

L'ITALIA AL BIVIO
RAPPORTO SULLA POLITICA ESTERA ITALIANA

Edizione 2018

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.

Quaderni IAI

Direzione: Lorenzo Kamel

Prima edizione luglio 2018 – Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via Angelo Brunetti 9 - I-00186 Roma
www.iai.it

Copyright © 2018 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788833650791

Copertina: Luca Mozzicarelli

Foto: © lazylama / Shutterstock.com

Composizione grafica: Luca Mozzicarelli



Questo libro è stampato su carta FSC amica delle foreste. Il logo FSC identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council

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

Indice

Autori	7
Lista degli acronimi	9
 Prefazione	11
1. Le sfide dell'Europa e le scelte dell'Italia, di <i>Ettore Greco</i>	15
 RUOLO IN EUROPA	
2. Iniziative e proposte per la riforma dell'Ue, di <i>Gianni Bonvicini e Lorenzo Vai</i>	31
3. Alla ricerca di alleanze in Europa, di <i>Marinella Neri Gualdesi</i>	39
4. Il dibattito sulla <i>governance</i> economica europea e la posizione del governo, di <i>Ferdinando Nelli Feroci</i>	45
5. Interessi e priorità nazionali nel negoziato sulla Brexit, di <i>Nicoletta Pirozzi e Alvaro Galassi</i>	55
 POLITICHE SETTORIALI	
6. Le sfide della politica migratoria e il nuovo corso di Minniti, di <i>Marcello Di Filippo e Anja Palm</i>	65
7. La riforma della Difesa, le missioni di pace e il lancio della Pesco, di <i>Alessandro Marrone e Paola Sartori</i>	81
8. Le direttrici della politica energetica, di <i>Nicolò Sartori</i>	93
 IMPEGNI GLOBALI	
9. I nodi del diritto internazionale, di <i>Natalino Ronzitti</i>	103
10. La presidenza G7 e l'agenda multilaterale, di <i>Simone Romano e Fabrizio Saccomanni</i>	113
 STRATEGIE REGIONALI	
11. Sviluppi della strategia verso Nord Africa e Medio Oriente, di <i>Silvia Colombo e Andrea Dessì</i>	121
12. Il cimento libico, di <i>Roberto Aliboni</i>	129
13. I legami con l'Egitto e il caso Regeni, di <i>Azzurra Meringolo</i>	145
14. Un rinnovato impegno per l'Africa, di <i>Bernardo Venturi</i>	151
15. L'incerto equilibrio della politica verso la Russia, di <i>Riccardo Alcaro e Nona Mikhelidze</i>	159

16. La politica balcanica tra cooperazione regionale e integrazione europea, di <i>Eleonora Poli, Cristian Barbieri e Gabriele Rosana</i>	165
17. Potenzialità e rischi dei rapporti con la Cina, di <i>Lorenzo Mariani</i>	171

POLITICA ESTERA E OPINIONE PUBBLICA

18. La politica estera tra ambizioni e capacità, di <i>Pierangelo Isernia</i>	179
---	-----

Autori

RICCARDO ALCARO, coordinatore delle ricerche dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e responsabile del programma IAI "Attori globali".

ROBERTO ALIBONI, consigliere scientifico, IAI.

CRISTIAN BARBIERI, ricercatore junior, IAI.

GIANNI BONVICINI, consigliere scientifico, IAI.

SILVIA COLOMBO, responsabile del programma IAI "Mediterraneo e Medio Oriente".

ANDREA DESSÌ, ricercatore IAI e direttore della collana "IAI Commentaries".

MARCELLO DI FILIPPO, professore ordinario di Diritto internazionale all'Università di Pisa e coordinatore dell'Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione.

ALVARO GALASSI, stagista, IAI.

ETTORE GRECO, vicepresidente vicario IAI e responsabile dei programmi IAI "Multilateralismo e *governance* globale" e "Politica estera dell'Italia".

PIERANGELO ISERNIA, professore di Scienza politica all'Università di Siena e direttore del Laboratorio analisi politiche e sociali (Laps).

LORENZO MARIANI, ricercatore, IAI.

ALESSANDRO MARRONE, responsabile del programma IAI "Difesa" e direttore della collana "Documenti IAI".

AZZURRA MERINGOLO, ricercatrice associata, IAI.

NONA MIKHELIDZE, responsabile del programma IAI "Europa orientale e Eurasia".

FERDINANDO NELLI FEROCI, presidente, IAI.

MARINELLA NERI GUALDESI, docente di Storia delle relazioni internazionali all'Università di Pisa.

ANJA PALM, ricercatore junior, IAI.

NICOLETTA PIROZZI, responsabile delle relazioni istituzionali IAI e responsabile del programma IAI "Ue, politica e istituzioni".

ELEONORA POLI, ricercatrice, IAI.

SIMONE ROMANO, responsabile di ricerca per l'area di economia e finanza all'interno del programma IAI "Multilateralismo e *governance* globale".

NATALINO RONZITTI, consigliere scientifico, IAI; professore emerito di Diritto internazionale, Luiss Guido Carli.

GABRIELE ROSANA, collaboratore, IAI; assistente presso il Gruppo dell'Alleanza progressista dei socialisti e dei democratici al Parlamento europeo (S&D).

FABRIZIO SACCOMANNI, vicepresidente, IAI.

NICOLÒ SARTORI, responsabile del programma IAI "Energia, clima e risorse".

PAOLA SARTORI, ricercatrice, IAI.

LORENZO VAI, ricercatore, IAI e Centro Studi sul Federalismo.

BERNARDO VENTURI, ricercatore, IAI.

Lista degli acronimi

Acri	Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio
Aics	Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo
Aise	Agenzia informazioni e sicurezza esterna
Apl	Accordo politico libico
Asgi	Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione
Bce	Banca centrale europea
Beps	Base erosion and profit shifting
Brrd	Bank Recovery and Resolution Directive
Ctbt	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty
Dcim	Directorate for Combating Illegal Migration
Ddl	Disegno di legge
Dgit	Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie
Dgsaie	Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche
Eubam Libya	European Union Border Assistance Mission in Lybia
Eulex	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
Eunavfor Med	European Union Naval Force Mediterranean
Eutf	European Union Emergency Trust Fund
Fes	Fondo europeo di sviluppo
Fmct	Fissile Material Cut-off Treaty
G5	Gruppo dei cinque paesi del Sahel (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Niger)
G7	Gruppo dei Sette
G20	Gruppo dei venti paesi industrializzati
Gcl	Guardia costiera libica
Gnl	Gas naturale liquefatto

Ide	Investimenti diretti esteri
Ipa	Instrument for Pre-Accession Assistance
Isis	Islamic State of Iraq and Syria
Ispi	Istituto per gli studi di politica internazionale
Laps	Laboratorio analisi politiche e sociali
Maeci	Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale
Mef	Ministero dell'Economia e delle Finanze
Mfl	Multinational Force in Lebanon
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Ocse	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
Oim	Organizzazione internazionale per le migrazioni
Ong	Organizzazione non governativa
Onu	Organizzazione delle Nazioni Unite
Pd	Partito democratico
Pesco	Cooperazione strutturata permanente (Permanent Structured Cooperation)
Pil	Prodotto interno lordo
Prin	Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale
Sen	Strategia energetica nazionale
Tap	Trans-Adriatic Pipeline
Tar	Tribunale amministrativo regionale
Tfue	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tue	Trattato sull'Unione europea
Ua	Unione africana
Ue	Unione europea
Unhcr	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati
Unifil	United Nations Interim Force in Lebanon
Unmik	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
Unsmil	United Nations Support Mission for Lybia
Usa	United States of America
Wbcti	Western Balkan Counter-Terrorism Initiative

Prefazione

Questo volume esamina obiettivi e problematiche della politica estera italiana sulla base di una dettagliata illustrazione delle posizioni e iniziative assunte dal governo Gentiloni sulla scena internazionale nel corso del 2017.

