turchia, ma punti ad allargarsi al Mediterraneo orientale, dove nuove realtà energetiche quali Cipro, Israele e il Libano stanno emergendo con forza.

Gli sforzi di diversificazione non devono tuttavia far dimenticare l'importanza di relazioni solide con i partner energetici tradizionali. Quelle con Algeria, Libia e Tunisia sono - e rimangono - tasselli fondamentali per la sicurezza energetica italiana. I processi innescati dalla Primavera Araba, tuttavia, hanno dimostrato l'estrema fragilità politico-sociale di tali paesi, nonché la vulnerabilità dell'Italia a situazioni di instabilità e insicurezza nel Nord Africa. È interesse dell'Italia che gli attori internazionali, a cominciare dall'Ue, si adoperino più attivamente per la stabilità interna dei paesi dell'area, in modo che possa essere assicurato un regolare flusso delle forniture, ma anche che si sviluppino la cooperazione e l'integrazione tra questi paesi, e tra essi e quelli del Sud Europa. Inoltre, le trasformazioni demografiche, sociali ed economiche in atto nei paesi del Nord Africa stanno producendo nuove esigenze energetiche interne, alle quali i governi locali saranno chiamati a rispondere. Un più solido quadro cooperativo con i paesi produttori consentirebbe di fornire gli strumenti - normativi, tecnici e procedurali - di cui hanno bisogno per affrontare le nuove sfide energetiche e di rafforzare la sostenibilità dei loro legami energetici con l'Italia.

Per quanto riguarda le relazioni con la Russia, altro partner energetico fondamentale per l'Italia, la priorità nazionale è la tenuta delle relazioni tra Mosca e Bruxelles. Se infatti i rapporti energetici italo-russi non presentano particolari problemi, la partnership con l'Ue e i rapporti con alcuni stati membri dell'Europa orientale altamente dipendenti dalle forniture di Gazprom hanno vissuto vari momenti di difficoltà e crisi, sfociati talora in contrasti anche aspri. Relazioni stabili tra il più grande produttore di

gas mondiale e il suo mercato di esportazione di riferimento - le esportazioni di Gazprom in Europa sono cresciute del 17% nel 2013 - non sono soltanto una priorità per l'Italia, ma un'esigenza strategica per l'Europa intera e per la stessa Russia. Il governo italiano può, e deve, fare leva sulla sua relazione privilegiata con Mosca per raggiungere questo obiettivo, pur senza rinunciare allo sforzo di diversificazione degli approvvigionamenti.

Anche i rapporti con l'Iran rivestono grande importanza per la dimensione energetica. La distensione seguita all'elezione del presidente Rouhani e all'accordo provvisorio sul programma nucleare rappresenta un'importante opportunità per l'Italia per consolidare le proprie relazioni energetiche con Teheran. Il paese, infatti, è virtualmente uno dei maggiori attori energetici globali, il cui potenziale è attualmente inespresso a causa della mala gestione da parte del regime degli ayatollah, e degli effetti delle sanzioni internazionali sul settore petrolifero. La partnership con Teheran, risalente all'epoca di Mattei, è stata uno dei cardini della politica energetica italiana degli scorsi decenni. Gli interessi industriali italiani in Iran hanno resistito anche al duro regime sanzionatorio internazionale e all'embargo sui prodotti petroliferi imposto dall'Ue. Un ritorno dell'Iran nello scacchiere internazionale (e sui mercati energetici globali) darebbe all'Italia nuove opportunità per rinsaldare questi rapporti privilegiati a vantaggio della sicurezza energetica nazionale.

Gli interessi italiani in campo energetico non si limitano ai rapporti bilaterali con paesi produttori e di transito, ma hanno anche una forte componente europea. Durante il semestre di presidenza dell'Ue l'Italia potrebbe farsi promotrice di un nuovo approccio europeo alla *governance* del settore energetico. L'obiettivo di una politica energetica comune, dotata di una *governance* e di strumenti coerenti ed efficaci, rappresenta infatti una priorità per l'Italia.

Tra le principali aree di intervento, altre alla creazione del mercato unico del gas e dell'energia elettrica che garantirebbe all'Italia prezzi dell'energia più bassi e una maggiore competitività relativa del paese, vi è certamente il settore delle energie rinnovabili. Negli ultimi mesi Francia e Germania non hanno fatto segreto della volontà di creare un forte asse bilaterale sulle rinnovabili, che rischia di marginalizzare l'Italia e ostacolare il rafforzamento della politica energetica comune in ambito Ue. Un esito di questo tipo va evitato perché danneggerebbe lo sviluppo tecnologico-industriale del settore a livello nazionale e la sua competitività. Soltanto una forte e credibile iniziativa a livello europeo può scongiurare un risultato negativo per l'Italia e per l'Europa intera in un settore strategico per il futuro del continente.

SINTESI E RACCOMANDAZIONI

Un percorso da completare

Alla fine del 2011, al culmine della crisi dei debiti sovrani in Europa, l'Italia ha messo in atto una serie di misure per evitare il collasso finanziario, intraprendendo un difficile percorso di recupero della propria credibilità internazionale, condizione essenziale per avere voce e influenza nelle sedi che contano.

È un percorso ben lungi dall'essere completato, anche perché, in questo relativamente breve volger di tempo - poco più di due anni - si sono registrate varie battute d'arresto e vere e proprie retromarcie a causa delle molteplici resistenze che hanno incontrato i tentativi di riforma interna e dei contrasti all'interno delle eterogenee maggioranze di governo, ma anche della difficoltà, peraltro non nuova, a sviluppare una visione strategica della proiezione internazionale del paese. Ha continuato a pesare, in particolare, la persistente instabilità politica, che impedisce di dare la necessaria coerenza e continuità all'azione di politica estera.

È mancato perciò un chiaro senso della direzione verso cui l'Italia sta andando, con il risultato che la diffusa sfiducia di cui il paese era circondato e che ne limitava lo spazio d'azione sulla scena internazionale è stata ridimensionata solo in modo parziale e precario.

L'economia europea e mondiale è in ripresa e appare meno soggetta a rischi sistemici, almeno nel breve periodo, ma per l'Italia non sarà facile trarne pieno beneficio, perché nel frattempo la sua struttura economica, e di riflesso il suo tessuto sociale, si sono notevolmente indeboliti. Quella che va ricostruita è la base stessa per una crescita più dinamica e sostenibile, il che richiede riforme incisive e ad ampio spettro, la cui realizzazione è tutt'altro che facile.

Anche il quadro politico europeo e internazionale continua a non essere dei più favorevoli. Anzi, è proprio il sommarsi di crisi interna ed esterna che ha messo l'Italia negli ultimi anni in una posizione di particolare svantaggio. Gli assetti interni all'Unione europea (Ue), in particolare, rimangono incerti sia perché l'esito dei processi di riforma non è scontato - anche se non vanno sottovalutati i notevoli progressi compiuti nel campo della *governance* economica - sia perché continuano a manifestarsi spinte centrifughe in vari paesi membri e si assiste a un'ascesa dei movimenti e delle formazioni populiste o apertamente antieuropee.

Parallelamente, sono venuti emergendo o si sono acuiti una serie di fattori che rischiano di indebolire, se non di mettere a repentaglio l'assetto di sicurezza in Europa. Il più recente, e di gran lunga il più preoccupante, sono le tensioni con la Russia generate dalla crisi ucraina, che minacciano di trasformarsi in una frattura profonda e ad alto potenziale di destabilizzazione. Anche le spinte secessionistiche che si manifestano all'interno dell'Ue non vanno sottovalutate. Nel vicinato meridionale dell'Europa l'instabilità si è fatta endemica: nessuno dei paesi investiti dalla cosiddetta "primavera araba" ha trovato un proprio assetto - con l'unica possibile eccezione della Tunisia -, né s'intravede una soluzione per nessuno dei vari conflitti con implicazioni internazionali - in particolare la guerra civile in Siria, il contenzioso sul programma nucleare dell'Iran, e il conflitto israelo-palestinese.

Il quadro globale a sua volta risente delle crescenti tensioni nell'Asia del Pacifico, ma anche delle persistenti difficoltà a realizzare una riforma dei meccanismi di cooperazione e delle istituzioni che tenga conto dell'avanzante multipolarismo e dei mutati rapporti di forza fra i vari paesi.

Per l'Italia pertanto la sfida è duplice: continuare, anzi riprendere con più coerenza e determinazione, il percorso di riforma interna necessario per riacquistare stabilmente credibilità e ampliare i margini di azione, specialmente a livello europeo; aggiornare la propria strategia complessiva di politica estera alla luce dei cambiamenti del quadro europeo e internazionale. Le considerazioni riassuntive del rapporto che vengono svolte qui di seguito ruotano attorno a queste due fondamentali direttrici della politica estera del nostro paese.

La sfida della credibilità

Anche per il governo Renzi si ripropone la sfida della credibilità. Partner ed alleati sembrano guardare con interesse al nuovo esecutivo e al suo leader, che hanno incassato anche alcune incoraggianti aperture di credito. Ma nessuna cambiale in bianco: a Bruxelles e nelle capitali europee si continuano a seguire con grande attenzione le mosse dell'Italia, soprattutto quelle in materia di politica economica, che si ritiene abbiano un notevole impatto sulla stabilità dell'eurozona. Di recente la Commissione europea ha giudicato l'Italia affetta da "squilibri macroeconomici eccessivi", che possono mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Per evitare l'avvio della relativa procedura di infrazione, ci si aspetta che il governo italiano vari misure immediate di politica economica.

In questo quadro, sarebbe un errore madornale coltivare l'illusione di

poter rimettere in discussione le regole definite in questi anni per il controllo delle politiche fiscali e dei bilanci pubblici degli stati membri e per un coordinamento più stretto delle politiche economiche nazionali. È importante che il governo Renzi abbia escluso una richiesta di revisione degli impegni assunti dai precedenti esecutivi in materia di riduzione del deficit e in prospettiva del debito, o di rinegoziazione degli strumenti di controllo dei bilanci nazionali. Avventurarsi in iniziative che sarebbero viste come un tentativo di sottrarsi dagli impegni assunti, e che, anche per questo, avrebbero ben poca possibilità di trovare sostegni e di essere accolte, sarebbe altamente controproducente.

Vanno evitate mosse che generino tensioni e contrasti fra i paesi membri senza una chiara idea dello sbocco che potrebbero avere, in una situazione nella quale incombono spinose questioni politiche che metteranno seriamente alla prova la coesione fra i 28 e la capacità del Consiglio europeo di prendere iniziative e raggiungere compromessi che salvaguardino il processo di integrazione: la questione britannica, l'eventuale delinearli di processi di frammentazione e devoluzione in Gran Bretagna e in Spagna, la crescita elettorale dei partiti euroscettici, la difficoltà a far ripartire il tradizionale "motore" franco-tedesco.

Uno scambio politico con Bruxelles

Ciò non significa che non vi siano spazi per nuove iniziative negoziali o propositive. Ma, per avere successo, tali iniziative devono muovere dalla piena accettazione del quadro di riferimento politico-economico sin qui concordato, per integrarlo e renderlo più compatibile con le necessarie politiche a favore della ripresa economica, senza le quali, peraltro, riesce anche difficile immaginare come si possa soddisfare l'obiettivo strategico dell'abbattimento del debito sovrano.

Se l'Italia riuscirà a varare un serio piano di riforme avrà sicuramente buone chance di negoziare con successo margini di flessibilità con la Commissione europea, ma anche con i maggiori partner, sfruttando in maniera costruttiva alcuni elementi già previsti dagli strumenti comuni di controllo dei bilanci nazionali, anche nella loro versione più aggiornata.

Si potrebbe avviare da subito un'interlocuzione con la Commissione sul piano bilaterale per esplorare un percorso che ci consenta di utilizzare questa flessibilità. Ma soprattutto si dovrebbe puntare sui contratti/partenariati per la crescita che erano stati concordati in linea di principio al Consiglio europeo dello scorso dicembre, ma che dovranno essere definiti

in maniera compiuta entro il prossimo ottobre (sotto presidenza italiana della Ue). Questi contratti offrono infatti un'opportunità da non perdere per realizzare un più efficace coordinamento delle politiche nazionali per la crescita in un quadro comune, a condizione che si applichino a tutti i membri dell'eurozona e che siano accompagnati da convincenti incentivi.

In attesa di poter costruire nel medio termine un'autonoma capacità di bilancio dell'eurozona, l'idea di margini di flessibilità sul debito (ed eventualmente anche sul deficit) in cambio delle riforme è un *trade-off* sicuramente proponibile, probabilmente praticabile e di verosimile interesse anche per altri paesi dell'eurozona.

I tre pilastri dell'azione dell'Italia nell'Ue

Il recupero di credibilità, che si può ottenere solo con la coerenza dei comportamenti e il rispetto degli impegni assunti, è dunque un prerequisito fondamentale per esercitare influenza in Europa. Ma il ruolo europeo dell'Italia poggia anche su altri due pilastri.

Al primo si è già accennato con riferimento alle questioni di politica economica: la capacità di avanzare proposte realistiche e credibili, che vadano incontro, quanto più possibile, a interessi e preoccupazioni diffuse all'interno dell'Ue, e non appaiano solo come maldestri tentativi di promuovere interessi meramente nazionali. La capacità propositiva va esercitata in un'ottica europea, altrimenti i tanto auspicati "pugni sul tavolo" servono a ben poco: rischiano di portarci solo alla marginalità, se non all'isolamento.

L'altro pilastro è la capacità di avere un ruolo attivo nel gioco diplomatico europeo, stabilendo collegamenti e alleanze. L'asse franco-tedesco è in seria difficoltà, ma è difficile immaginare che se ne possono creare di alternativi. Anziché andare alla ricerca di assi privilegiati, di improbabili fronti antitedeschi o alleanze fra i paesi mediterranei, l'Italia dovrebbe cercare di utilizzare a suo vantaggio la variabile geometria delle convergenze politiche che caratterizza l'Ue a 28.

Il fatto che il gioco diplomatico sia, per certi versi, più aperto del passato offre importanti opportunità, che negli ultimi anni l'Italia ha saputo peraltro, in qualche occasione, sfruttare al meglio, come quando, nel giugno 2012 il governo Monti, forte della ritrovata reputazione internazionale, ha condotto in Consiglio europeo una battaglia vincente per il varo del programma Omt, rivelatosi poi fondamentale per la stabilizzazione dei mercati finanziari. Altre proposte, che anche quel governo ha rilanciato, come la mutualizzazione del debito attraverso gli "eurobonds", o l'introduzione di

una “golden rule” per escludere alcune tipologie di investimenti dal calcolo del debito, non hanno avuto lo stesso successo proprio perché non è stata prestata la dovuta attenzione alle reali possibilità di convergenza e accordo in seno all’Ue. La lezione da trarre è che tutti e tre i requisiti - credibilità, capacità propositiva e strategia delle alleanze - sono imprescindibili e, se soddisfatti, consentono di ottenere risultati importanti per l’interesse nazionale.

Compiti e opportunità della presidenza italiana dell’Ue

Benché depotenziata dal trattato di Lisbona, la presidenza semestrale dell’Ue è pur sempre un’occasione per focalizzare l’attenzione del governo, dell’amministrazione e dell’opinione pubblica nazionale sull’agenda europea e sul modo migliore di promuovere gli interessi nazionali nel quadro europeo. Può anche offrire uno stimolo per migliorare la performance del sistema Paese su vari aspetti della partecipazione all’Ue.

Nel secondo semestre del 2014 dovranno essere rinnovate tutte le cariche apicali dell’Ue, mentre il nuovo Parlamento europeo che scaturirà dalle elezioni di maggio non comincerà concretamente ad operare prima di settembre. In questa complessa fase di transizione toccherà all’Italia il delicato compito di garantire la continuità dell’azione dell’Unione e, in particolare, di contribuire a gestire i vari passaggi degli avvicendamenti degli incarichi nel modo più consensuale ed efficace, evitando rischi di conflitti interistituzionali.

Al centro dell’agenda europea continuerà a figurare, anche durante il semestre italiano, il completamento dell’unione bancaria e, più in generale, della riforma della *governance* economica. Di grande importanza, come già detto, sarà il negoziato per la definizione dei partenariati per la crescita e l’occupazione, che potrebbero aprire spazi di maggiore flessibilità nell’attuazione degli impegni di politica fiscale. L’obiettivo di fondo è un cambiamento della politica economica europea che dia maggiore enfasi ai processi e agli strumenti necessari per rilanciare la crescita.

In assenza di risorse del bilancio comune utilizzabili per interventi anti-ciclici a livello europeo si dovrà continuare ad operare sulle condizioni di contesto: il completamento del mercato interno anche dei servizi, la semplificazione degli oneri amministrativi e burocratici per le imprese, l’agenda digitale, il ricorso alla Banca europea degli investimenti (Bei) per nuove fonti di finanziamento per l’economia reale, i negoziati sulle aree di libero scambio, con un occhio di riguardo al *Transatlantic Trade and*

Investment Partnership (Ttip).

La Presidenza italiana dovrà contribuire attivamente anche alla definizione delle nuove priorità di azione nel campo della sicurezza interna e della cooperazione giudiziaria alla luce delle proposte della Commissione. È prevista infatti l'adozione di un nuovo programma di azione nel campo degli affari interni e della giustizia destinato a succedere al Programma di Stoccolma che si conclude alla fine del 2014. In materia di politiche migratorie potranno essere definite nuove iniziative per rendere più efficaci sia le politiche di accoglienza che le misure di controllo delle frontiere esterne dell'Unione.

I temi istituzionali infine non appaiono maturi per una specifica iniziativa nel corso del 2014. Ciononostante la presidenza italiana potrebbe essere l'occasione per avviare una prima riflessione che potrebbe articolarsi attorno a tre assi:

- a) esame di eventuali interventi mirati a ricondurre nel quadro istituzionale comune i vari strumenti di prevalente natura intergovernativa adottati nel corso di questi anni per far fronte alla crisi economica e finanziaria;
- b) approfondimento di possibili riforme mirate e circoscritte dei trattati, che potrebbero rendersi necessarie per adottare nuove misure di riforma della *governance* economica;
- c) ipotesi di scenari e relativi *trade-offs* in vista di un negoziato con il Regno Unito, qualora Londra chiedesse formalmente (dopo le elezioni del 2015) di rinegoziare le condizioni della propria partecipazione alla Ue.

L'obiettivo ultimo è un riequilibrio in senso comunitario di un sistema istituzionale, la cui disordinata e magmatica evoluzione rischia di sfuggire di mano sia alle istituzioni dell'Ue che agli stati membri.

Risposta alla crisi ucraina

Il documento sulla Strategia di Sicurezza europea del 2003 iniziava con la frase "L'Europa non è mai stata tanto prospera, sicura e libera". Da allora le percezioni sono notevolmente cambiate. Oggi è lo stesso assetto di sicurezza in Europa che appare in pericolo.

Un ulteriore aggravamento della crisi ucraina potrebbe avere un effetto fortemente destabilizzante, mettendo a rischio alcuni capisaldi del sistema di sicurezza post-Guerra Fredda: regime di controllo degli armamenti, dia-

logo e concertazione con Mosca attraverso il Consiglio Nato-Russia, ruolo dell'Osce nel campo della sicurezza e dei diritti umani, gestione cooperativa delle crisi sul continente.

I paesi occidentali hanno minacciato un inasprimento delle sanzioni nel caso di ulteriori violazioni dell'integrità territoriale dell'Ucraina. L'Italia non può che condividere questa linea, anche se le sanzioni, per essere efficaci, dovranno continuare ad essere graduate in rapporto al comportamento russo. Una politica remissiva o accomodante non solo sarebbe in contrasto con principi basilari della cooperazione fra gli Stati, ma manderebbe a Mosca il segnale sbagliato, incoraggiandola a intraprendere nuove azioni unilaterali.

Nel contempo, però, sarebbe sbagliata, almeno nelle circostanze presenti, una strategia basata solo sul contenimento e la dissuasione. Si può infatti far leva su alcuni fattori che potrebbero indurre il Cremlino a rinunciare alle tentazioni espansionistiche e ad adottare una condotta più cooperativa: buona parte dell'establishment russo continua ad essere vitalmente interessato a mantenere rapporti di cooperazione economica con l'Occidente; in assenza di plausibili alleati di peso, Mosca corre il rischio di un crescente isolamento internazionale; nel più lungo termine, è probabile che le debolezze strutturali dello Stato e dell'economia russa mettano il paese in una situazione di svantaggio, rendendo sempre più difficile e costoso il controllo sul vicinato. La porta deve quindi rimanere aperta alla ripresa della cooperazione sia in campo economico che in quello politico-strategico.

In ogni caso, vi è un ampio spettro di politiche che l'Ue dovrà rivedere alla luce dei cambiamenti che la crisi ha prodotto sul terreno e delle lezioni che se ne possono trarre.

La strategia verso la Russia, innanzitutto: vi è un'esigenza imperativa di tentare un accordo sui rispettivi ruoli nelle aree limitrofe e quindi di ripensare il Partenariato orientale e i progetti di cooperazione con i paesi dell'Est Europa e del Caucaso.

Torna inoltre in primo piano la questione della divisione di oneri e responsabilità a livello transatlantico e, a un livello più strategico, quella di mettere in sintonia il ruolo della Nato e quello dell'Ue nella regione, evitando pericolosi corti circuiti.

Per preservare un credibile e funzionante contesto paneuropeo, basato sui principi della sicurezza cooperativa, occorrerà verificare le condizioni per un rilancio o aggiornamento dei vari meccanismi dell'Osce e, se possibile, anche di quelli, attualmente congelati, in seno alla Nato.

Tutto ciò richiede un impegnativo, ma imprescindibile, sforzo di ridefinizione degli obiettivi dell'Ue nel contesto europeo e, in parallelo, un rafforzamento dell'apparato e degli strumenti di proiezione esterna dell'Unione che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, continuano a soffrire di molteplici carenze e debolezze. È vitale interesse dell'Italia che l'Ue riesca a definire un nuovo approccio verso l'Est Europa e, più in generale, verso il suo vicinato orientale, preservando, per quanto possibile, il dialogo con Mosca e la prospettiva che esso si consolidi in un partenariato ad ampio respiro, anche se tale prospettiva appare oggi, in realtà, alquanto remota.

Oggi più che mai, le nostre iniziative bilaterali nei confronti dei paesi del vicinato orientale e segnatamente della Russia devono rientrare nella cornice europea e transatlantica. Rischiano altrimenti non solo di essere inefficaci, ma anche di isolarci dagli alleati e dai partner.

Priorità dell'Italia per l'agenda di politica estera dell'Ue

Solo in alcuni casi l'Italia ha assunto un ruolo trainante nell'agenda politica internazionale dell'Ue. Vanno citati, in particolare, gli sforzi volti a promuovere un approccio europeo alla sicurezza e allo sviluppo della Somalia e del Corno d'Africa, e una soluzione diplomatica alla guerra civile siriana con il possibile coinvolgimento dell'Iran nei negoziati multilaterali. In altre occasioni, l'Italia si è preoccupata soprattutto di perseguire i propri interessi in politica estera a livello bilaterale, demandando all'Ue dossier scomodi o particolarmente sensibili. Al di là dei singoli impegni o iniziative, l'Italia dovrebbe cercare di definire, in sintonia con i propri interessi, alcune linee di azione prioritarie per un rafforzamento del ruolo internazionale dell'Ue.

È possibile individuare sei priorità strategiche:

- un percorso credibile verso l'adesione per i paesi dei Balcani occidentali;
- una complessiva revisione delle politiche verso il vicinato che rimedi ad alcune carenze strutturali, tenendo conto del mutato quadro di sicurezza sia a Sud che ad Est;
- un rilancio della cooperazione transatlantica attraverso iniziative come l'accordo di libero scambio e partenariato (Ttip) che valgano a controbilanciare il "perno asiatico" della politica estera americana;
- una ridefinizione dei partenariati strategici dell'Ue, in particolare quelli con i paesi asiatici, a partire dal vertice Asem che si svolgerà quest'anno sotto presidenza italiana;

- un rafforzamento delle relazioni euro-africane nei settori della sicurezza e dello sviluppo, anche attraverso una cooperazione a più ampio spettro con le organizzazioni regionali, *in primis* l'Unione africana (Ua);
- una maggiore armonizzazione e sinergia tra politiche interne ed esterne dell'Ue in vista di alcuni obiettivi di primario interesse per l'Italia, come una gestione condivisa del problema migratorio e una diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico.

Strategia e difesa europea

Mentre il quadro di sicurezza si va deteriorando, diminuiscono le capacità militari europee e la propensione degli Stati membri dell'Ue ad assumersi ulteriori impegni internazionali.

Sarebbe opportuno accrescere il contributo europeo in modo organizzato e collettivo e non solo occasionale e in ordine sparso. Essenziale è affrontare su base quanto meno europea, ma in prospettiva anche atlantica, gli aspetti politici e di sicurezza inerenti alle nuove tecnologie e in particolare allo spazio cibernetico e a quello extra-atmosferico.

La Strategia di Sicurezza adottata dall'Ue nel 2003 appare sempre più superata. Il governo italiano, insieme a quelli di Polonia, Spagna e Svezia, aveva avviato un'iniziativa per promuoverne l'aggiornamento e la revisione, che non ha però avuto sbocco. È un'attività che andrebbe ripresa, questa volta, possibilmente, sotto l'egida Ue, mettendo anche a frutto i rapporti dell'Alto rappresentante per la politica estera e della Commissione su vari temi di rilevanza strategica.

Speciale rilievo andrebbe attribuito all'aspetto operativo sia militare che civile delle missioni per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, un tema sul quale l'Italia potrebbe dare un notevole contributo.

Le sfide del Mediterraneo e del Medioriente

L'Italia ha una pluralità di interessi legati all'evoluzione dell'area mediterranea e di quella mediorientale, che vanno dall'approvvigionamento energetico al controllo dei flussi migratori - due questioni che ci legano in particolare al Nordafrica - dalla gestione delle crisi - innanzitutto quella delicata e strategicamente importante del Libano - all'intensificazione dei rapporti economici con alcuni paesi, segnatamente quelli del Golfo.

Un rilancio della cooperazione nel Mediterraneo è dunque un obiettivo strategico per l'Italia e, in genere, per i paesi del Sud Europa. Oggi però mancano i presupposti per nuove iniziative di cooperazione ad ampio spettro su scala regionale per almeno tre ragioni: l'acuirsi delle rivalità interarabe anche per effetto dei processi messi in moto dalla cosiddetta "primavera araba"; la riluttanza dei paesi arabi a impegnarsi in progetti che richiederebbero di vederli ancora in posizione di inferiorità; il permanere di alcuni nodi politici irrisolti, a partire dalla questione palestinese. I tempi non sembrano quindi maturi per tentativi di rilancio di iniziative come l'Unione per il Mediterraneo, che non è riuscita finora neppure a trovare una sua ragion d'essere.

Si possono però indicare quattro direttrici di azione prioritarie:

- anche se tenderà a prevalere, per le ragioni suddette, un approccio bilaterale, è essenziale che gli Stati membri dell'Ue seguano una strategia comune nell'ambito della Pesc e armonizzino le loro politiche, avvalendosi anche del ruolo crescente che potrà svolgere il Servizio europeo di azione esterna;
- l'orizzonte mediterraneo va preservato, ma occorre dare un peso speciale ai rapporti con i paesi del Maghreb che hanno una prospettiva diversa da quelli del Levante, più consona agli obiettivi e ai programmi dell'Ue;
- è opportuno creare nuove forme di cooperazione con i paesi del Golfo. Si sono infatti consolidati vari collegamenti fra i paesi arabi del Golfo e quelli mediterranei che non possono essere trascurati;
- la promozione della democrazia deve rimanere un obiettivo delle politiche estere occidentali, ma senza il ruolo centrale che ha avuto sino al 2011. Dovrebbe invece prevalere un approccio più realista, fondato su politiche che offrano nuove opportunità ai cittadini arabi, in particolare più intensi scambi culturali e una maggiore apertura sul tema dell'immigrazione.

L'avvitamento della situazione in Libia suscita forti preoccupazioni nella comunità internazionale anche per le sue ripercussioni in ambito regionale e nell'Africa subsahariana. L'obiettivo centrale dell'Italia è di stabilire con il nuovo regime un rapporto privilegiato, specialmente nel campo della cooperazione economica e in quello del contenimento dei flussi migratori. Al tempo stesso, l'Italia è stata sollecitata ad assumersi responsabilità speciali per la gestione della transizione libica, che ha avuto serie difficoltà ad assolvere. Anche qui dovrebbe prevalere un approccio realistico che eviti di impegnare il paese in iniziative che vanno oltre le sue capacità. Senza

una più convincente condivisione di responsabilità a livello europeo si rischia di continuare con un'azione frammentata, nella quale prevalgono gli interessi nazionali di breve respiro. Occorre anche evitare, come sottolineato dall'ex-ministro degli Esteri, Emma Bonino, di concentrarsi esclusivamente sul problema della sicurezza. Per essere efficace, il sostegno al governo libico dovrebbe procedere di pari passo con un processo di riconciliazione che ne consenta la legittimazione anche attraverso un dialogo con alcuni gruppi antagonisti che avanzano richieste ragionevoli.

Il dossier siriano ha occupato una posizione centrale nella recente attività diplomatica del governo italiano che ha anche svolto un ruolo di rilievo nella definizione della *road map* europea per la risoluzione del conflitto, indicando un realistico percorso a tappe per lo smantellamento dell'arsenale chimico siriano. L'Italia dovrebbe continuare su questa strada, tenendo alta l'attenzione del paese e dell'Europa in generale su questo dossier, e cercando di promuovere specifici interventi mirati per far fronte al dramma umanitario e favorire una soluzione negoziata del conflitto. In particolare, l'Italia dovrebbe aprirsi alla possibilità di dare asilo ai profughi siriani che continuano a raggiungere la penisola in maniera clandestina. Condividendo il peso di questo impegno, l'Italia potrà acquisire maggiore influenza sulle importanti scelte politiche e diplomatiche che dovranno essere prese nei prossimi mesi. In linea con l'approccio negoziale seguito fin qui, l'Italia dovrebbe inoltre continuare a lavorare per aprire canali di comunicazione tra i paesi occidentali e l'Iran in vista di un coinvolgimento di questo attore strategico per gli equilibri della regione nel processo negoziale sulla Siria.

I rapporti con la Turchia si sono notevolmente complicati a causa della stretta repressiva messa in atto da Erdoğan e dal clima di acuta polarizzazione che prevale nel paese. Tuttavia, come mostrano le recenti elezioni, non si profilano, per ora, alternative politiche immediate all'attuale leadership. Inoltre, la Turchia rimane un partner strategico per la gestione di una serie di dossier regionali (crisi siriana, nucleare iraniano, stabilizzazione dell'Iraq, conflitti nel Caucaso). Le attuali tensioni con la Russia potrebbero anzi accrescerne l'importanza. Sullo sfondo rimane anche la prospettiva di un accordo sulla questione cipriota che ha finora ostacolato varie forme di cooperazione, sia politica che economica, con la Turchia. Per tutte queste ragioni, il riavvio dei negoziati di adesione rimane un obiettivo imprescindibile e in particolare lo sblocco dei capitoli 23 e 24, che riguardano due settori cruciali per il futuro del paese, le riforme del sistema giudiziario e i diritti fondamentali. L'Italia può continuare ad

avere un ruolo importante in vista di una ripresa dei negoziati, anche se sarà necessario da parte turca un sostanziale cambio di rotta che ripristini garanzie fondamentali dello stato di diritto.