Nel primo capitolo, che funge da introduzione al volume, si traccia un quadro d'insieme della più recente evoluzione del processo di integrazione europea, soffermandosi sui molteplici fattori di crisi che rischiano di determinarne un arretramento, ma anche sulle opportunità di rilancio profilatesi negli ultimi tempi. Su questo sfondo, e traendo spunto dalle analisi dei capitoli successivi, vengono discusse le scelte fondamentali che l'Italia dovrebbe compiere per svolgere un ruolo più incisivo nel contesto europeo e internazionale.

Nell'ampia parte del volume dedicata al ruolo dell'Italia in Europa si esaminano le direttrici dell'azione del governo sui principali problemi strategici per il futuro dell'Ue, come la riforma delle istituzioni, la prospettiva dell'integrazione differenziata, il rafforzamento della *governance* economica e la Brexit. Particolare attenzione è dedicata agli esiti, risultati inferiori alle aspettative, dei tentativi del governo di acquisire maggior peso nel sempre più frammentato e complesso gioco diplomatico europeo attraverso un consolidamento dei legami con i principali partner di riferimento, in particolare i paesi mediterranei e la coppia franco-tedesca.

Tre settori di importanza cruciale per la proiezione internazionale del Paese – migrazione, difesa ed energia – sono trattati in specifici capitoli. Vi si mettono in rilievo sia le nuove iniziative intraprese dal governo in sede Ue, miranti perlopiù a rafforzare le politiche comuni, sia quelle attuate a livello nazionale. Il capitolo sulla politica migratoria si concentra, in particolare, sulle richieste di maggiore solidarietà avanzate dall'Italia a Bruxelles, rimaste in gran parte inevase, e sul drastico cambiamento di strategia intervenuto a partire dalla metà del 2017, su iniziativa del ministro Minniti, che ha portato in primo piano l'obiettivo del contenimento dei flussi migratori. Per quanto riguarda la politica di difesa, l'attenzione è puntata

su tre aspetti principali: l'attivo contributo italiano ai nuovi progetti di cooperazione e integrazione varati in sede Ue; l'impegno nelle missioni internazionali, rimasto consistente, ma con un significativo spostamento verso le aree di più immediato interesse nazionale; il deludente processo di attuazione del Libro bianco. Anche nell'ambito della politica energetica il governo ha mirato a rafforzare la sua direttrice d'azione mediterranea in vista dell'accesso a nuove fonti di energia; il relativo capitolo esamina potenzialità e limiti di questo tentativo di diversificazione degli approvvigionamenti dall'estero, ma affronta anche altri aspetti, come il dialogo con la Russia e il crescente impegno sulla dimensione climatica.

Nella sezione sugli impegni globali si dà conto dei risultati limitati, ma non trascurabili, ottenuti dalla presidenza italiana del G7 in una fase in cui alcuni capisaldi dell'agenda multilaterale, come la liberalizzazione commerciale e il contrasto al cambiamento climatico, sono pesantemente rimessi in discussione. Ci si sofferma anche su alcuni significativi progressi compiuti dall'Italia nell'adempimento degli obblighi di diritto internazionale, e sulle posizioni assunte dal governo in materia di disarmo e di uso della forza. Vengono anche esaminati gli sviluppi delle dispute bilaterali pendenti, in particolare il caso Regeni e quello relativo ai marò.

Nella sezione relativa ai singoli paesi e regioni si dà ampio spazio all'evoluzione della politica italiana nelle aree di primario interesse nazionale: il Mediterraneo e il Medioriente, con approfondimenti sui rapporti con due partner chiave come la Libia e l'Egitto; l'Africa subsahariana, che ha acquisito una crescente importanza strategica sia per gestione del fenomeno migratorio sia per la cooperazione in campo energetico; e i Balcani, dove si registra un maggiore attivismo della nostra diplomazia soprattutto nel sostegno alle iniziative regionali. Nel capitolo specificamente dedicato ai rapporti con la Russia si mettono in luce le difficoltà che il governo ha continuato a incontrare nel conciliare il sostegno alla politica delle sanzioni perseguita dalle istituzioni euroatlantiche con la dichiarata volontà di esplorare nuove opportunità di apertura e cooperazione verso Mosca. Si è anche accentuata l'ambivalenza verso la Cina: nel capitolo sui rapporti con il gigante asiatico si sottolinea come permanga un forte interesse a verificare i potenziali vantaggi di iniziative come la *Belt and Road*, ma si temano al contempo le possibili implicazioni negative dell'espansionismo cinese non sono sul piano economico, ma anche su quello della sicurezza nazionale.

Nel capitolo finale, dedicato alle percezioni e giudizi, prevalentemente critici, dei cittadini sulla politica estera dell'Italia, si pone l'accento sulla

necessità di colmare il divario tra le aspettative che si continuano ad alimentare nell'opinione pubblica e le limitate capacità di cui il Paese dispone a causa di una serie di persistenti debolezze strutturali.

E.G.

1.

Le sfide dell'Europa e le scelte dell'Italia

Ettore Greco

L'UE TRA CRISI E RILANCIO

“L'Ue ha il vento in poppa” dichiarava nel settembre 2017 un rassicurante Jean-Claude Juncker nel discorso sullo Stato dell'Unione. La ripresa economica in atto da molti trimestri in tutta Europa sembrava suffragare l'ottimismo del presidente della Commissione europea. Anche i sondaggi di opinione segnalavano, come probabile riflesso del maggiore dinamismo dell'attività economica, ma ancor più del venir meno del rischio di un collasso dell'eurozona, una crescita di fiducia nell'Ue, ancorché limitata e non uniforme, in tutti gli Stati membri, Italia compresa. Già nei mesi precedenti, peraltro, la vittoria di Emmanuel Macron alle elezioni presidenziali in Francia e il mancato successo delle formazioni politiche euroscettiche in altre consultazioni popolari avevano allontanato lo spettro di una crisi politica a breve scadenza.

Tuttavia, la situazione dell'Ue, vista sia in prospettiva sia alla luce dei più recenti sviluppi, non giustifica alcun autocompiacimento. L'Unione si trova ancora a fronteggiare una crisi di fiducia e legittimità che può minare alle fondamenta il processo di integrazione. All'opera sono potenti forze centrifughe. I movimenti e i partiti apertamente ostili all'Ue e ai suoi principi fondativi sono marcatamente più forti e influenti di qualche anno fa e, nel complesso, tutt'altro che in arretramento. In diversi paesi membri gli assetti politici ed istituzionali sono sotto pressione e si registra una crescente difficoltà a formare maggioranze di governo stabili e con una chiara ispirazione europeista. Questa fragilità è particolarmente accentuata nei paesi, come l'Italia, che sono stati più colpiti dalla crisi

e i cui sistemi economici e finanziari risentono di persistenti debolezze strutturali.

Grazie a una serie di interventi – *in primis* quelli attuati dalla Banca centrale europea (Bce) – è stata bloccata la spirale perversa che aveva fatto temere, in più momenti, una disgregazione dell'eurozona. È un successo che non deve essere sottovalutato, ma resta il fatto che l'Ue non dispone ancora di meccanismi adeguati per ridurre le disuguaglianze e asimmetrie al suo interno e far fronte con efficacia a una possibile nuova crisi finanziaria. Negli ultimi tempi si è registrata una certa convergenza economica tra i paesi del Nord e del Sud dell'Ue, ma decisamente ancora troppo scarsa per dissipare il clima di reciproca sfiducia che ha finora impedito un accordo per un effettivo rafforzamento della *governance* economica europea. Solo di recente, su iniziativa franco-tedesca, è timidamente ripartito il processo di riforma dell'eurozona, che si prospetta però lungo e dall'esito incerto.