Prospettive di partenariato nell'Africa subsahariana

L'Italia ha sviluppato legami crescenti con l'Africa subsahariana. A quelli tradizionali nel Corno d'Africa se ne sono aggiunti di nuovi con paesi come il Mozambico, la Nigeria e il Senegal. Allo sviluppo dei rapporti bilaterali ha contribuito, in particolare, la recente scoperta nella regione di ingenti risorse energetiche.

L'Italia è anche molto attiva nel continente africano per il mantenimento della pace e della sicurezza, prevalentemente nel contesto multilaterale ed europeo. Partecipa, in particolare, ad una serie di missioni civili e militari condotte dalle Nazioni Unite, dall'Ue, dalla Nato e dall'Ua nel Corno d'Africa e nella regione del Sahel.

In questo contesto assume grande importanza il lavoro che sta svolgendo il Ministero degli Affari esteri per l'elaborazione di un'organica Strategia Italia-Africa e per una riforma della cooperazione allo sviluppo a lungo attesa. Tuttavia, non sempre l'Italia è stata in grado di esercitare un'effettiva influenza sulle politiche della Ue nella regione. In quest'ambito, come in altri, si tratta di intensificare l'azione diplomatica mirante a maggiori convergenze con i partner europei.

Un ulteriore sviluppo delle relazioni tra Italia e Africa subsahariana appare quindi possibile, ma ad alcune condizioni: una riflessione strategica sulle priorità del paese, un aggiornamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, e iniziative mirate ad un maggior coordinamento europeo, di cui l'Italia potrebbe farsi promotrice in particolare durante il semestre di presidenza dell'Ue.

Una strategia per la Cina

I rapporti con la Cina continuano a registrare alcune criticità strutturali, pur a fronte di una dialettica che rimane costruttiva e aperta a nuovi sviluppi. La dimensione economica rimane l'aspetto trainante nei rapporti bilaterali, che risente però di una situazione di squilibrio ormai cronica, su cui il Piano d'azione triennale 2010-2013 non ha inciso in modo sensibile.

Uno sviluppo positivo, e non scontato, è il rilancio del Comitato gover-

nativo quale cabina di regia delle relazioni bilaterali, a cui si aggiunge il crescente dinamismo della rete diplomatica italiana in territorio cinese.

In questo quadro è essenziale non soltanto che il nuovo Piano d'azione per il triennio 2014-16 sia portato rapidamente alla firma dei due capi di governo, come auspicato nel 5° Comitato governativo Italia-Cina (ottobre 2013), ma che vi facciano seguito azioni concrete e un monitoraggio più attento dei risultati conseguiti.

Va notato che il governo cinese sta da qualche tempo intensificando le relazioni con l'Europa centro-orientale. È opportuno che l'Italia segua attentamente questa nuova dinamica sub-regionale della proiezione cinese verso l'Europa perché potrebbe avere notevoli ripercussioni anche sui suoi interessi.

Un ruolo da preservare nel quadro globale

L'Italia ha sempre coerentemente cercato di essere inclusa nel “gruppo di testa” del sistema di *governance* internazionale, con buon successo, almeno sul piano formale, sia in sede Onu che nelle grandi riunioni al vertice.

L'evoluzione del sistema internazionale rende questo obiettivo sempre più difficile, sia perché mutano i rapporti di forza economici e militari a svantaggio dei paesi europei, sia perché l'attenzione del nostro maggiore alleato, gli Stati Uniti, è sollecitata sempre più spesso a volgersi verso Ovest (Asia-Pacifico) anziché verso Est (euro-atlantico).

Una maggiore presenza e ruolo dell'Ue in quanto tale nel sistema internazionale compenserebbe largamente queste debolezze e sarebbe in linea con gli interessi italiani, ma un tale sviluppo è improbabile in tempi brevi.

Nel frattempo l'Italia dovrà riuscire ad assicurare una presenza di intensità e qualità sufficiente a garantire la sua permanenza nel gruppo di testa, sia pure allargato (come è avvenuto con il passaggio dal G8 al G20).

A questo scopo sarà però necessario investire maggiormente sulla capacità di proposta e di iniziativa del Paese sulle questioni globali, nonché su una calibrata politica di alleanze e di collegamenti anche con le potenze emergenti e, in genere, con i paesi extraeuropei.

Fondamentale sono poi la coerenza di comportamenti e il rispetto degli impegni assunti nei molteplici fori internazionali di cui l'Italia è membro o nell'ambito delle iniziative globali a cui partecipa.

Le scelte strategiche della politica di sicurezza e difesa

La definizione degli interessi nazionali di medio e lungo periodo è in Italia carente, ma è importante che il Consiglio supremo di difesa abbia di recente deciso di varare un nuovo “Libro bianco”, che dovrà delineare un profilo completo e coerente della politica di difesa italiana e servire da falsariga per la riforma delle Forze armate. Un Libro bianco può essere molto utile per identificare le caratteristiche del quadro strategico - non solo le “minacce” o i “rischi” cui è esposto il paese, ma anche il quadro delle alleanze, degli impegni presi, delle possibili sinergie, ecc. - e stabilire le priorità cui si deve fare fronte. Deve perciò essere uno strumento per innovare, non per comunicare il consenso maturato nell’amministrazione o i compromessi raggiunti dai politici. Un Libro bianco è anche uno strumento di pianificazione amministrativa, finanziaria e di bilancio, che deve indicare come conciliare al meglio risorse quasi certamente insufficienti con le esigenze da soddisfare per attuare la strategia prevista. E naturalmente questo non può essere stabilito sulla base del bilancio di un anno, o neanche di tre, ma quanto meno di un decennio. Bisognerà pertanto che il Libro bianco abbia un respiro di lungo periodo e sia innovativo sul piano concettuale e incisivo nelle indicazioni strategiche e nelle proposte. Il rischio è altrimenti che l’esercizio abbia un impatto limitato, contribuendo solo marginalmente al necessario rinnovamento della politica di sicurezza e difesa.

C’è molto da innovare anche nel processo decisionale su cui si basa la partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali. Oggi ci si limita a stabilire o rinnovare finanziamenti alle missioni senza un’accurata valutazione dei loro obiettivi politici e strategici. Tale valutazione è invece essenziale in una fase in cui s’impone una razionalizzazione degli impegni a fronte delle limitate risorse disponibili. A tal fine sarebbe utile istituire una sessione parlamentare annuale in cui il governo sia chiamato ad illustrare l’andamento delle missioni e delle iniziative di sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione. Ciò faciliterebbe anche la definizione delle linee guida per lo svolgimento delle missioni. Va in ogni caso superata l’attuale prassi in cui autorizzazione politica e impegni finanziari si confondono nella discussione ed approvazione parlamentare dei periodici decreti sulle missioni messi a punto dal governo.

Fondamentale è poi la riforma dello strumento militare. In gioco non è solo la sua efficienza, ma la sopravvivenza della stessa capacità operativa delle Forze armate, ovvero della possibilità per l’Italia di condurre o partecipare a missioni funzionali alla propria politica estera e di difesa e,

in ultima analisi, alla protezione e promozione degli interessi nazionali. I provvedimenti finora varati per la riforma della Difesa, sono ad un tempo ambiziosi e timidi: ambiziosi perché si dice di voler mantenere un'adeguata capacità operativa con un taglio degli organici di oltre il 20%; timidi perché non si è avuto il coraggio di ripensare in modo rigorosamente funzionale le strutture, ma ci si limita a riprodurre su scala ridotta l'attuale sistema, senza procedere all'abbattimento degli steccati che ciascuna singola forza armata ha eretto a difesa dei propri interessi particolaristici. Quel che serve è una visione integrata di esigenze e funzioni, accorpendo quelle che è possibile soddisfare in comune, semplificando strutture e liberando preziose risorse, umane e finanziarie, per salvaguardare il core business della Difesa: la capacità di proiettare e sostenere risorse militari dovunque ve ne sia necessità, all'estero e in patria.

I banchi di prova del diritto internazionale

L'Italia, anche su stimolo della propria Corte costituzionale, si è attrezzata con un corpo di norme per la gestione dei rapporti derivanti dalla sua appartenenza all'Ue abbastanza soddisfacenti per quanto riguarda sia la gestione della politica dell'Unione nelle assise brussellesi sia il recepimento dei relativi atti.

Recenti eventi hanno però messo alla prova il modo in cui l'Italia si serve del diritto internazionale per promuovere i propri interessi nazionali. Ci sono lacune che dovrebbero essere colmate con strumenti adeguati. Tre in particolare:

- serve una legge organica per le missioni all'estero, un obiettivo che è da tempo all'attenzione del Parlamento, ma che non è stato finora possibile raggiungere nonostante i tentativi succedutisi in varie legislature;
- a parte l'Ue, non esiste nel nostro ordinamento un meccanismo per l'esecuzione delle sentenze internazionali. Il problema è particolarmente acuto per le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), specialmente quelle che riguardano la materia penale;
- la frequenza con cui si è condannati dalla Cedu evidenzia la necessità di migliorare la gestione dei rapporti giuridici che interessano il diritto internazionale, anche attraverso misure di riforma del Servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli Affari esteri.

Un nuovo approccio alla questione migratoria

Da molti anni la politica migratoria italiana sembra incapace di evolversi in risposta alle sfide concrete che ha di fronte. Vi sono state continue novità legislative, che però si sono configurate perlopiù come estemporanei proclami punitivi (verso i migranti, anche regolari) miranti al consolidamento (o recupero) di consenso, ma sono risultate costose e inefficaci anche sotto il profilo repressivo. Questo vuoto strategico ha caratterizzato innanzitutto la dimensione domestica della politica migratoria, dove la spirale di inconcludente ideologizzazione si è avvitata sempre più su se stessa.

Data questa impostazione, non sorprende che l'Italia abbia ottenuto assai scarsi risultati a Bruxelles. Non siamo andati oltre aggiustamenti marginali su dossier già aperti. Il *burden sharing* europeo in materia di pattugliamento delle frontiere marittime comuni, di attività di *search and rescue*, e di successiva accoglienza, rimane limitato, anche, va detto, per le forti resistenze in seno ai 28. Anche nei rapporti con i paesi di origine e di transito, specialmente quelli della riva sud del Mediterraneo, le innovazioni introdotte alla fine degli anni Novanta si sono progressivamente atrofizzate. La politica migratoria continua di fatto a essere considerata una priorità secondaria.

Sono due gli obiettivi di ordine strategico da perseguire:

- a) porre un argine, e possibilmente invertire, il processo di rinazionalizzazione delle politiche in materia di migrazioni e mobilità a livello europeo;
- b) valorizzare la “carta migratoria” nei rapporti con i paesi del Vicinato, specialmente mediterraneo, anche in chiave di sostegno a processi locali di rinnovamento politico.

Un tale impegno richiede grossi investimenti per esempio per dotarsi di un apparato di accoglienza serio. Solo così si potrà rafforzare la credibilità necessaria per ottenere un *burden sharing* strutturale, paragonabile a quello che stiamo chiedendo per le politiche per la crescita.

Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti

L'Italia continua ad avere grosse difficoltà a “fare sistema” all'estero coinvolgendo il settore privato e definendo una strategia comune di accesso al mercato basata su sinergie e interrelazioni proficue tra tutti gli attori presenti. L'attività di promozione nazionale all'estero soffre di molti limiti,

specialmente nei principali mercati emergenti e in particolare nei comparti più dipendenti dal supporto politico, come le infrastrutture.

Il 2013 è stato però caratterizzato da un crescente interesse verso il tema dell'internazionalizzazione delle imprese e dell'attrazione degli investimenti diretti esteri da parte del Ministero degli Affari esteri, che si è fatto principale promotore dell'iniziativa che ha portato al varo del pacchetto "Destinazione Italia" e all'adozione, in dicembre, delle prime misure in esso contenute. Nel corso del 2014, sarà importante procedere nella direzione segnata da Destinazione Italia, dando priorità ad alcuni interventi ivi contenuti, che appaiono prodromici alla realizzazione di un quadro più completo e complesso di riforme nel medio periodo.

Una maggiore cooperazione pubblico-privato, una maggiore integrazione con i percorsi di cooperazione allo sviluppo e il rafforzamento delle competenze del personale addetto all'internazionalizzazione sia sul territorio nazionale che all'estero sono percorsi quasi obbligati per il nostro paese.

È auspicabile che il nuovo esecutivo italiano stabilisca alcune priorità all'interno di Destinazione Italia: si tratta in particolare di costruire una migliore credibilità per il sistema-Paese, mobilitare risorse pubbliche (nazionali e Ue) e private per gli investimenti in infrastrutture (incluse le infrastrutture digitali), investire in nuove competenze che intercettino l'evoluzione delle filiere produttive e stimolare l'accesso al credito. In poche parole, *governance*, infrastrutture, competenze, credito.

Le direttrici della politica energetica

La forte dipendenza energetica dell'Italia da risorse di paesi terzi, in una situazione in cui l'acuirsi della crisi tra Russia e Ucraina si aggiunge all'instabilità dei paesi produttori del Nord Africa - Algeria ed Egitto, ma soprattutto Libia - può mettere a rischio la sicurezza degli approvvigionamenti.

Occorrono politiche di diversificazione delle fonti e delle rotte di approvvigionamento e una maggiore flessibilità delle forniture. L'Italia ha giocato un ruolo attivo nello sviluppo del corridoio meridionale del gas, culminato nella decisione di realizzare il gasdotto *Trans Adriatic Pipeline* (Tap), che trasporterà il gas azeri dal confine turco-greco fino alle coste pugliesi, permettendo all'Italia di sviluppare una relazione privilegiata con i partner energetici della regione.

La selezione di Tap rappresenta un importante successo di politica

estera per il paese, ma nei prossimi mesi il governo italiano sarà chiamato ad accelerare le procedure amministrative per la costruzione della condotta, e a dare così un chiaro segnale della volontà di proseguire nella realizzazione del progetto.

L'apertura del nuovo corridoio energetico non deve rappresentare un punto di arrivo per l'Italia, ma la base per una politica di cooperazione che non si limiti ai produttori del Mar Caspio e alla Turchia, ma punti ad allargarsi al Mediterraneo orientale, dove nuove realtà energetiche quali Cipro, Israele e il Libano, stanno emergendo con forza.

È interesse nazionale sviluppare un più solido quadro cooperativo con i paesi del Nord Africa, che fornisca ai governi dell'area gli strumenti - normativi, tecnici e procedurali - per affrontare le nuove sfide energetiche interne e rafforzare la sostenibilità dei loro legami energetici con l'Italia.

L'Italia dovrà provare ad approfittare della distensione con l'Iran seguita all'elezione di Hassan Rouhani e all'accordo provvisorio sul programma nucleare per consolidare la propria partnership energetica con Teheran a vantaggio della sicurezza energetica nazionale. L'allentamento della stretta sanzionatoria sul paese, tuttavia, dovrà andare di pari passo con il rispetto da parte dell'Iran delle vincoli internazionali in materia di non proliferazione.

In ambito europeo la priorità dell'Italia è promuovere un nuovo approccio alla *governance* istituzionale del settore energetico in vista di una politica energetica comune. Il mercato unico dell'energia e l'armonizzazione degli strumenti regolatori sono obiettivi fondamentali, ma bisogna anche puntare allo sviluppo delle interconnessioni transfrontaliere e al rafforzamento dei meccanismi di solidarietà per far fronte a eventuali interruzioni dei flussi energetici dai paesi fornitori.



Gli italiani e la politica estera

Rapporto di ricerca a cura di
CIRCaP/LAPS (Università di Siena) e IAI

NOTA METODOLOGICA

L'indagine è stata condotta dal LAPS (Laboratorio Analisi Politiche e Sociali) dell'Università di Siena tra il 16 settembre e il 21 novembre 2013. Nel periodo di rilevazione, è stato intervistato un campione di 1.003 individui di nazionalità italiana, aventi un'età eguale o superiore a 18 anni e residenti nel territorio nazionale. Tale campione è stato selezionato casualmente, con procedura di estrazione Random Digit Dialing (RDD), con individuazione dell'intervistato alla risposta sulla base dell'ultimo che in famiglia ha compiuto gli anni.

Il campione è rappresentativo della popolazione di riferimento, stratificata per sesso, fascia di età, titolo di studio e zona di residenza. Le interviste sono state condotte da personale esperto utilizzando la metodologia CATI (Computer-Assisted Telephone Interviewing).

Il tasso di risposta calcolato sulle numerazioni esistenti è stato del 12,3% mentre la durata media dell'intervista è stata di 15 minuti e 47 secondi. Per i risultati basati sull'intero campione il margine di errore attribuibile al campionamento, calcolato per distribuzioni del 50%, è di ± 3 punti percentuali, con un livello di confidenza del 95%.

Le interviste sono state pesate usando i criteri di proporzionalità rispetto alle caratteristiche demografiche della popolazione di riferimento (sesso, fascia di età e titolo di studio). Il campione così pesato raggiunge una numerosità di 1.000 casi.

Premessa	96
Risultati principali	99
1. Gli italiani e la politica internazionale: problemi globali, preoccupazioni nazionali	99
2. Gli italiani e l'Europa: il vento dell'euroscetticismo soffia sull'Italia?	102
2.1 Identità, integrazione e unificazione politica	102
2.2 L'euro, Bruxelles e la crisi economica	107
3. Gli italiani e la Germania: l' "effetto-Merkel" come minaccia o opportunità per l'Europa?	112
4. Gli italiani e gli Usa: la sicurezza dell'Italia tra atlantismo ed europeismo	114
5. Gli italiani, il Medio Oriente e l'uso della forza: "Italiani brava gente"?	118

PREMESSA¹

Attenti a ciò che accade nel mondo esterno, ma preoccupati per le conseguenze dei problemi globali sugli interessi nazionali e per lo scarso peso dell'Italia nel mondo; consapevoli dei vincoli europei, ma incerti e tendenzialmente scettici sul futuro dell'Europa; pacifisti e, in linea di principio, multilateralisti, ma poco inclini ad accettare onerosi impegni internazionali. Il rapporto tra gli italiani e le relazioni internazionali appare complesso e non privo di difficoltà e contraddizioni. È quanto emerge, in sintesi, dall'indagine condotta dal Laboratorio di Analisi Politiche e Sociali (LAPS) dell'Università di Siena per conto dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

Le domande, rivolte a un campione di 1003 intervistati, selezionati casualmente tra i cittadini italiani di età eguale o superiore ai 18 anni, mirano a rilevare gli atteggiamenti degli italiani nei confronti della politica estera nel periodo compreso tra il 16 settembre e il 21 novembre 2013.

Il presente rapporto riassume i dati principali dell'indagine attraverso un'analisi descrittiva delle distribuzioni di frequenza e un'interpretazione preliminare dei risultati suddivisi in cinque aree tematiche.

Gli italiani e la politica internazionale

Gli italiani prestano attenzione alla politica estera, ma i problemi globali occupano una posizione secondaria nella gerarchia delle loro priorità. Assumono una certa rilevanza solo quando incidono direttamente sugli interessi del Paese, come nel caso dell'immigrazione e della sicurezza dei confini nazionali. Gli italiani, inoltre, vedono il proprio paese come un attore debole all'interno dello scacchiere internazionale

Gli italiani e l'Europa

Le differenze culturali sono percepite come un ostacolo all'integrazione europea; tuttavia, tra le nuove generazioni, la diversità in Europa non è più sinonimo di divisione.

A dieci anni dall'adozione dell'euro, la moneta unica sembra essere una realtà consolidata per il nostro paese, ma gli italiani non sono disposti a fare sacrifici per rimanere nell'Eurozona. Allo stesso modo, essi non mettono in discussione il rispetto dei vincoli di bilancio, ma sono poco disposti ad accettare dei costi per mantenere gli impegni economici stabiliti da Bruxelles. La solidarietà economica tra stati membri è tutt'altro che scontata per gli italiani; piace poco, in particolare, la scelta di aiutare stati in difficoltà con fondi che potrebbero essere usati per le priorità nazionali.

Gli italiani e la Germania

L'affermazione della Germania come guida de facto della politica economica europea è vissuta con una certa insofferenza dagli italiani, che preferirebbero mantenere una maggiore libertà d'azione o persino creare una coalizione di stati in chiave antitedesca. La politica di austerità economica indicata dalla cancelliera Angela Merkel suscita scarse simpatie fra gli italiani, che sembrano poco disposti ad accettare una gestione della crisi economica dettata da Berlino.

Gli italiani, gli Stati Uniti e la cooperazione internazionale

Gli italiani mostrano di credere nella cooperazione tra stati per affrontare le sfide globali. Inoltre, essi hanno ancora fiducia nel patto atlantico, ma non considerano gli Stati Uniti come l'alleato principale per la tutela degli interessi fondamentali della nazione. Le basi militari Usa sul nostro territorio, inoltre, non sono un tabù: la loro presenza viene messa in discussione, e non manca chi ne auspica la chiusura.

Gli italiani, l'uso della forza e il Medio Oriente

Gli italiani sono, in generale, contrari all'uso della forza e all'invio di propri soldati in missioni internazionali. Il vicino mondo arabo, protagonista di recenti rivolte dall'esito incerto, li preoccupa, specialmente per le conseguenze che i sommovimenti politici e sociali nell'area hanno sui flussi migratori verso il nostro Paese.

Più che "cittadini del mondo", gli italiani tendono a sentirsi "cittadini italiani nel mondo"; un popolo, dunque, sempre più consapevole delle prospettive, così come dei rischi, dei processi d'integrazione regionale e globale, ma che ha difficoltà a scorgerne fino in fondo le opportunità.

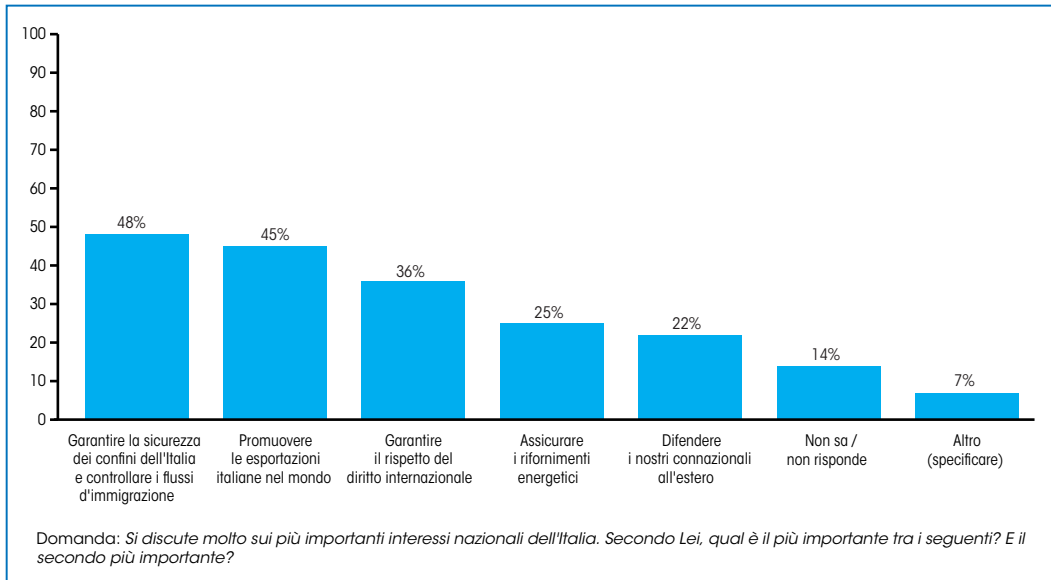
¹ Questo rapporto è stato redatto da un gruppo di ricerca del Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico (CIRCaP) composto da Linda Basile, Pierangelo Isernia e Francesco Olmastroni.

RISULTATI PRINCIPALI

1. Gli italiani e la politica internazionale: problemi globali, preoccupazioni nazionali

In un mondo sempre più interconnesso e globalizzato, le preoccupazioni degli italiani sono rivolte prevalentemente verso i problemi interni. Nell'indagine, è stato chiesto al campione di indicare gli interessi nazionali ritenuti prioritari tra cinque temi di politica estera (Figura 1). Nel 48% dei casi, la garanzia della sicurezza dei confini e il controllo dell'immigrazione sono indicati tra le questioni principali che il nostro Paese dovrebbe affrontare. Al secondo posto, si colloca la promozione delle esportazioni italiane nel mondo (45%). Emerge, comunque, una crescente sensibilità verso le tematiche globali; quasi quattro volte su dieci, infatti, la garanzia del rispetto del diritto internazionale è considerata come uno dei più importanti interessi del Paese.

■ **Figura 1. Interessi nazionali più importanti (% dei casi)**



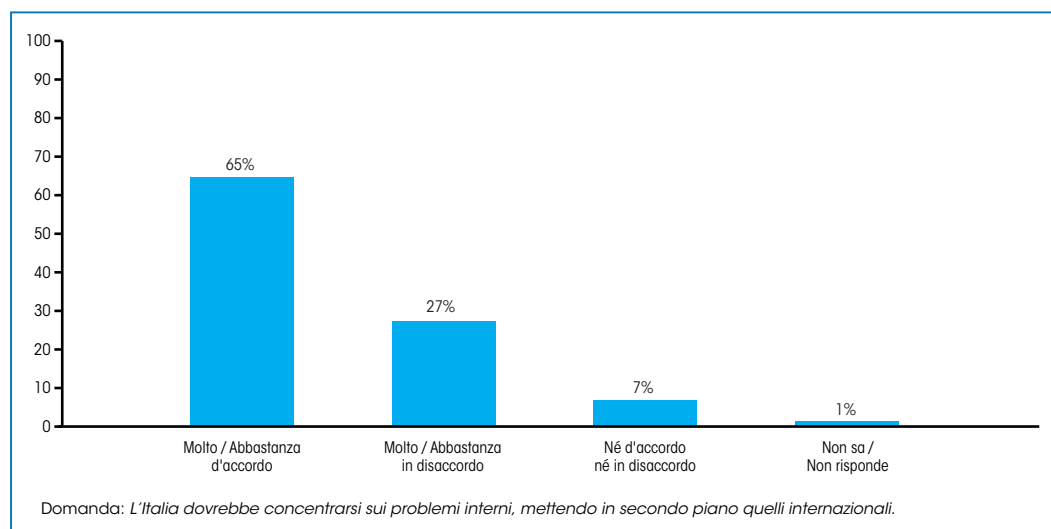
Nota: Distribuzioni di frequenza di domande a risposta multipla su percentuale di casi; la somma delle percentuali supera il valore di 100, in quanto si poteva dare più di una risposta.

Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Gli italiani e la politica estera

Questa impressione di ripiegamento sulla dimensione nazionale è confermata dalle risposte alla domanda sulla dimensione prioritaria d'intervento. Il 65% del campione si definisce d'accordo con l'affermazione secondo cui "l'Italia dovrebbe concentrarsi sui suoi problemi interni, mettendo in secondo piano quelli internazionali", mentre solo il 27% preferisce attribuire la priorità alle questioni internazionali; infine, il 7% esprime una posizione ambigua, scegliendo l'opzione "né d'accordo, né in disaccordo" (Figura 2).

■ **Figura 2.** Dimensioni prioritarie d'intervento (%)



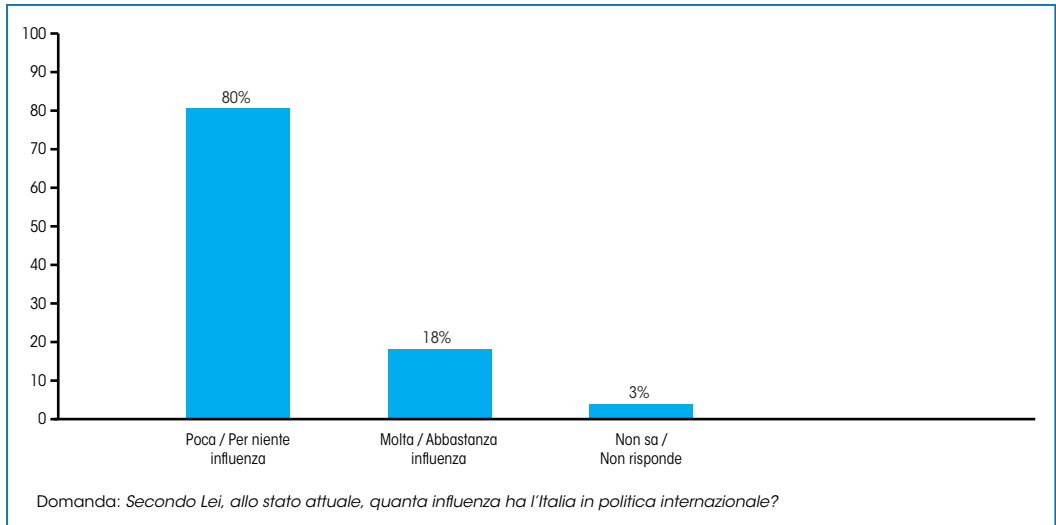
Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Alla prevalenza degli interessi nazionali, si affianca la percezione dell'Italia come attore debole nello scacchiere internazionale. Circa l'80% degli intervistati, infatti, vede il proprio Paese come poco o per nulla influente a livello mondiale (Figura 3). Inoltre, per il 44% del campione, il peso internazionale del Paese sarebbe diminuito nel corso degli ultimi due anni, per il 39% sarebbe, invece, rimasto invariato e solo per il 14% sarebbe aumentato².

Richiesti, infine, di indicare quali istituzioni esercitino maggiore influenza sulla politica estera italiana, il Presidente del Consiglio e il Presidente della Repubblica sono stati indicati, rispettivamente, dal 39% e dal 27% del campione come i due attori principali nelle relazioni internazionali del nostro Paese. Segue, con un distacco di quindici punti percentuali, il Ministro degli Esteri. Il dato sembra riflettere i recenti sviluppi del sistema politico italiano, che hanno accentuato il ruolo del Presidente della Repubblica e del

² Il testo della domanda era: "Nel complesso, ritiene che negli ultimi due anni l'influenza dell'Italia negli affari internazionali sia aumentata, diminuita oppure rimasta invariata?"

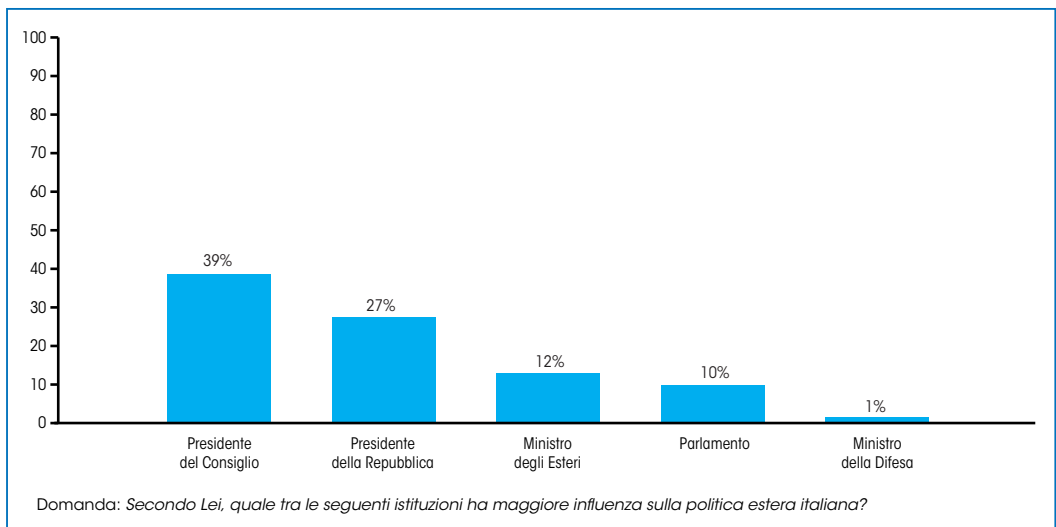
■ **Figura 3.** Influenza dell'Italia in politica internazionale (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Presidente del Consiglio, rispetto ai singoli ministri, nell'ambito di governi tecnici e di coalizioni ampie e politicamente eterogenee. Va rilevato, inoltre, che meno del 10% degli intervistati ritiene che, in un sistema parlamentare come quello italiano, il Parlamento svolga un ruolo decisivo in politica estera (Figura 4).