Le tensioni più gravi e politicamente destabilizzanti si sono però manifestate, sia al livello nazionale che europeo, sulla politica migratoria. Se l'accordo con la Turchia ha consentito di contenere il flusso di migranti lungo la rotta balcanica, la pressione migratoria nel Mediterraneo centrale è rimasta elevata, attenuandosi solo di recente e per effetto di iniziative adottate unilateralmente – o con scarso appoggio europeo – dall'Italia. Il fallimento del piano per la distribuzione dei rifugiati arrivati in Italia e Grecia, così come la mancata riforma del regolamento di Dublino – che assegna la responsabilità per l'esame delle richieste di asilo ai paesi di primo arrivo – hanno messo a nudo una desolante assenza di solidarietà tra i paesi membri. Inoltre, la reintroduzione dei controlli ai confini in diverse aree dell'area Schengen ha gravemente eroso il sistema di libera circolazione delle persone, uno dei pilastri della costruzione comunitaria. La stessa prospettiva di un pieno ripristino del sistema Schengen si è fatta più remota.

Passi avanti significativi sono stati peraltro compiuti nel settore della difesa, in particolare con il varo della cooperazione strutturata permanente e l'avvio di alcuni nuovi progetti di cooperazione militare che mirano a dare all'Unione, in prospettiva, una maggiore autonomia strategica. Questo obiettivo ha acquisito una rinnovata importanza nell'agenda europea anche come riflesso dell'indebolimento del partenariato con gli Usa.

L'altra sfida cruciale per il futuro dell'Ue è la Brexit. Due rischi acutamente avvertiti dopo il referendum britannico sono stati finora evitati. Innanzitutto quello, paventato da più parti, di un immediato effetto con-

tagio. La Brexit ha tuttavia creato un precedente che potrebbe continuare a pesare sulla scena politica europea, incoraggiando le forze che puntano a una disgregazione dell'Ue. L'altro rischio che si paventava è che nel corso dei negoziati con Londra potessero prodursi divisioni rilevanti fra gli altri paesi Ue (su cui puntava anche Washington). I 27 hanno invece dato prova di una notevole unità di intenti e di un alto grado di coesione, il che gli ha consentito, grazie anche a una gestione efficace della trattativa, di cogliere importanti risultati al tavolo negoziale. La questione della Brexit, sul cui esito finale permane una grande incertezza, rimarrà a lungo al centro dell'agenda europea e potrebbe complicare la realizzazione di alcuni obiettivi, come l'aumento delle risorse per i nuovi settori strategici di intervento dell'Ue.

Nell'ambito della politica estera ha pesato soprattutto il progressivo deterioramento dei rapporti con l'amministrazione Trump che ha molteplici effetti sul ruolo dell'Ue sulla scena internazionale. L'unilateralismo trumpiano ha aperto una frattura profonda nei rapporti transatlantici. L'Ue si trova oggi a perseguire la sua strategia multilateralista in aperto contrasto con il suo alleato tradizionale, che, pur tra remore e contraddizioni, aveva storicamente costituito il principale pilastro della cooperazione internazionale. Le dispute in corso tra le due sponde dell'Atlantico in settori di cruciale importanza, come il commercio, il controllo degli armamenti e il contrasto al cambiamento climatico, hanno un potenziale fortemente destabilizzante e non appaiono componibili nel breve termine. Va rilevato tuttavia che gli europei sono riusciti finora a mantenere un fronte comune su questi dossier.

Trump ha preso di mira l'Unione europea in quanto tale, esaltando la Brexit e assumendo a più riprese posizioni e iniziative che sono suonate di aperto incoraggiamento a leader e raggruppamenti anti-Ue. Il contrasto non poteva essere più netto con il sostegno che, in molti frangenti cruciali, compresa la recente crisi economica, gli Usa hanno dato alla solidarietà intraeuropea. Rimangono diverse aree di importante convergenza strategica, come il ruolo della Nato e i rapporti con la Russia, ma la propensione unilateralista della Casa Bianca potrebbe dar luogo a contrasti anche in questi ambiti. Le crescenti difficoltà nei rapporti con Washington complicano grandemente il raggiungimento di una serie di obiettivi centrali dell'agenda di politica estera dell'Ue. Quest'ultima potrebbe essere indotta di riflesso a perseguire una sua maggiore autonomia – in parte, come si è detto, ciò sta già avvenendo – ma, dato il grande divario di capacità, che non accenna a ridursi, la ricerca di intese transatlantiche, anche

in questo contesto deteriorato, rimane irrinunciabile. D'altra parte, l'Ue fatica, anche nelle aree di suo più immediato interesse strategico, come il Mediterraneo e il Medio Oriente, ad affermare un suo ruolo, specialmente nella gestione dei problemi di sicurezza, con il risultato che l'iniziativa viene spesso lasciata ai singoli Stati membri senza un adeguato coordinamento collettivo.

PRIORITÀ DELL'ITALIA

L'Ue si trova dunque a fronteggiare una serie di sfide e di potenziali fattori di crisi – spinte centrifughe all'interno e pressioni esterne – che tendono ad alimentarsi a vicenda. Tuttavia, le migliorate condizioni economiche grazie alla prolungata crescita degli ultimi anni e la provata capacità dei paesi membri di salvaguardare l'unità interna su alcuni dossier particolarmente spinosi (Brexit, rapporti transatlantici), unitamente alla convergenza su alcuni nuovi, ancorché parziali, progetti di integrazione, offrono una finestra di opportunità per un rilancio del progetto europeo. L'Italia potrà contribuirvi efficacemente, promuovendo al contempo i suoi specifici interessi, solo se riuscirà ad affrontare alcune questioni fondamentali che incidono sulle sue concrete possibilità di azione nel contesto europeo e internazionale.

In primo luogo, serve una strategia di lungo termine per porre rimedio ad alcune debolezze strutturali che limitano la capacità di proiezione internazionale del paese e rischiano di relegarlo a un ruolo marginale. Una priorità ineludibile è la riduzione graduale dell'enorme debito pubblico, ancora superiore al 130 per cento del Pil, che soffoca l'economia e drena enormi risorse che potrebbero essere utilizzate, fra l'altro, per una serie di programmi internazionali. Presentato populisticamente come un vincolo imposto dall'esterno – dai burocrati di Bruxelles – l'obiettivo del rientro dal debito dovrebbe invece essere assunto come una delle principali responsabilità nazionali. Senza una credibile disciplina fiscale l'Italia rischia di risentire, più pesantemente di altri paesi, della prevista interruzione degli interventi di alleggerimento quantitativo (*quantitative easing*) della Bce, di cui ha molto beneficiato per più di due anni. Mantenere sotto controllo i conti pubblici è inoltre fondamentale in una fase nella quale il sistema bancario nazionale non ha ancora completato il suo processo di consolidamento. Inoltre, in caso di shock esogeni, come nuove crisi finanziarie internazionali – uno scenario contemplato da tutte le principali

istituzioni economiche internazionali – l'Italia potrebbe trovarsi particolarmente esposta nel caso scegliesse di adottare una linea di politica economica che comporta un aumento del deficit. Va notato, peraltro, che l'attuale ripresa, anche se modesta, offre maggiore spazio, rispetto al passato, per le politiche di contenimento del disavanzo che l'Italia si è impegnata ad attuare.