■ **Figura 4.** Istituzioni più influenti in politica estera (%)



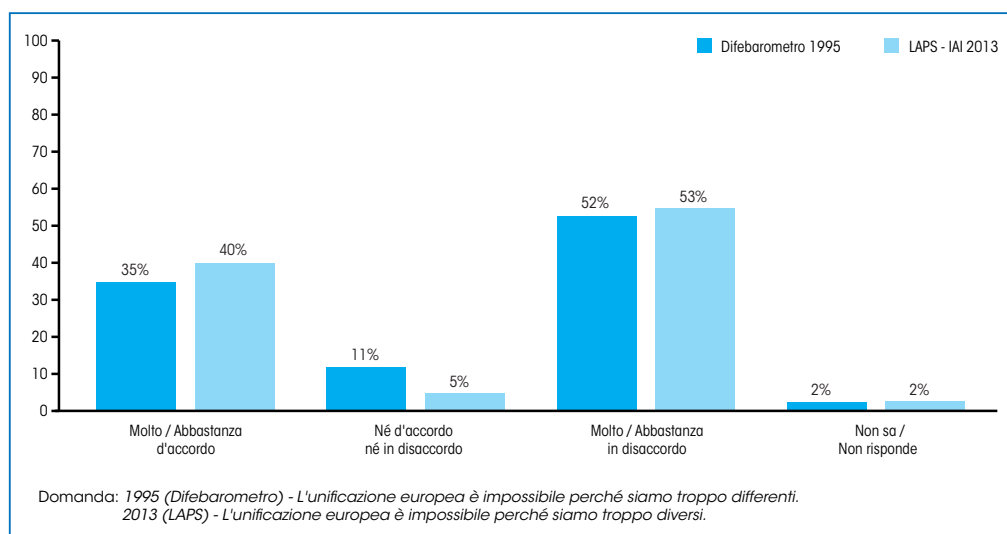
Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

2. Gli italiani e l'Europa: il vento dell'euroscetticismo soffia sull'Italia?

2.1 Identità, integrazione e unificazione politica

"Uniti nella diversità" è il motto con cui l'Unione europea ha definito il suo obiettivo di coniugare integrazione e differenze culturali. Queste ultime, tuttavia, sembrano costituire un ostacolo all'unificazione per una quota consistente di italiani. Il 40% degli intervistati, infatti, si dichiara d'accordo con l'affermazione secondo cui "l'unificazione è impossibile perché siamo diversi", a fronte di un 53% di italiani che appaiono meno pessimisti circa

■ **Figura 5.** Unificazione europea e diversità (%)

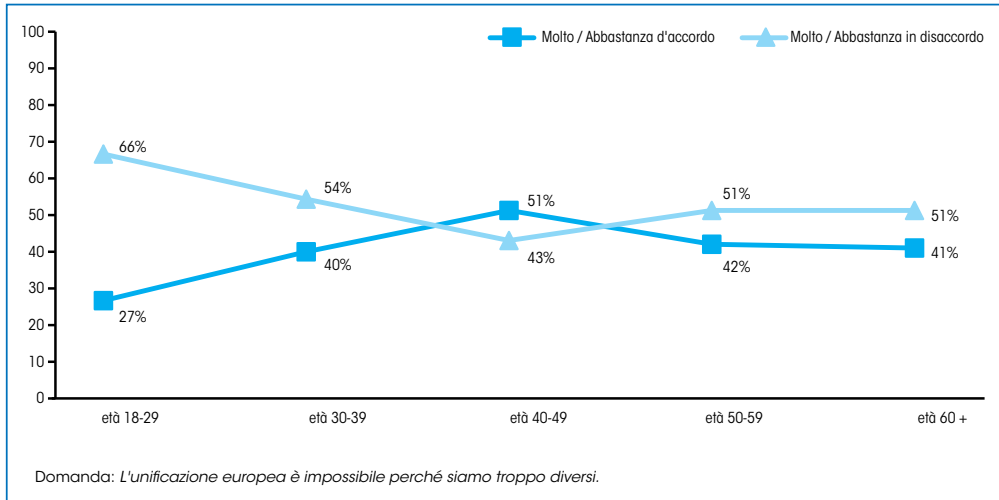


Fonte: Archivio Disarmo-Swg, Difebarometro n. 2, 1995; LAPS, Indagine IAI 2013.

le prospettive di una reale integrazione in un contesto eterogeneo come quello dell'Unione a 28 stati (Figura 5). Peraltro, un confronto con i dati Difebarometro del 1995, quando ancora l'allargamento era lontano dal compiersi, rivela come questa percentuale fosse, all'epoca, pressoché simile a quella attuale.

Il dato più incoraggiante, comunque, proviene dalle nuove generazioni: il 66% dei giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, infatti, ritiene che sia possibile unire realtà diverse all'interno dell'Unione europea. Tale fiducia nel processo d'integrazione diminuisce tra le classi d'età successive e, in particolar modo, tra gli italiani nati negli anni '60 e '70

Figura 6. Unificazione europea e diversità, per classi d'età (%)

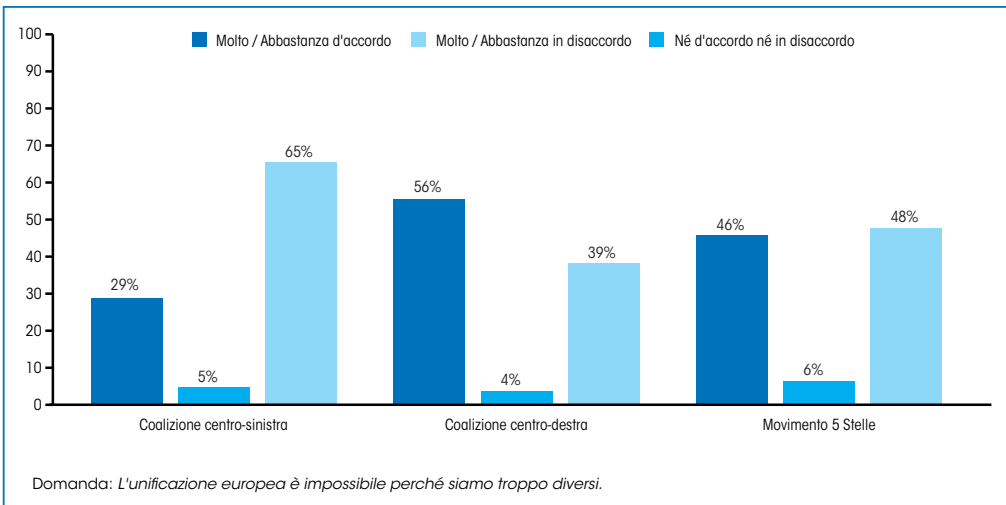


Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

(Figura 6).

Guardando alle preferenze partitiche, emerge che la maggioranza dei pessimisti si concentra alla destra dello schieramento politico. All'interno della coalizione di centro-

Figura 7. Unificazione europea e diversità, per coalizione votata alle ultime elezioni (%)

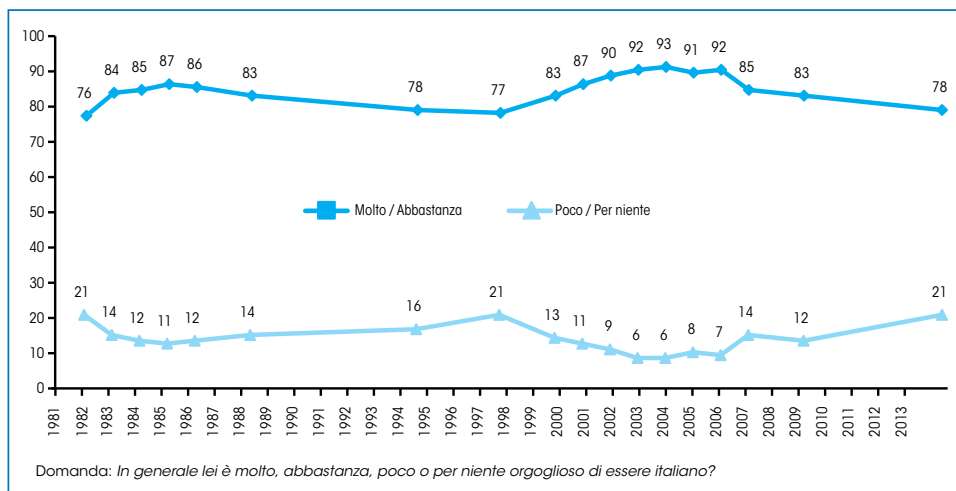


Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Gli italiani e la politica estera

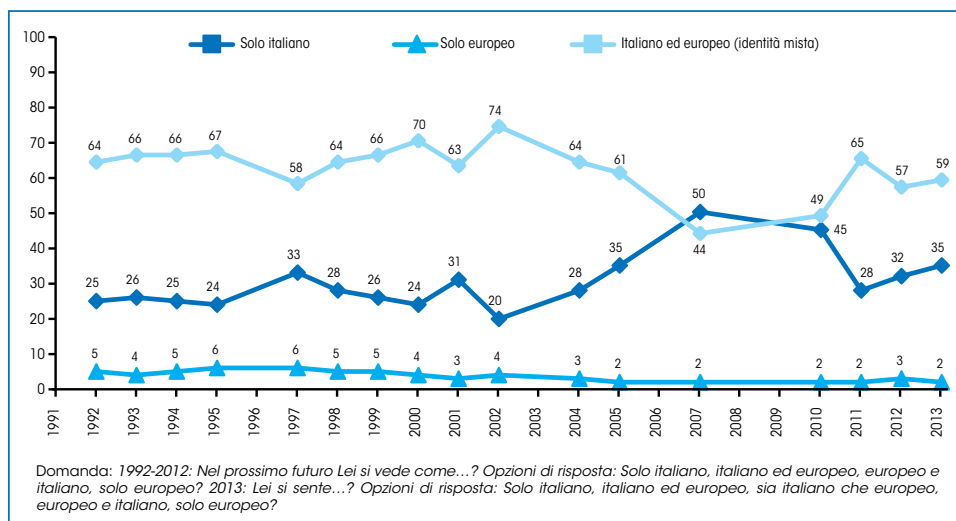
sinistra, invece, si registrano le percentuali più elevate di sostegno al processo d'integrazione europea. Gli elettori del Movimento 5 Stelle (M5S) sono sostanzialmente divisi tra posizioni euro-scettiche ed europeiste (Figura 7).

■ **Figura 8.** Orgoglio nazionale, 1982-2013 (%)



Fonte: 1982-2002: Mannheim Eurobarometer Trend File 1970-2002 (EB Trend); 2003: EB 60.1; 2004: EB62.0; 2005: EB64.2; 2006: EB66.1; 2008: European Values Survey; 2013: LAPS, Indagine IAI 2013.

■ **Figura 9.** Identità italiana ed europea, 1992-2013 (%)



Nota: le opzioni di risposta "sia italiano che europeo", "più italiano che europeo", "più europeo che italiano", sono state aggregate nella categoria "identità mista".

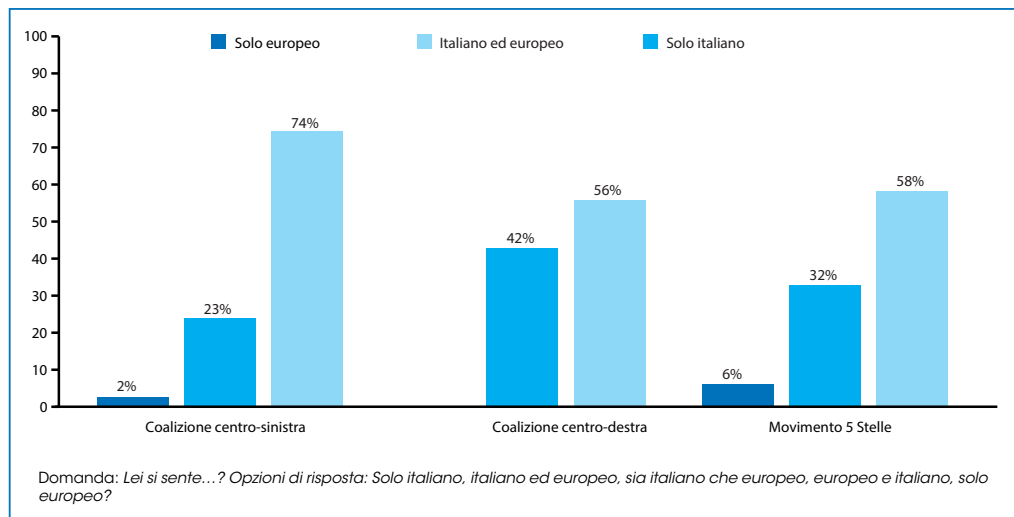
Fonte: 1992-2002: Mannheim Eurobarometer Trend File 1970-2002 (EB Trend); 2004: EB61.0; 2005: EB64.2; 2007: EB67.1; 2010: EB73.4; 2011: EB76.4; 2012: EB77.3; 2013: LAPS, Indagine IAI 2013.

Dall'indagine emerge un orgoglio nazionale ancora piuttosto solido tra gli italiani, nonostante si evidenzia un calo negli ultimi dieci anni, paragonabile al dato negativo registrato tra il 1994 e il 1997 (Figura 8).

Come confermano diversi studi comparati, sentirsi orgogliosi della propria appartenenza nazionale non è in contrasto con la crescente consapevolezza di un'identità europea, che si consolida accanto e non al posto di quella nazionale. Effettivamente, il 59% degli intervistati si riconosce in una "identità mista" italiana ed europea, sebbene il dato sia in lieve calo rispetto alla media degli ultimi venti anni. Il 35% del campione afferma, invece, di sentirsi "solo italiano" (Figura 9).

Ancora una volta, infine, bisogna rilevare come l'"identità nazionale esclusiva" sia prevalente all'interno dell'elettorato di centro destra e, in parte, del M5S, mentre appare piuttosto minoritaria nell'area di centro sinistra (Figura 10).

Figura 10. Identità nazionale ed europea, per coalizione votata alle ultime elezioni (%)



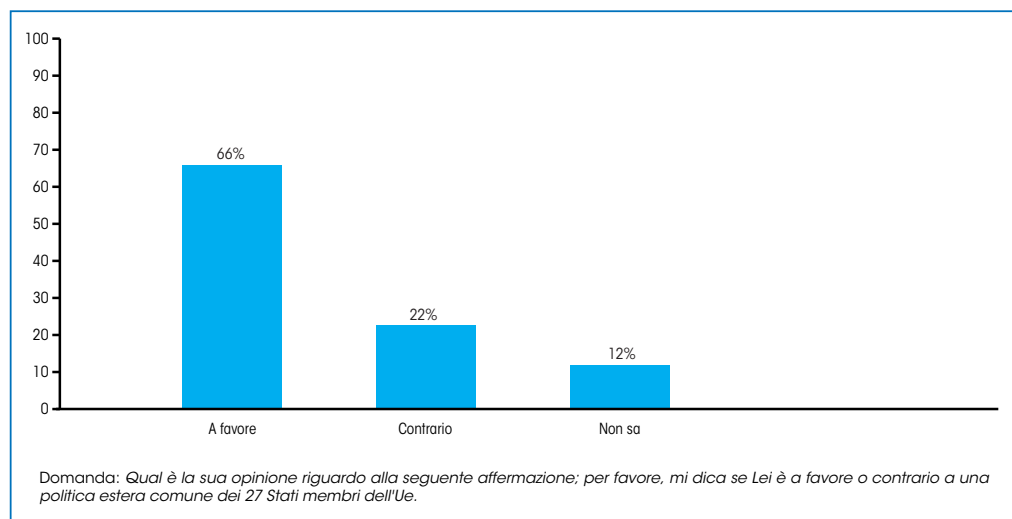
Nota: le opzioni di risposta "sia italiano che europeo", "più italiano che europeo", "più europeo che italiano", sono state aggregate nella categoria "identità mista".

Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Gli italiani e la politica estera

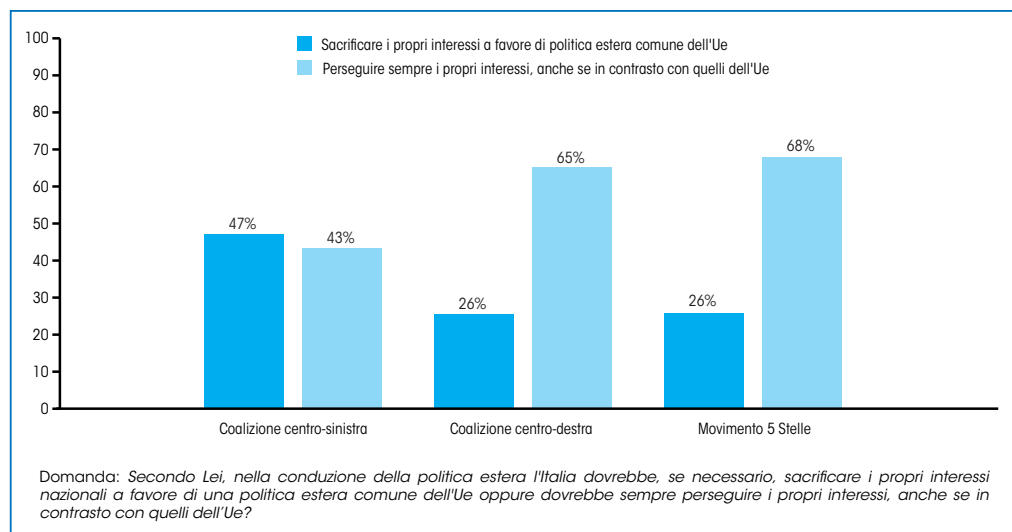
L'Unione europea deve affrontare la sfida della completa unificazione politica, che include, fra gli altri aspetti, anche la costruzione di una politica estera comune. Secondo un recente studio dell'Eurobarometro, il 66% degli italiani si dichiara favorevole a una politica estera comune dell'Ue (Figura 11).

■ **Figura 11.** Politica estera comune dell'Unione europea (%)



Fonte: EB 79.3, 2013

■ **Figura 12.** Interessi nazionali vs. politica estera comune dell'Unione europea, per coalizione votata alle ultime elezioni (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

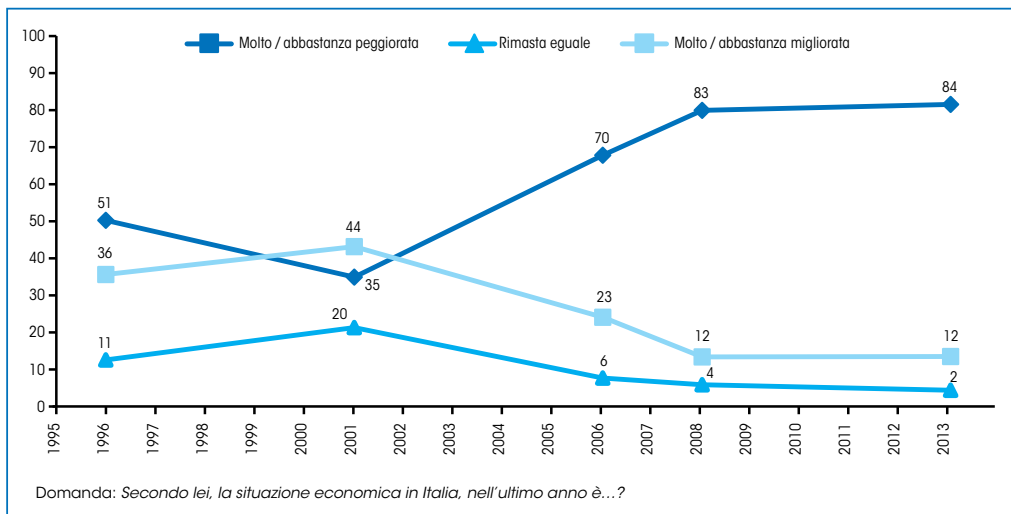
Tuttavia, quando sono coinvolti gli interessi nazionali, sembra emergere una maggiore prudenza riguardo alla prospettiva di rafforzare le competenze esterne dell'Unione. Nell'ambito della presente indagine, infatti, il 55% degli intervistati ritiene che l'Italia, se necessario, debba perseguire sempre i propri interessi, anche qualora essi fossero in contrasto con quelli dell'Unione europea. Il 35% del campione, invece, si dichiara disponibile a sacrificare gli interessi del Paese a favore di una politica estera comune. Anche in questo caso, il centro-destra e il M5S si confermano come i principali catalizzatori degli atteggiamenti euroscettici (Figura 12).

2.2 L'euro, Bruxelles e la crisi economica

L'unione economica e monetaria europea è la realtà più consolidata e completa del processo d'integrazione. Di fronte alla crisi economica più grave del secondo dopoguerra, tuttavia, il rapporto tra gli italiani e Bruxelles, su questo punto, appare carico d'incertezze e contraddizioni.

La situazione economica del paese, effettivamente, sembra preoccupare la maggioranza degli italiani. Dopo il 2001, si è consolidata la percezione di un costante peggioramento dell'economia nazionale, dato confermato dall'84% degli intervistati di questa indagine d'opinione (Figura 13).

■ **Figura 13.** Situazione economica in Italia nell'ultimo anno (%)

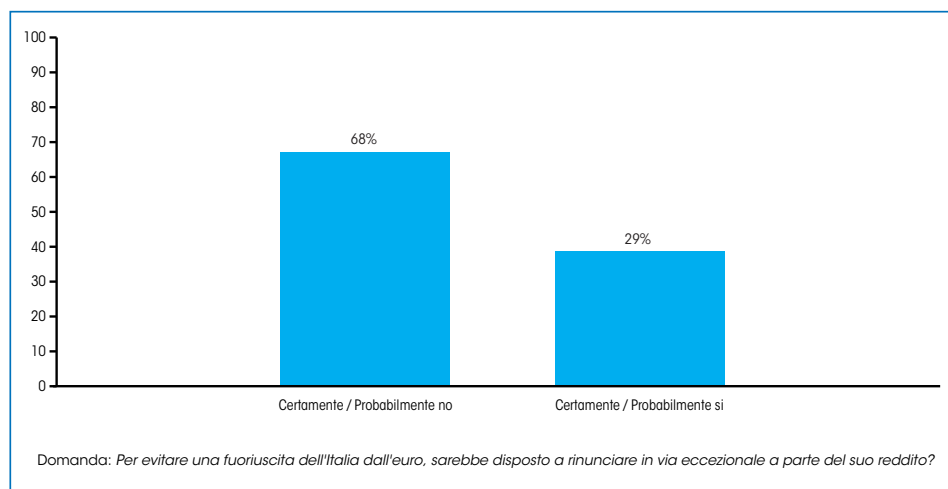


Fonte: 1996-2008: ITANES 1996, 2001, 2006, 2008; 2013: LAPS, Indagine IAI 2013.

Gli italiani e la politica estera

In questo contesto di preoccupazione, gli italiani considerano la moneta unica come una realtà consolidata, ma non sembrano coglierne appieno le opportunità; inoltre, non sembrano essere disposti a fare sacrifici pur di rimanere nell'Eurozona. Se dai dati Eurobarometro emerge che sei italiani su dieci sono favorevoli all'unione economica e monetaria³, il *Transatlantic Trends Survey* del 2013 rivela che per il 56% degli italiani usare l'euro in Italia sia stata una cosa negativa, mentre il 38% ne dà una valutazione positiva⁴. Tuttavia, solo il 39% degli intervistati ritiene che il nostro Paese debba lasciare l'Eurozona e ritornare alla Lira, mentre per il 53% l'Italia dovrebbe continuare a usare l'euro⁵.

■ **Figura 14.** Disponibilità a fare sacrifici per l'euro (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

La presente indagine sembra confermare questi risultati nell'investigare quanto gli italiani siano realmente disposti a sacrificarsi per l'euro. Solo il 29% degli intervistati dichiara di essere disposto a rinunciare a parte del proprio reddito per evitare una fuoriuscita dall'euro, a fronte di un 68% di soggetti che escludono la possibilità di un tale sacrificio (Figura 14).

³ Standard EB 79.3 del 2013. Il testo della domanda era: Qual è la sua opinione riguardo alla seguente affermazione: per favore, mi dica se lei è a favore o contrario a: l'unione economica e monetaria con l'euro come valuta unica. Risultati: 60% favorevoli, 31% contrari.

⁴ *Transatlantic Trends Surveys* del 2013. Il testo della domanda era: Lei pensa che usare l'euro in Italia sia stata una cosa positiva o negativa?

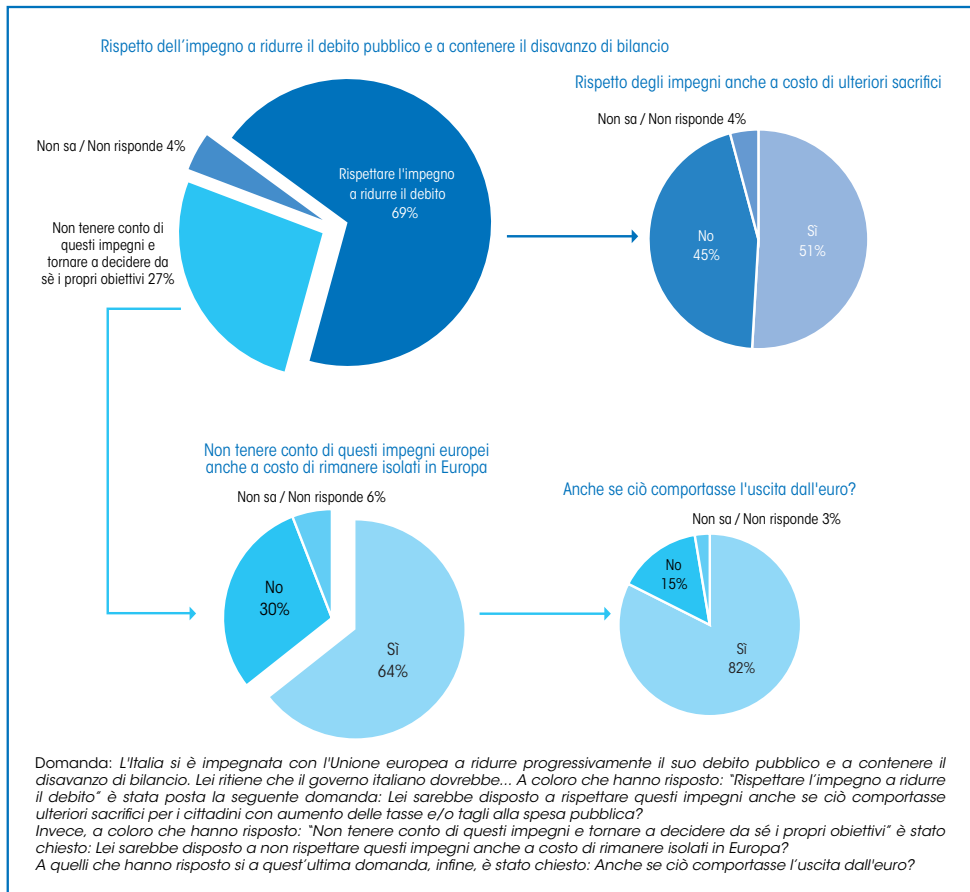
⁵ *Transatlantic Trends Surveys* del 2013. Il testo della domanda era: Alcuni ritengono che l'Italia debba lasciare l'Eurozona e tornare ad usare la nostra precedente valuta, mentre altri dicono che l'Italia dovrebbe continuare ad usare l'euro. Quale di queste affermazioni è più vicina alla sua opinione?

⁶ Il testo della domanda è: Negli ultimi anni il controllo dell'Unione europea sui bilanci nazionali dei paesi membri è aumentato. Ritiene questa una cosa positiva, negativa o indifferente?

Con la crisi economica, Bruxelles ha introdotto misure speciali per controllare più strettamente i piani economici degli Stati con deficit pubblici eccessivi. L'aumento del controllo dei bilanci nazionali da parte delle istituzioni europee è visto positivamente dal 42% degli italiani, contro il 30% di chi lo ritiene una cosa negativa e il 22% di indifferenti⁶.

Inoltre, il 69% degli italiani pensa che l'Italia debba rispettare l'impegno a ridurre il debito pubblico e contenere il disavanzo di bilancio. Questo fronte, tuttavia, è diviso a metà fra chi sarebbe disposto a fare dei sacrifici pur di rispettare tali impegni (51%) e chi, invece, esclude tale possibilità (45%). Infine, una percentuale inferiore, ma non trascurabile, degli intervistati (26%) ritiene che il governo italiano non debba rispettare i vincoli di bilancio. Tra di essi, il 64% sarebbe disposto a pagare il prezzo dell'isolamento in Europa o, persino, della fuoriuscita dall'Eurozona (Figura 15).

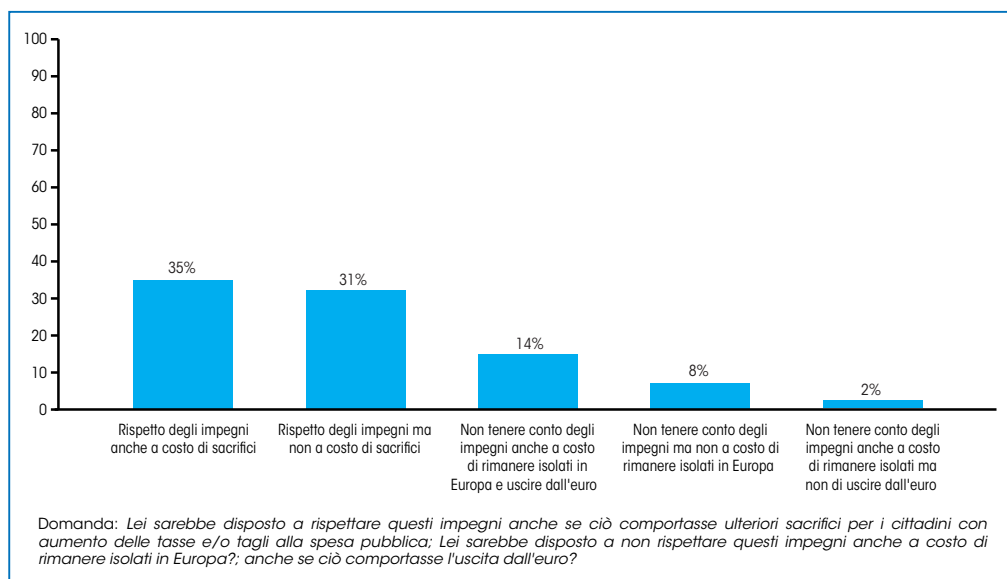
■ Figura 15. Rispetto dei vincoli di bilancio (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Nonostante si tratti, nel complesso, di posizioni minoritarie sul totale del campione (Figura 16), l'esistenza di un quarto di risposte critiche nei confronti degli impegni dettati dall'unione economica e monetaria segnala l'esistenza di un consistente euroscetticismo.

■ **Figura 16.** Rispetto dei vincoli di bilancio: condizioni e costi (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Percentuale calcolata aggregando le risposte alle domande: (v. Figura 17).

La crisi economica ha chiamato in causa anche gli obiettivi di coesione e solidarietà tra stati membri dell'Unione europea. Solo per il 19% degli italiani la concessione di 43 miliardi di euro da parte dell'Italia a favore del fondo europeo creato per aiutare gli stati con gravi difficoltà finanziarie è considerata come un impegno cui non era possibile sottrarsi. Il 37% degli intervistati, invece, ritiene che il governo italiano avrebbe dovuto concedere tali fondi solo in cambio di una rinegoziazione degli accordi di bilancio siglati con Bruxelles. Per il 38% degli italiani, infine, il nostro Paese avrebbe dovuto utilizzare queste somme per fronteggiare problemi interni (Tabella 1).

Tabella 1. Fondo di salvataggio dell'Unione europea (%)

	%
Avrebbe dovuto utilizzare questi fondi per fronteggiare i problemi interni	38%
Non poteva sottrarsi a questo impegno di solidarietà europeo	18%
Avrebbe dovuto dare queste somme solo in cambio di una maggiore flessibilità sugli accordi di bilancio siglati con Bruxelles	37%
Non sa / Non risponde	6%
Totale	100
(N)	(1000)

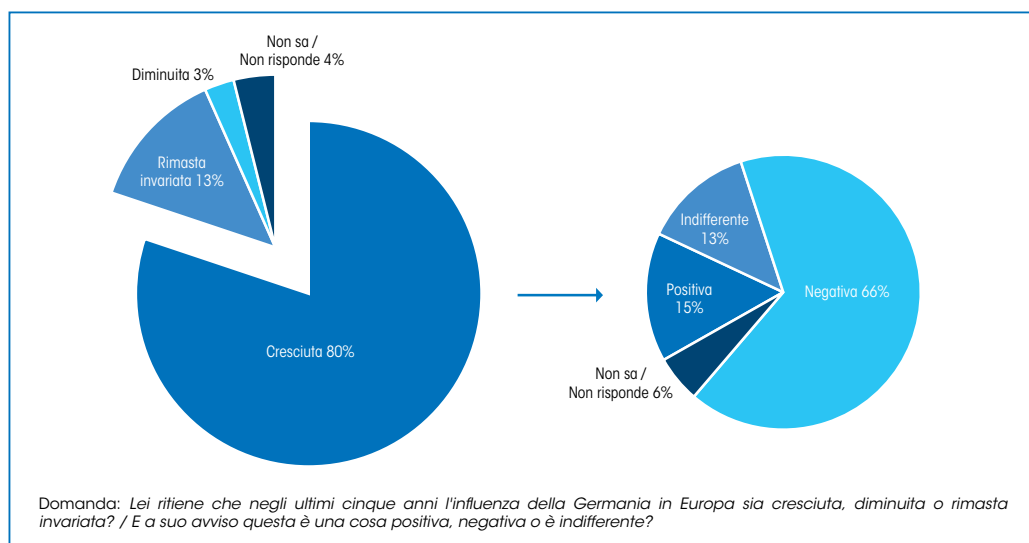
Domanda: L'Italia ha messo a disposizione circa 43 miliardi di euro a favore del fondo creato dall'Unione europea per aiutare gli Stati con gravi difficoltà finanziarie. Finora ne hanno usufruito Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Cipro, ma non l'Italia. Lei ritiene che l'Italia...

Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

3. Gli italiani e la Germania: l'“effetto-Merkel” come minaccia o opportunità per l'Europa?

Guidata dalla cancelliera Angela Merkel, saldamente al timone del paese dal 2005, la Germania si è affermata come protagonista della politica europea di fronte alla crisi economica. In linea con ciò, l'80% degli italiani ritiene che, nel corso degli ultimi cinque anni, l'influenza della Germania in Europa sia cresciuta. Tra di essi, il 66% (pari al 53% del campione totale) valuta tale crescita in maniera negativa (Figura 17).

■ **Figura 17.** Influenza della Germania in Europa (%)

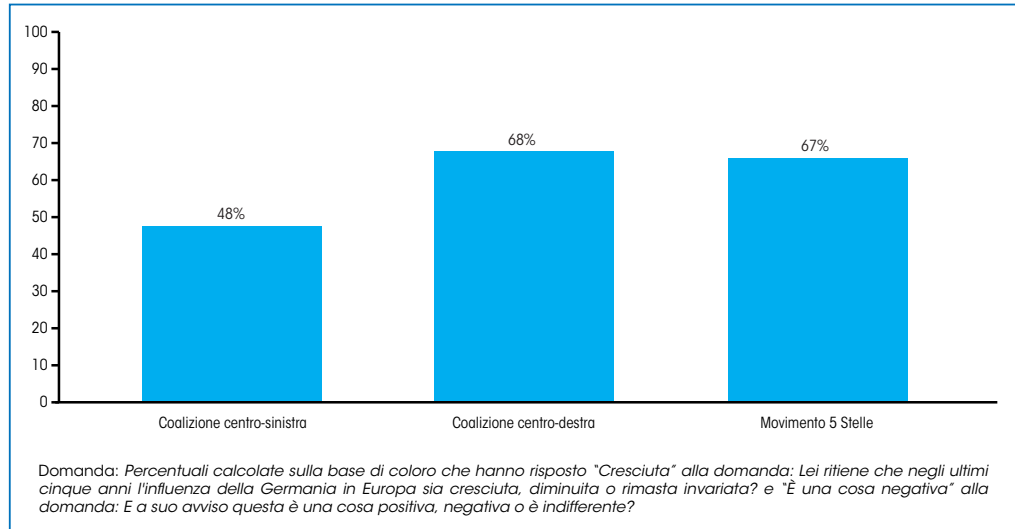


Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

In particolare, l'affermazione della Germania alla guida dell'economia europea è percepita come una minaccia soprattutto all'interno dell'elettorato di centro-destra e del M5S (Figura 18).

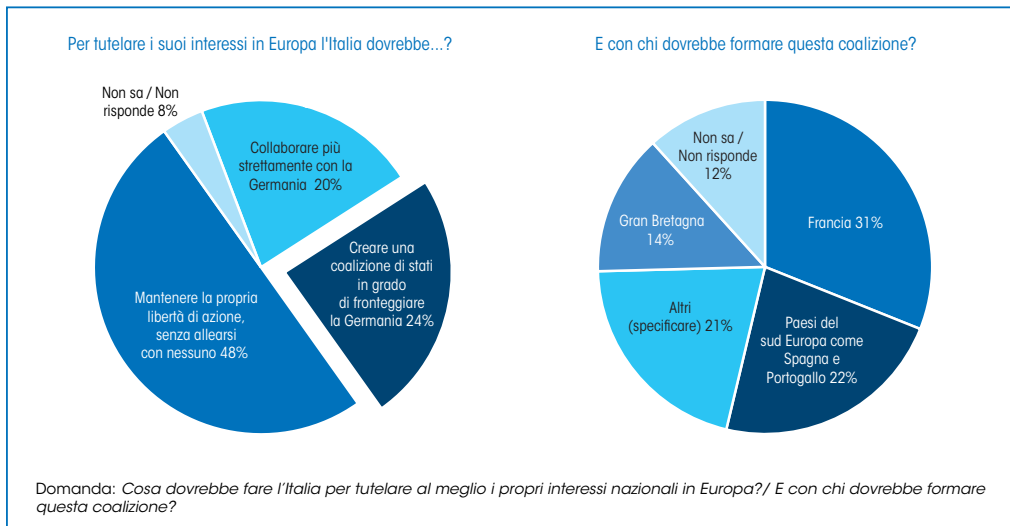
Infine, alla richiesta di individuare quale sia lo stato o il gruppo di stati con cui cooperare per meglio tutelare gli interessi dell'Italia in Europa, solo il 20% degli intervistati indica la Germania. Il 48% degli italiani ritiene, invece, che non ci dovremmo alleare con nessuno, mentre il 24% approva la creazione di una coalizione di stati in grado di controbilanciare la Germania. I potenziali partner di questo fronte antitedesco sono, in ordine di preferenza, la Francia, il Regno Unito e i paesi dell'Europa meridionale (Figura 19).

Figura 18. La crescita dell'influenza della Germania negli ultimi cinque anni è una cosa negativa: risposte in base alla coalizione votata alle ultime elezioni (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Figura 19. Collaborazione con la Germania vs. coalizione antitedesca (%)



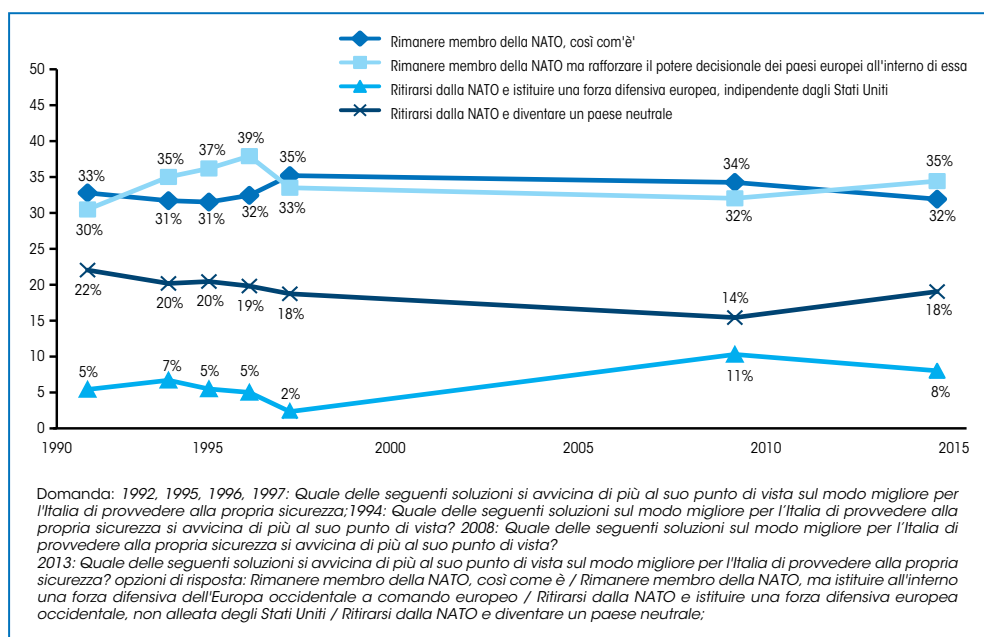
Nota: Percentuale calcolata sulla base di coloro che hanno risposto "Creare una coalizione di stati in grado di fronteggiare la Germania" alla domanda: Cosa dovrebbe fare l'Italia per tutelare al meglio i propri interessi nazionali in Europa?

Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

4. Gli italiani e gli Usa: la sicurezza dell'Italia tra atlantismo ed europeismo

Nel corso degli ultimi venticinque anni, il contesto internazionale in cui ha avuto origine l'alleanza atlantica è profondamente mutato. La contrapposizione fra le due superpotenze ha lasciato il posto a una costellazione più complessa di potenze globali e regionali. Ciononostante, solo il 18% degli italiani ritiene che un ritiro dalla NATO possa rispondere alle esigenze di sicurezza del Paese. La maggioranza del campione, invece, seguendo una tendenza pressoché costante negli ultimi venti anni, conferma la propria fiducia nell'alleanza, mentre il 35% degli intervistati ritiene che, all'interno della NATO, debba essere rafforzato il potere decisionale dei paesi europei (Figura 20).

■ Figura 20. Soluzione migliore per la sicurezza dell'Italia, 1992-2013 (%)

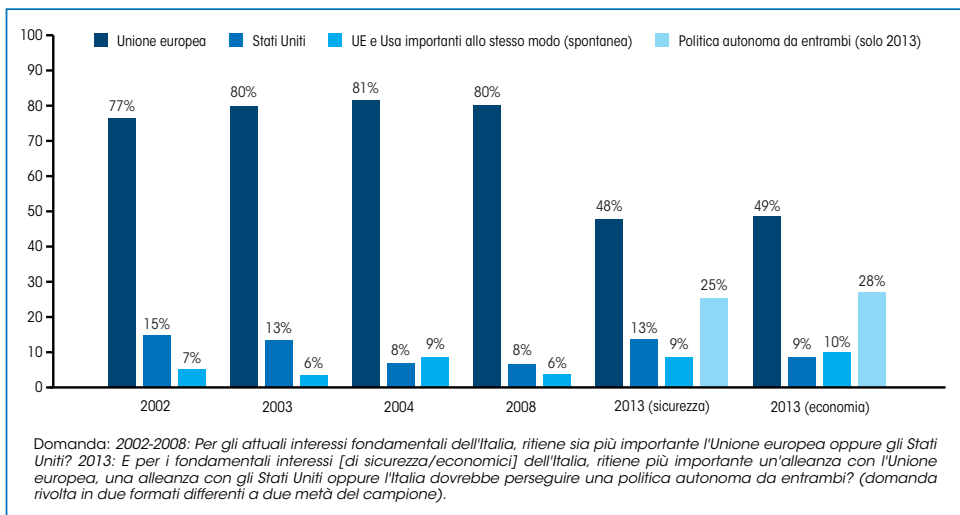


Fonte: 1992: Ricerca Vespri Siciliani (AD); 1994: Archivio Disarmo - Swg Ricerca Cemiss-Isernia (CMS); 1995: Archivio Disarmo-Swg Difebarometro n. 2; 1996: Archivio Disarmo- Swg, Difebarometro n. 3; 1997: Archivio Disarmo- Swg, Difebarometro n. 5; 2008: LAPS, Indagine MAE 2008; 2013: LAPS, Indagine IAI 2013.

Gli Stati Uniti, fulcro dell'alleanza atlantica, non sono però considerati come l'alleato principale per la sicurezza economica e militare del Paese. In linea con i dati del *Transatlantic Trends Survey* per gli anni 2002, 2003 e 2004 e del LAPS per il MAE del 2008, la maggioranza degli italiani ritiene che, per la tutela dei fondamentali interessi economici e di sicurezza dell'Italia, sia più importante un'alleanza con l'Unione europea che con gli Usa. Rispetto alle precedenti inchieste, in questa indagine è stata proposta anche un'opzione aggiuntiva, quella di una "politica autonoma sia dagli Usa che dall'Ue". Tale possibilità attira circa un quarto della popolazione, facendo emergere una componente significativa che vorrebbe svincolare il nostro paese dai condizionamenti delle sue tradizionali alleanze.

Inoltre, nell'ambito della presente indagine, è stato condotto un esperimento, in base al quale a una metà del campione è stato chiesto di indicare l'alleato più importante per gli interessi economici dell'Italia, mentre alla restante metà sono stati menzionati gli interessi di sicurezza. Dai risultati, emerge che, a prescindere dalla natura degli interessi in gioco, le preferenze degli italiani ricadono sempre sul partner europeo, indicato, rispettivamente, dal 48% degli intervistati nel caso della sicurezza e dal 49% per l'economia (Figura 21).

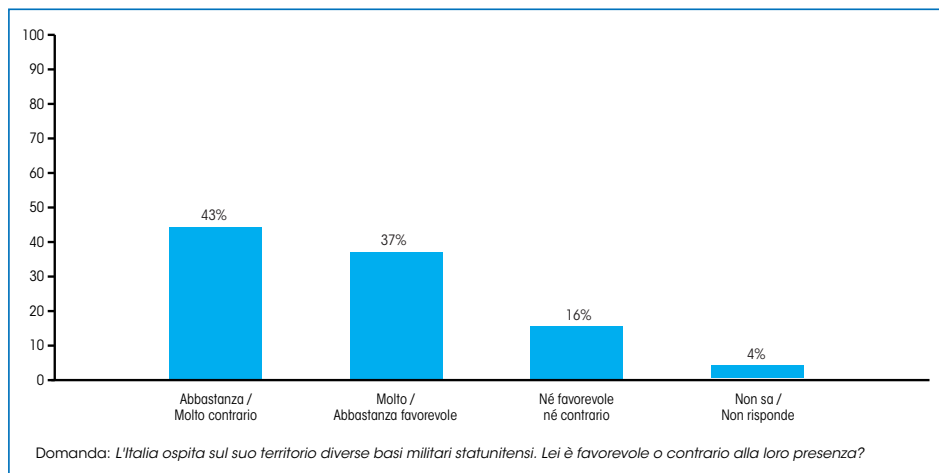
■ **Figura 21.** Alleanza con Usa o Ue per tutelare gli interessi fondamentali dell'Italia, 2002-2013 (%)



Fonte: 2002-2004: Transatlantic Trends Surveys (TTS) 2002, 2003, 2004; 2008: LAPS, Indagine MAE 2008; 2013: LAPS, Indagine IAI 2013.