Ci sono altri persistenti colli di bottiglia che incidono negativamente sulla capacità di azione internazionale dell'Italia. Uno dei principali è rappresentato dalla mancata ristrutturazione dello strumento militare. Il Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa che aveva suscitato notevoli aspettative è, in effetti, rimasto in larga parte inattuato. La partecipazione alle missioni internazionali, una delle principali e più consolidate direttrici di impegno dell'Italia sulla scena internazionale, potrebbe diventare sempre più problematica.

Un altro problema endemico è la forte dipendenza energetica dall'estero che si è ulteriormente accentuata e che rappresenta un grave handicap in un periodo in cui l'inasprirsi di alcune dinamiche conflittuali – prime fra tutte quelle nel Golfo – potrebbe determinare una crescente volatilità dei prezzi. La recente approvazione della strategia energetica nazionale è un importante passo avanti, ma per la sua attuazione serve un impegno di lunga lena che deve fare i conti con non trascurabili resistenze interne.

In effetti, il superamento di queste strozzature strutturali che indeboliscono la posizione internazionale dell'Italia richiede misure incisive di politica interna. Quest'intreccio ineludibile tra politiche interne e politica estera continua invece ad essere sottovalutato.

Nel campo della politica estera l'Italia soffre indubbiamente di un divario tra aspettative e capacità che genera delusione e sconcerto nell'opinione pubblica¹. Si spiega anche così il giudizio negativo che i cittadini tendono ad esprimere sull'operato del governo sulla scena internazionale. Servirebbe una strategia comunicativa che, con più onestà e trasparenza, si sforzasse di chiarire le regole e i vincoli con cui la nostra diplomazia deve fare i conti nei vari contesti internazionali in cui si trova ad operare. Obiettivi troppo ambiziosi e retoriche autocelebrative che si rivelano, alla prova dei fatti, infondate contribuiscono a trasmettere all'opinione pubblica l'impressione che l'Italia sia impo-

¹ Cfr. il capitolo di Pierangelo Isernia in questo volume e i risultati dell'indagine IAI-Laps: Laboratorio di analisi politiche e sociali (Laps) e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, Roma, IAI, ottobre 2017, <http://www.iai.it/it/node/8352>.

tente o, peggio, sistematicamente discriminata al livello internazionale, alimentando riflessi nazionalistici.

Queste problematiche pesano, in particolare, in ambito europeo. La tendenza a scaricare sull'Europa responsabilità prevalentemente o anche prettamente nazionali – tipico è il caso summenzionato delle misure per il contenimento del disavanzo pubblico e per il rientro dal debito – impediscono la formazione di una base di consenso nazionale sugli obiettivi da perseguire in ambito Ue. Per evitare dannose perdite di credibilità, sia di fronte ai cittadini che ai partner, bisognerebbe al contempo che si evitassero tardive prese di distanza da decisioni che il governo italiano ha condiviso. È il caso delle regole relative al salvataggio interno (*bail-in*) per la risoluzione delle crisi bancarie, che sono state al centro di un'aspra polemica politica.

Né si può ignorare che nei rapporti con i partner europei l'Italia si trova ancora a misurarsi con un storico problema reputazionale, legato alla difficoltà a rispettare in pieno gli impegni concordati collettivamente, che solo di recente si è riusciti a ridimensionare. Un ritorno ai comportamenti opportunistici o devianti del passato avrebbe un impatto pesantemente negativo sulla credibilità del paese.

Una questione ancora più seria, e dirimente, è, come si accennava all'inizio, il radicarsi in Italia, come in altri paesi membri, di orientamenti e formazioni politiche sovraniste che mettono in discussione alcuni principi fondativi della costruzione comunitaria. La difficoltà a concordare al livello europeo efficaci soluzioni comuni a una serie di problemi acutamente avvertiti dai cittadini spinge verso chiusure e ripiegamenti nazionalistici. Se tali orientamenti prevalessero, il probabile risultato sarebbe però un crescente isolamento del paese. Di recente sono anche riemerse pulsioni protezionistiche che mal si conciliano con gli interessi di un paese che è la seconda potenza industriale del continente e che negli ultimi anni ha considerevolmente migliorato la sua capacità esportativa. Né un approccio puramente rivendicazionista – con i famigerati “pugni sul tavolo” – porterebbe molto lontano. Se poi si tornassero ad evocare “piani b” che rimettono in discussione la permanenza dell'Italia nell'eurozona si rischierebbe di creare un clima di sospetto e sfiducia nei confronti dell'Italia che recherebbe grande pregiudizio agli interessi nazionali. Come di recente sottolineato dal presidente Sergio Mattarella, l'uscita dall'euro avrebbe una valenza non solo politica, ma costituzionale, e chi intende perseguirla dovrebbe presentarla esplicitamente all'elettorato e accettare un dibattito approfondito sulle sue implicazioni. Il

rischio è invece che la posizione dell'Italia in Europa si indebolisca progressivamente e divenga alla fine insostenibile a causa di improvvisi atti o dichiarazioni in aperto contrasto con i principi e gli impegni assunti nell'ambito dell'Unione, che porterebbero il paese in rotta di collisione con i partner e le istituzioni comunitarie.

La scelta quindi è innanzitutto tra l'opzione sovranista e quella integrazionista, tra una visione di corto o di lungo respiro degli interessi nazionali. Per pesare realmente nel contesto europeo l'Italia deve farsi portatrice di proposte che mirino a promuovere gli interessi nazionali e, al contempo, a far avanzare il processo di integrazione. Se quest'ultimo si bloccasse o retrocedesse – per esempio, con la fine di Schengen, la rimessa in discussione dei pur limitati strumenti di sostegno economico che sono oggi in grado di attivare le istituzioni europee, o l'indebolimento della cooperazione in materia di sicurezza e di politica estera – l'Italia, così come gli altri Stati membri, si troverebbe, nel complesso, ancora più debole e vulnerabile di fronte alle sfide internazionali.

IL PERCORSO AD OSTACOLI DEL GOVERNO GENTILONI

Il governo Gentiloni, di cui questo volume analizza in dettaglio l'azione di politica estera, ha incontrato notevoli difficoltà ad affermare il punto di vista e gli interessi dell'Italia nel gioco diplomatico europeo. Ha tuttavia tenuto fermo il tradizionale orientamento pro-integrazione del paese. Come evidenziano Gianni Bonvicini e Lorenzo Vai nel secondo capitolo del volume, il governo ha avanzato una serie di proposte di riforma delle politiche e delle istituzioni dell'Ue di stampo integrazionista. Gran parte di queste proposte hanno però incontrato forti resistenze; vari paesi membri hanno d'altronde dichiarato espressamente di essere contrari a nuove cessioni di sovranità. La stessa Commissione europea ha dovuto prendere atto che misure ambiziose di riforma dell'Unione potranno essere discusse solo dopo le prossime elezioni del Parlamento europeo. In questo contesto, l'Italia ha continuato a porre l'accento sulla possibilità di dar vita a nuove forme di integrazione differenziata che consentano a gruppi limitati di paesi membri di approfondire la cooperazione fra loro in alcuni settori. Tale prospettiva non ha però fatto grandi progressi a causa dell'opposizione di alcuni Stati, in particolare quelli di Visegrad, nonché delle crescenti divisioni fra gli stessi paesi fondatori su alcuni progetti chiave di riforma, in particolare quelli riguardanti la *governance* dell'eu-

rozona. Come mostra Marinella Neri Gualdesi nel terzo capitolo, l'Italia ha cercato convergenze e alleanze in varie direzioni, ma soprattutto con i paesi mediterranei e con la coppia franco-tedesca. I tentativi di impostare un'azione comune con i primi sono risultati effimeri, soprattutto sui dossier economici. È invece ancora una volta risultata evidente, pur in presenza di contrasti rilevanti, l'importanza cruciale del confronto con Parigi e Berlino su una serie di settori: dalla difesa alla riforma dell'eurozona, dalle nuove iniziative di cooperazione con l'Africa alla stessa politica migratoria. Si sono al contempo inaspriti i contrasti con il gruppo di Visegrad soprattutto in materia di politica migratoria. L'Italia ha peraltro proposto l'adozione di misure più incisive per garantire il rispetto dello stato di diritto nei paesi, come la Polonia e l'Ungheria, dove è sotto attacco.

La politica fiscale è rimasta uno dei dossier più delicati, nei rapporti non solo con la Germania e i paesi nordici, ma anche con la Commissione. Nel quarto capitolo Ferdinando Nelli Feroci sottolinea come il governo sia riuscito ad ottenere ulteriori spazi di flessibilità per la gestione della politica di bilancio, pur continuando a rispettare, nel complesso, le regole fiscali. È rimasto però irrisolto il contenzioso con Berlino e altri paesi che sono disposti ad accettare nuovi meccanismi di condivisione dei rischi finanziari solo a patto che si potenzino quelli per una loro riduzione. La Germania vorrebbe, fra l'altro, che fossero introdotte nuove regole sulle attività bancarie che rischiano di complicare ulteriormente il processo di risanamento del sistema finanziario italiano. Anche a causa di questa contesa italo-tedesca si sono di fatto bloccati i piani di riforma dell'eurozona. Le proposte presentate dal presidente francese Emmanuel Macron sono risultate, invece, molto più in sintonia con gli interessi italiani. Con la Francia sono quindi emerse in questo settore significative possibilità di convergenza. La cooperazione bilaterale tra Parigi e Berlino, pur tra contrasti su vari aspetti della riforma, si è tuttavia confermata il fulcro del gioco diplomatico europeo. L'obiettivo di un aggancio alla coppia franco-tedesca è rimasto quindi prioritario per l'Italia.

Come notano Nicoletta Pirozzi e Alvaro Galassi nel quinto capitolo, l'Italia ha pienamente condiviso l'approccio negoziale adottato dall'Ue sulla Brexit. I risultati della prima fase della trattativa, con l'accordo sui diritti dei cittadini e sugli obblighi finanziari di Londra, hanno corrisposto pienamente alle richieste dell'Italia. Il governo Gentiloni ha al contempo favorito la prospettiva di un mantenimento di stretti legami di cooperazione con Londra in materia di sicurezza e difesa.

La politica migratoria, cui è dedicato il sesto capitolo di Marcello Di

Filippo e Anja Palm, è invece rimasta un terreno di aspro confronto con i partner dell'Ue. Nessuna delle principali richieste avanzate dall'Italia – in particolare la riforma del Regolamento di Dublino e un'attuazione piena del piano di ricollocazione dei rifugiati – sono state accolte. Sia il Parlamento europeo che la Corte di giustizia europea hanno preso una netta posizione in favore dell'applicazione del principio di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità in materia migratoria, ma ciò non ha portato, come l'Italia sperava, a maggiori concessioni da parte dei partner. Quest'impasse ha indotto il governo, su iniziativa del ministro dell'Interno Marco Minniti, a un deciso cambio di passo, con il varo di una nuova strategia, perlopiù incentrata su iniziative nazionali, che ha portato a una drastica riduzione degli sbarchi. L'Italia è riuscita a convincere l'Ue a un maggiore impegno sulla dimensione esterna della politica migratoria – in particolare per quanto riguarda i rapporti con i paesi africani – e alcuni stati membri hanno accettato di fornire un contributo più attivo alle operazioni marittime nel Mediterraneo. Nel complesso, però, le iniziative attestanti un'effettiva solidarietà europea sono rimaste estremamente scarse. Ciò ha ulteriormente radicato nell'opinione pubblica nazionale la percezione che l'Italia sia stata cinicamente lasciata sola nel fronteggiare un fenomeno che, per le sue caratteristiche e dimensioni, imporrebbe una cooperazione assai più stretta fra i paesi membri. Questa percezione ha fortemente contribuito ad alimentare la sfiducia popolare nei confronti dell'Unione e dello stesso governo. Le politiche di integrazione dei migranti sul territorio nazionale, fondamentali per garantire un miglior rapporto tra cittadini italiani e migranti, non hanno fatto progressi sostanziali. È il caso, in particolare, dei progetti per facilitare l'acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri minorenni e di quelli residenti da lungo tempo in Italia.

L'Italia ha continuato a svolgere un ruolo particolarmente attivo nella promozione dei progetti miranti a una più stretta cooperazione europea nel campo della difesa. Il governo Gentiloni ha dato un contributo rilevante, in particolare, al varo della Cooperazione strutturata permanente, anche se avrebbe voluto che tale iniziativa assumesse una configurazione più ambiziosa. La capacità effettiva dell'Italia di inserirsi a pieno titolo nelle nuove forme di integrazione militare che potrebbero maturare a livello europeo dipenderà dall'attuazione delle misure di riforma previste dal Libro bianco, che, come sottolineano Alessandro Marrone e Paola Sartori nel settimo capitolo, ha rappresentato finora un'occasione mancata. I due autori mettono altresì in rilievo l'impegno a vasto spettro dell'Italia nelle missio-

ni internazionali, in continuità con un consolidato orientamento. Il governo Gentiloni ha al contempo prospettato un riposizionamento strategico della presenza italiana nelle missioni verso aree, come il Nord Africa e la stessa Africa subsahariana, dove sono in gioco più diretti interessi nazionali. Uno sviluppo importante in questo quadro è la decisione della Nato di istituire un hub per il Sud a Napoli nel quadro del Joint Force Command.

Anche in campo energetico, come nota Nicolò Sartori nell'ottavo capitolo, l'Italia ha inevitabilmente continuato a guardare soprattutto al Mediterraneo e all'Africa subsahariana. La possibilità di consolidare la *partnership* con alcuni paesi chiave, come l'Algeria e la Libia, continuerà però a dipendere in grande misura dagli sviluppi interni di tali paesi. Anche la prospettiva di uno sfruttamento delle nuove risorse energetiche nel Mediterraneo orientale deve fare i conti con le persistenti dinamiche conflittuali dell'area. D'altra parte, il posizionamento strategico dell'Italia in campo energetico continua a beneficiare delle strategie innovative e di espansione perseguite da aziende come Eni ed Enel. In questo quadro è venuto anche maturando un crescente impegno italiano per lo sviluppo della dimensione climatica della politica energetica. A ciò dovrebbe accompagnarsi, come sottolinea ancora Sartori, l'adozione di misure che consentano di ridurre la tradizionale dipendenza del paese dagli approvvigionamenti dall'estero, un fattore non trascurabile di condizionamento dell'azione di politica estera.

Nel campo del diritto internazionale si sono registrati alcuni sviluppi rilevanti che sono illustrati in dettaglio da Natalino Ronzitti nel nono capitolo. Due in particolare: l'approvazione della legge che disciplina l'invio delle missioni militari all'estero e l'introduzione del reato di tortura nell'ordinamento penale italiano in ossequio ai trattati internazionali che vietano la tortura e di cui l'Italia è parte. La legge sulle missioni fissa, come sottolinea Ronzitti, una serie di paletti contro possibili derive interventiste; prevedendo un ruolo centrale per il parlamento, essa potrà inoltre stimolare un più approfondito dibattito pubblico sulle finalità e i rischi delle missioni. Rimangono pendenti alcune rilevanti dispute bilaterali, che hanno suscitato un intenso dibattito pubblico, in particolare quella con l'India sul caso dei marò e quella con l'Egitto sul caso Regeni. Inoltre, l'Italia dovrebbe dedicare, secondo Ronzitti, maggiore attenzione ai temi del disarmo e sviluppare posizioni più autonome dagli Usa sull'uso della forza nei conflitti internazionali.