L'opzione "Politica autonoma da entrambi" è presente solo nel 2013.

Figura 22. Favorevole o contrario alle basi militari americane sul territorio italiano



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Si registra anche una certa insofferenza per la presenza militare dell'alleato atlantico sul territorio nazionale. Il 43% degli intervistati, infatti, dichiara la propria contrarietà alle basi, contro un 37% di favorevoli (Figura 22). Inoltre, il 23% del campione ne chiede la chiusura, mentre il 38% sarebbe favorevole a una rinegoziazione del loro uso, aumentando il controllo del governo su queste basi (Tabella 2).

Tabella 2. Prospettive sul futuro delle basi militari Usa sul territorio italiano (%)

	%
Rinegoziare l'uso delle basi con gli Stati Uniti aumentando il controllo del governo su questi impianti	38%
Chiedere la chiusura di quante più basi possibile	23%
Mantenere invariato il numero delle basi	21%
Incrementare il numero delle basi in cambio di maggiori vantaggi economici e politici	10%
Non sa / Non risponde	8%
Altro (specificare)	0%
Totale	100
(N)	(1000)

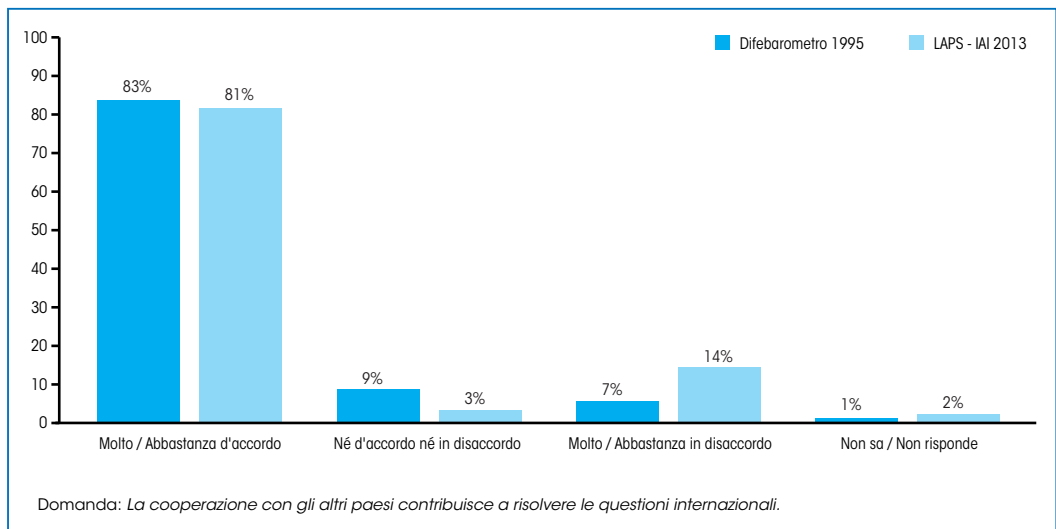
Domanda: Cosa dovrebbe fare il governo italiano a questo proposito?

Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Dai risultati presentati fin qui, emerge, tra gli italiani, la consapevolezza di non poter affrontare da soli le sfide globali. Sebbene, talvolta, affiori un certo desiderio di autonomia o di ridefinizione dei rapporti di forza, le alleanze sono viste, comunque, come una componente inevitabile nelle relazioni internazionali.

Questo dato trova ulteriore conferma nell'ampia percentuale di risposte favorevoli all'affermazione secondo cui la cooperazione con gli altri paesi contribuisce a risolvere le questioni internazionali. La fiducia nel sostegno reciproco fra stati è, peraltro, rimasta immutata nel corso degli anni, come rivela il confronto con una domanda analoga, contenuta nello studio Difebarometro del 1995 (Figura 23).

■ **Figura 23.** Cooperazione con altri paesi per risolvere le questioni internazionali (%)

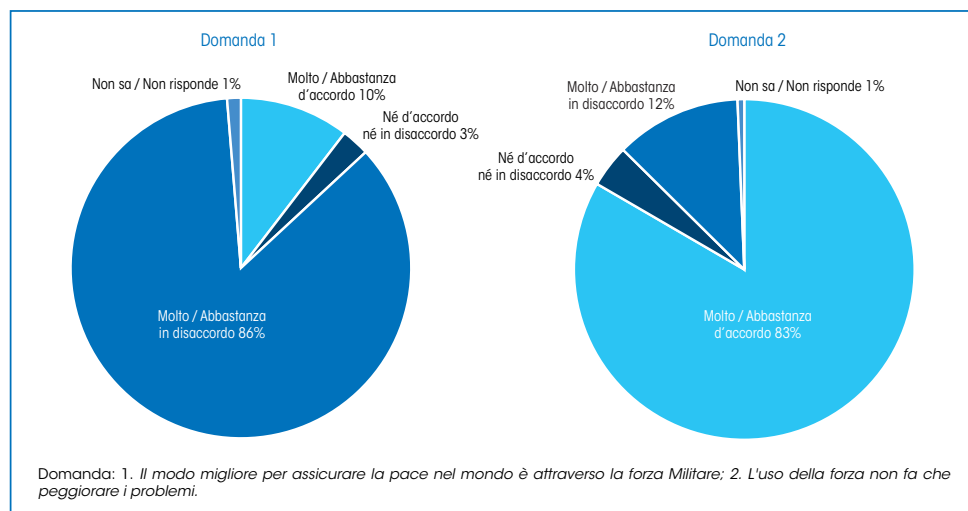


Fonte: 1995: Archivio-Disarmo Swg, Difebarometro n.2; 2013: LAPS, Indagine IAI 2013.

5. Gli italiani, il Medio Oriente e l'uso della forza: "Italiani brava gente"?

Dall'indagine emerge che gli italiani non credono all'uso della forza militare nelle relazioni internazionali. L'86% degli intervistati, infatti, si dichiara contrario all'uso della forza per assicurare la pace nel mondo, contro il 10% di chi intravede dei potenziali vantaggi negli interventi militari. Allo stesso modo, l'83% del campione ritiene che l'uso della forza non faccia altro che peggiorare i problemi (Figura 24).

■ **Figura 24.** Uso della forza (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013

Gli italiani rivelano un atteggiamento contrario all'invio di contingenti nelle missioni internazionali all'estero. Circa sei italiani su dieci, infatti, sono contrari alla partecipazione dei propri soldati, mentre solo il 29% accetta che l'esercito italiano sia impegnato in contesti di guerra fuori dal nostro paese. Le percentuali di risposta restano pressoché identiche, sia nel caso in cui il campione abbia ricevuto l'informazione circa il numero di militari attualmente impegnati in missioni all'estero (circa 6.500), sia nel caso in cui tale particolare sia stato omesso (Tabella 3).

L'avversione all'uso della forza trova un'ulteriore conferma nella contrarietà manifestata dagli italiani nei confronti di un ipotetico intervento militare da parte degli Stati Uniti e dei suoi alleati (fra cui l'Italia) in Siria; sette italiani su dieci (71%) rifiutano un coinvolgimento in Medio Oriente, contro il 22% di persone favorevoli a un eventuale attacco. Tra coloro che manifestano la propria avversione alle operazioni militari in Siria, il 75% dichia-

ra di rimanere contrario anche nel caso in cui l'intervento fosse autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, mentre solo il 21% afferma di essere disposto a cambiare idea nell'eventualità di un'autorizzazione da parte dell'Onu (Figura 25).

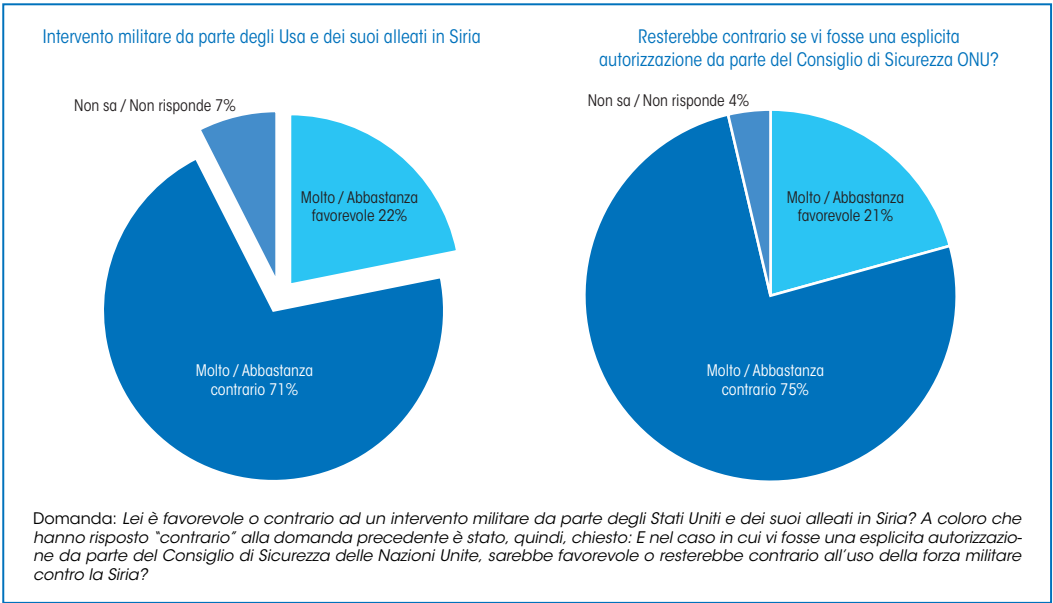
Tabella 3. Partecipazione italiana alle missioni internazionali con invio di propri soldati (%)

	Campione 1 - %	Campione 2 - %
Molto / Abbastanza favorevole	29%	31%
Né favorevole né contrario	10%	10%
Molto / Abbastanza contrario	60%	57%
Non sa / Non risponde	1%	2%
Totale	100	100
(N)	(488)	(512)

Domanda: (Campione 1) Attualmente, circa 6.500 militari italiani sono impegnati in diverse missioni all'estero dirette dall'Onu, l'Ue o la Nato, Lei è favorevole o contrario alla partecipazione italiana alle missioni internazionali con invio di propri soldati?; (Campione 2): In generale, Lei è favorevole o contrario alla partecipazione italiana alle missioni internazionali con invio di propri soldati?

Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

Figura 25. Intervento militare in Siria

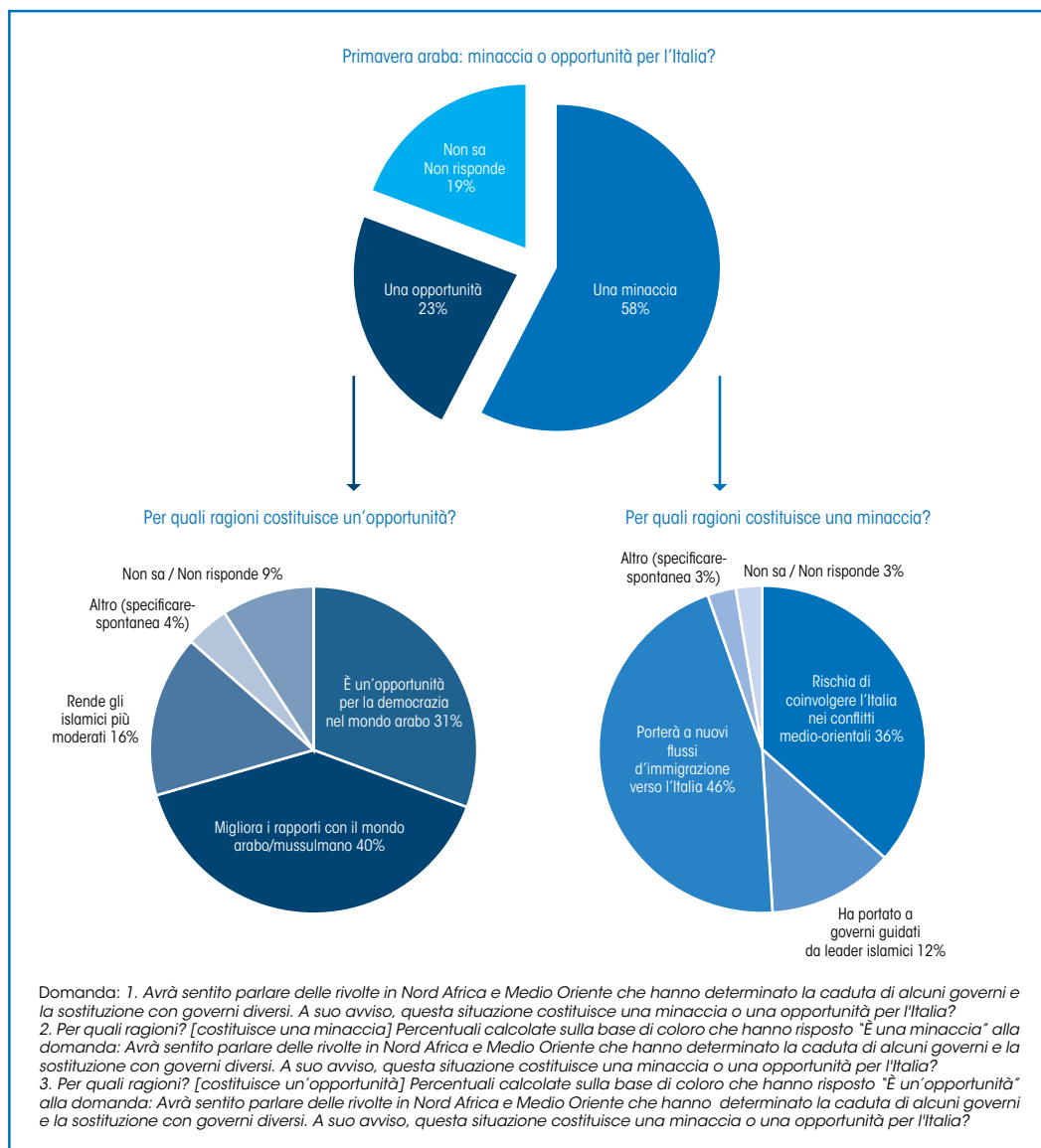


Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013

Gli italiani e la politica estera

A prescindere dal caso specifico della Siria, le rivolte in Africa settentrionale e in Medio Oriente e l'instabilità politica della regione generano preoccupazione in oltre la metà degli intervistati. Il 58% del campione, infatti, vede la cosiddetta "Primavera araba" come una minaccia per l'Italia, specialmente per il rischio di ulteriori flussi migratori e il coinvolgimento nei conflitti mediorientali. Tale risposta, peraltro, è coerente con le prio-

Figura 26. Primavera araba (%)



Fonte: LAPS, Indagine IAI 2013.

rità nazionali degli italiani, descritte all'inizio del presente rapporto. Ancora una volta, gli italiani dimostrano di guardare a ciò che accade al di fuori dei confini del Paese, ma preoccupandosi prevalentemente delle conseguenze per gli interessi nazionali.

Tra chi vede nella primavera araba un'opportunità, invece, il 40% crede in un possibile miglioramento dei rapporti col mondo arabo, seguito da chi spera in una maggiore democratizzazione nei paesi coinvolti in tali rivolte (Figura 26).

*Il progetto "Gli italiani e la politica estera"
è realizzato con il sostegno della:*



Finito di stampare nel mese di luglio 2014
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa “Nuova Cultura”
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788868123154_17x24bn_CM4]