Nel decimo capitolo Simone Romano e Fabrizio Saccomanni esaminano le principali iniziative assunte dall'Italia in quanto detentrici del-

la presidenza di turno del Gruppo dei Sette. Si è trattato di un impegno particolarmente complesso essendosi manifestate nel corso dell'anno crescenti divergenze tra gli Usa e gli altri membri del Gruppo riguardo a vari capitoli dell'agenda del G7, in particolare la politica ambientale e quella commerciale. A causa di tali divergenze il futuro stesso del G7 è apparso, per la prima volta, a rischio. Al vertice del G7 l'Italia è riuscita a far approvare un documento di compromesso, evitando che si concludesse con un fallimento, e a dar rilievo nell'agenda del Gruppo ad alcune tematiche di suo primario interesse strategico, come il sostegno allo sviluppo dell'Africa, la cooperazione in materia di antiterrorismo e il contrasto alle pratiche fiscali scorrette. Grazie a un proficuo rapporto di cooperazione con la presidenza tedesca del G20 è stata avviata anche una nuova importante iniziativa per il rafforzamento della *governance* finanziaria globale.

Tre capitoli del volume sono dedicati all'azione italiana nel Mediterraneo e in Medio Oriente. Nel capitolo 11 Silvia Colombo e Andrea Dessì ne tracciano un quadro d'insieme, sottolineando come l'attenzione del governo si sia gradualmente spostata dal Medio Oriente allargato, in particolare Afghanistan, Iraq e Kuwait – dove l'Italia ha fra l'altro svolto un ruolo significativo nell'ambito delle operazioni antiterrorismo –, al Nord Africa, con un accresciuto impegno soprattutto in Libia, e all'Africa subsahariana, dove sono in gioco crescenti interessi italiani. I due autori sottolineano inoltre come le iniziative italiane nella regione siano state, assai più che in passato, condizionate dalla questione migratoria. L'obiettivo del contenimento dei flussi migratori ha assunto una rilevanza prioritaria nei rapporti con vari paesi: non solo la Libia, ma anche la Tunisia e i paesi dell'Africa occidentale. Lo scarso dinamismo dell'Ue nell'area ha anche indotto il governo a privilegiare, più che in passato, la dimensione bilaterale. Per l'Italia continua però a porsi il problema di come creare adeguate sinergie con le iniziative multilaterali, in particolare quelle europee, e di come ottenere un più attivo impegno delle istituzioni comuni nella gestione dei problemi regionali. Nella sua puntuale ricostruzione dell'azione del governo Gentiloni in Libia, anche Roberto Aliboni, nel capitolo 12, mette in rilievo le importanti implicazioni del passaggio a una politica migratoria di contenimento. Ne è derivato un cambiamento sostanziale della strategia verso la Libia. Le azioni unilaterali intraprese dal governo, a partire soprattutto da metà 2017, per contenere gli sbarchi hanno costantemente rischiato di indebolire il governo Serraj, laddove il suo consolidamento aveva in precedenza rappresentato l'obiettivo prioritario dell'Italia. I tempi della transizione si sono però, in effetti, rivelati troppo lunghi. Serraj

non è stato in grado di assicurare una *partnership* efficace e l'Italia si è trovata nella necessità di rivolgersi anche ad altri interlocutori, non tutti in sintonia con il governo legittimo. D'altronde, come nota Aliboni, gli sviluppi sul terreno sono andati, nel corso dell'anno, in direzione opposta a quella auspicata dal governo Gentiloni. Anche i tentativi di attuare più incisive strategie comuni con alleati e partner non hanno avuto successo. Il governo aveva fatto affidamento sull'appoggio Usa, ma ha dovuto invece prendere atto di un progressivo disimpegno americano, accentuatosi con l'amministrazione Trump. Ma ancor più deleteria è stata la mancanza di un'effettiva cooperazione con la Francia, con cui è continuata anzi una deleteria competizione.

I rapporti con l'Egitto sono rimasti problematici a causa del caso Regeni, ma il clima è migliorato. Nel capitolo 13, dedicato ai rapporti italo-egiziani, Azzurra Meringolo si sofferma in particolare sulla scelta del governo Gentiloni di riprendere il dialogo bilaterale, inviando nuovamente un ambasciatore al Cairo. Dietro questa scelta ci sono i forti legami economici e commerciali tra i due paesi e la prospettiva di un loro ulteriore consolidamento. L'Italia è vitalmente interessata a una più stretta cooperazione con il Cairo anche per una gestione più concertata della crisi libica e per il contenimento dei flussi migratori. Sviluppando una linea d'azione già intrapresa dai precedenti esecutivi, il governo Gentiloni ha intensificato l'azione dell'Italia verso l'Africa. La regione saheliana, in particolare, ha acquisito un'importanza crescente anche per l'urgenza di far fronte alla pressione migratoria. Tuttavia, come sottolinea Bernardo Venturi nel capitolo 14, il governo ha colto risultati significativi anche nell'ambito della cooperazione economica, con un incremento degli investimenti diretti e lo sviluppo di vari progetti energetici. Venturi segnala anche un maggiore attivismo dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, che si è potuta avvalere di un graduale, anche se modesto, aumento dei fondi disponibili per il settore.

Nei rapporti con la Russia, come notano Riccardo Alcaro e Nona Mikheilidze nel capitolo 15, l'Italia ha continuato a cercare un difficile equilibrio tra, da un lato, il sostegno alla politica delle sanzioni che Ue e Nato hanno continuato a perseguire in risposta all'annessione della Crimea e all'intervento russo in Ucraina, e, dall'altro, la volontà di riattivare il dialogo politico e la cooperazione economica con Mosca. I due autori sottolineano come in realtà i rapporti economici, nonostante le sanzioni, si siano di recente intensificati e le aziende italiane abbiano sviluppato, con il sostegno del governo, efficaci strategie di adattamento alle controsanzioni di

Mosca, riuscendo a recuperare terreno sul mercato russo. Il mondo imprenditoriale italiano, e anche larga parte del mondo politico, vorrebbe la revoca delle sanzioni, ma in seno sia alla Nato che all'Ue c'è molta riluttanza a fare concessioni. In effetti, le tensioni con Mosca si sono ulteriormente acuite anche per effetto delle interferenze russe nella politica interna di vari paesi. I vincoli di solidarietà con gli alleati richiedono inoltre che l'Italia tenga nel debito conto le preoccupazioni che continuano a manifestare alcuni paesi dell'Europa centro-orientale e baltica nei confronti della politica di sicurezza del Cremlino.

L'Italia ha avuto un atteggiamento ambivalente anche nei confronti della Cina. Da un lato, come evidenzia Lorenzo Mariani nel capitolo 17, ha intensificato le iniziative diplomatiche per un partenariato più solido e ad ampio spettro con Pechino, anche per poter sfruttare le opportunità offerte dall'espansione economica globale della Cina, in particolare dall'iniziativa *Belt and Road*. Dall'altro, non ha mancato di manifestare, al pari di altri paesi europei, una crescente preoccupazione per i rischi che l'espansione cinese può comportare sul piano economico, ma anche per la sicurezza nazionale. Il governo Gentiloni è stato, fra l'altro, fra i più decisi sostenitori in sede Ue della necessità di adottare misure adeguate per contrastare le pratiche commerciali scorrette di Pechino. Sia in campo economico che politico, Italia può sperare di avere un effettivo potere contrattuale nei confronti della Cina solo sulla base di posizioni unitarie con i partner europei.

Un maggior dinamismo italiano si è manifestato anche nell'area balcanica. Ciò è ricollegabile in parte, come sottolineano Eleonora Poli, Cristian Barbieri e Gabriele Rosana nel capitolo 16, alle responsabilità assunte dall'Italia nel 2017 come presidente di turno del Processo di Berlino, una delle principali iniziative di cooperazione regionale. Nei Balcani occidentali, più che in altre aree, le iniziative italiane si sono sviluppate in sinergia con la strategia regionale europea. L'Italia ha puntato soprattutto sui progetti per l'interconnettività regionale e per la creazione di un mercato unico della regione, che, se attuati, favorirebbero grandemente la cooperazione con l'Italia e con l'Ue nel suo complesso. Nei Balcani cooperazione regionale e integrazione europea non possono che procedere di pari passo. L'Italia potrà dare un contributo importante a questa sinergia se riuscirà a dare effettiva continuità alle iniziative intraprese nel corso del 2017.

Nell'ultimo capitolo del volume Pierangelo Isernia, sulla base anche dei risultati di un recente sondaggio di opinione IAI-Laps, affronta una

delle questioni cruciali della politica estera italiana: il divario tra ambizioni e capacità. L'Italia, secondo Isernia, ha avuto, più di altri paesi, difficoltà ad adattarsi al mutato scenario internazionale del dopo Guerra Fredda, che richiede l'assunzione di nuovi compiti e responsabilità. Anche per effetto di una strategia di comunicazione mal calibrata, si sono create eccessive aspettative nell'opinione pubblica – poi regolarmente deluse. Un ridimensionamento degli obiettivi può essere a volte necessario, ma la via maestra, come già sottolineato, rimane un rafforzamento delle capacità e degli strumenti per la promozione del ruolo internazionale del paese.

RUOLO IN EUROPA

2.

Iniziative e proposte per la riforma dell'Ue

Gianni Bonvicini e Lorenzo Vai

La fine del governo Renzi, a seguito del fallito referendum costituzionale del 5 dicembre 2016, aveva fatto temere che si creasse un vuoto nell'azione italiana in ambito Ue. La crisi di governo si risolveva invece rapidamente, con l'insediamento già il 12 dicembre del nuovo esecutivo guidato da Paolo Gentiloni. Si evitava così una cesura nella politica europea dell'Italia. Per di più, il nuovo premier confermava la composizione del precedente governo, lasciando al loro posto la maggior parte dei ministri e sottosegretari (fra cui Sandro Gozi, sottosegretario della Presidenza del Consiglio con delega agli affari europei). Fra le poche eccezioni, il passaggio di Angelino Alfano dagli interni agli esteri al posto dello stesso Gentiloni, ma senza che ciò intaccasse i rapporti di collaborazione fra i nostri dirigenti politici e quelli degli altri stati membri e delle istituzioni europee.

Tuttavia, la caduta del governo Renzi ha suscitato nell'Unione non poche perplessità circa la capacità dell'Italia di continuare lungo la strada delle riforme tanto vantata in Europa dallo stesso Renzi come prova di un nuovo dinamismo del governo sia sul fronte interno che su quello dell'integrazione europea. Gentiloni e i suoi colleghi di governo, da Gozi al ministro dell'Economia Pier Carlo Padoan, si sono pertanto adoperati per tranquillizzare Bruxelles e i principali leader europei sulla continuità dell'impegno comunitario dell'Italia. "Contribuire a disegnare il futuro dell'Europa – ha sostenuto Gentiloni – è il modo migliore per tutelare e difendere i nostri interessi nazionali"¹.

¹ Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo straordinario del 29 aprile 2017 e conseguente discussione, Senato, *Resoconto steno-*

In effetti, anche nel 2017 non sono mancate proposte e iniziative italiane in diversi ambiti delle politiche europee. Nei primi mesi del 2017 il governo si è concentrato in particolare sulla preparazione del Vertice di Roma che si è svolto il 25 marzo 2017 in occasione del 60° anniversario dei Trattati fondativi dell'Unione. Obiettivo del vertice era di mostrare unità di intenti e di visione tra gli Stati membri in uno dei momenti più difficili dell'Unione, in preda a numerose forze centrifughe. Risultato dell'incontro è stata la dichiarazione firmata da tutti i 27 leader del Consiglio europeo, con la quale sono stati riconosciuti i meriti del processo d'integrazione e delineati gli obiettivi molto generali – da perseguire nel prossimo decennio². Il risultato è un documento a basso impatto programmatico e visibilmente annacquato dalle negoziazioni, ma tuttavia non scontato, considerate le non trascurabili divergenze tra i paesi membri. Chiudere il vertice senza una dichiarazione comune che celebrasse l'Ue sarebbe stato un fallimento, che si è riusciti a scongiurare anche grazie all'operosa azione diplomatica italiana. Così, l'unanime sostegno a “un'Unione sicura, prospera, competitiva, sostenibile e socialmente responsabile”³ può forse sembrare un'ovvietà, ma ribadirlo a un mondo che guarda con preoccupazione al futuro dell'Europa non è risultato da poco.

Quattro obiettivi principali hanno caratterizzato la posizione dell'Italia sulle riforme dell'architettura e del funzionamento istituzionale dell'Unione: 1) l'approfondimento del processo d'integrazione nell'ambito dei Trattati vigenti; 2) lo sviluppo di nuove forme di integrazione differenziata; 3) una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole della *governance* macroeconomica; 4) una più attenta salvaguardia dello stato di diritto all'interno dell'Ue.

Questa politica di attivo sostegno al processo d'integrazione, ispirata al principio dell'“unione sempre più stretta” (*“ever closer union”*), non è una novità, essendo stata generalmente perseguita, pur con diversi gradi di convinzione ed efficacia, da tutti i governi italiani che si sono succeduti negli anni. Sono però cambiati gli orientamenti dell'opinione pubblica nazionale e le posizioni di alcuni partiti nei confronti dell'Ue. Sebbene a

grafico dell'Assemblea, seduta n. 813, 27 aprile 2017, p. 29, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda38060.htm>.

² Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea. La dichiarazione di Roma, 25 marzo 2017, <http://europa.eu/!wC76rf>.

³ Ibid.

partire dal 2016 i sondaggi registrino anche in Italia una ripresa, peraltro modesta, della fiducia nei confronti dell'Ue⁴, gli italiani rimangono tra gli europei più critici e sfiduciati. Gli stessi sondaggi indicano in effetti un consolidamento dell'euroscetticismo in una parte rilevante dell'opinione pubblica⁵. Questo atteggiamento dei cittadini marcatamente più critico verso l'Ue ha notevolmente influito sulle dinamiche interne e diverse formazioni politiche hanno cercato di avvantaggiarsene. Il governo ha però tenuto fermo, nel complesso, il suo orientamento pro-integrazione.

In effetti, le principali proposte politico-istituzionali del governo Gentiloni hanno mirato a una maggiore integrazione sovranazionale: dal completamento e approfondimento dell'Unione economica e monetaria al rafforzamento degli strumenti comuni europei nel campo della sicurezza⁶, da una più condivisa gestione dei flussi migratori e delle richieste di asilo⁷ alla creazione di una lista transnazionale per le prossime elezioni del parlamento europeo⁸.

⁴ Commissione europea, *Standard Eurobarometer*, 2016-2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>.

⁵ Cfr. il capitolo di Pierangelo Isernia in questo volume; Ipsos e Acri, *Gli italiani e il risparmio*, ottobre 2017, p. 48-69, https://www.acri.it/_upload/Eventi/93_GMR/Report_completo.pdf; Laboratorio di analisi politiche e sociali (Laps) e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, Roma, IAI, ottobre 2017, <http://www.iai.it/it/node/8352>.

⁶ Cfr. intervento di Sandro Gozi: Camera, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 816, 19 giugno 2017, p. 40-44, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0816/stenografico.pdf>.

⁷ Ansa, *Migranti, dal Pe primo via libera a riforma Dublino*, 20 ottobre 2017, http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2017/10/19/da-pe-primo-via-libera-a-riforma-dublino_f5393f18-f197-49b6-930c-24dd1aa671aa.html.

⁸ Cfr. intervento di Sandro Gozi: Camera, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 873, 18 ottobre 2017, p. 27, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0873/stenografico.pdf>. La proposta è stata bocciata dal Parlamento europeo il 7 febbraio 2018. In tema di riforme politico-istituzionali, oltre alle iniziative governative, merita di essere segnalata la relazione finale del comitato dei saggi istituito dalla presidente della Camera Laura Boldrini, intitolata *Stato e prospettive dell'Unione europea* e pubblicata nel febbraio del 2017 (<http://presidente.camera.it/17?notizia=2641>). La relazione ha rappresentato il documento finale di un percorso iniziato nel 2015 con la dichiarazione *Più integrazione europea: la strada da percorrere*, firmata da 15 presidenti delle camere nazionali degli Stati membri dell'Ue, a cui è seguita una consultazione pubblica svoltasi nel 2016. Il documento dei saggi – basandosi sui risultati della consultazione – punta ad illustrare le conquiste del processo d'integrazione, e le riforme che necessita per affrontare le sue attuali sfide: economia, migrazioni, sicurezza. Senza entrare nel dettaglio delle singole proposte, l'idea di fondo della relazione è chiara: in tutti gli ambiti politici è

Ciò che ha contraddistinto in seconda battuta l'azione italiana è stata la via sostenuta per conseguire questi passi avanti verso una maggiore integrazione: quella dell'integrazione differenziata. Partendo dalla constatazione che all'interno dell'Ue esistono già differenti livelli di integrazione, il governo ha fatto propria l'idea di un ulteriore sviluppo di tale differenziazione come unico modo per facilitare le decisioni sulle nuove forme di integrazione, permettendo da un lato agli stati più volenterosi di attuare una maggiore integrazione fra loro, funzionale alle nuove sfide regionali e globali, dall'altro di rispettare la volontà dei paesi che non intendono rinunciare a ulteriori porzioni di sovranità⁹. Il governo ha però propugnato una differenziazione che sia in linea di principio inclusiva, che consenta cioè a tutti gli Stati membri che ne facciano richiesta di partecipare alle nuove forme di integrazione anche in una fase successiva¹⁰. Va notato, a tal riguardo, che su iniziativa italiana è stata inclusa nella dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017 l'indicazione di procedere "a ritmi e con intensità diversi se necessario"¹¹. All'attivo dell'Italia vanno menzionati, più nello specifico, il contributo al recente lancio della Cooperazione strutturata permanente (Pesco) nel settore della difesa¹², e il sostegno ad alcune proposte, come l'introduzione di una tassa europea sui servizi digitali (la cosiddetta web o *digital tax*), l'istituzione di un ministro del Tesoro dell'eurozona, e la creazione di meccanismi che consentano maggiori investimenti europei nell'ambito dell'eurozona¹³. Esempi concreti, questi, di un'integrazione differenziata attuabile attraverso cooperazioni rafforzate o decisioni che non necessitano di una riforma dei Trattati, opzione ritenuta oggi inattuabile. Al contempo, il governo ha evitato di riproporre nuove forme di cooperazione esterne alla cornice legale dell'Ue, che sono risultate divisive, come l'idea di una "Schengen della difesa", avanzata nell'agosto

necessario un avanzamento dell'integrazione sovranazionale, da perseguire sia a trattati invariati (nel breve periodo) che contemplando una riforma di questi (nel lungo periodo).

⁹ Cfr. intervento di Paolo Gentiloni, Camera, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 755, 8 marzo 2017, p. 60-62, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0755/stenografico.pdf>; Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo straordinario del 29 aprile 2017..., cit.

¹⁰ Cfr. Lorenzo Vai, "EU60: Re-founding Europe. The responsibility to propose", in *Documenti IAI*, n. 17|06, aprile 2017, <http://www.iai.it/it/node/7550>.

¹¹ Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri..., cit.

¹² Si veda il capitolo di Alessandro Marrone e Paola Sartori nel presente volume.

¹³ Si veda il capitolo di Ferdinando Nelli Feroci nel presente volume.

del 2016 dal ministro della Difesa Roberta Pinotti e dall'allora ministro degli Esteri Gentiloni¹⁴.

Parallelamente il governo italiano ha continuato a insistere sulla necessità di una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole e dei vincoli macroeconomici introdotti negli ultimi anni per tenere sotto controllo le finanze pubbliche degli Stati membri ("six-pack", "two-pack", semestre europeo e Fiscal compact). La posizione del governo Gentiloni al riguardo non si è discostata da quella del precedente governo Renzi (la conferma di Pier Carlo Padoan come ministro dell'Economia ha facilitato la continuità). Vi è stato in più uno sforzo per evitare le asprezze polemiche che avevano portato nel 2016 (in particolare in coincidenza con la campagna referendaria) a tensioni tra il governo Renzi e le istituzioni europee sull'applicazione delle regole macroeconomiche¹⁵. Il tema della flessibilità, inquadrato in un più ampio discorso di sostegno europeo alla ripresa economica¹⁶, è dunque rimasto tra le principali priorità dal governo, come evidenziato in documenti quali la nota governativa sul quadro finanziario pluriennale dell'Unione del 12 aprile 2017¹⁷. Il governo italiano ha poi espresso ferma contrarietà all'introduzione del Fiscal compact all'interno dei Trattati, proprio per il rischio che comporta di un ulteriore irrigidimento delle regole macroeconomiche che l'Italia ha invece cercato di rendere più flessibili¹⁸. Il governo italiano non ha peraltro mancato di rimarcare come le istituzioni europee (e alcuni dei suoi Stati membri) si siano mostrate rigide sugli obblighi di politica economica e abbiano invece assunto un atteggiamento molto più accomodante su quelli relativi alla gestione dei flussi migratori e alle politiche di accoglienza dei rifugiati. In particolare il fallimento del

¹⁴ Paolo Gentiloni e Roberta Pinotti, "Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo", in *La Repubblica* e *Le Monde*, 11 agosto 2016, <https://www.esteri.it/mae/tiny/23270>.

¹⁵ Ettore Greco, "Ruolo e posizioni in Europa", in Ettore Greco e Natalino Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016*, Roma, Nuova Cultura, 2017, p. 14-15, <http://www.iai.it/it/node/6631>.

¹⁶ Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo straordinario del 29 aprile 2017..., cit., p. 28.

¹⁷ Governo italiano, *Il Quadro finanziario pluriennale: uno strumento strategico al servizio degli obiettivi dell'Unione europea*, 12 aprile 2017, http://www.politicheeuropee.gov.it/files/Paper_QFP_FINAL_ita.pdf.

¹⁸ Cfr. intervento di Sandro Gozi: Camera, *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 818*, 21 giugno 2017, p. 90, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0818/stenografico.pdf>.

piano di ricollocamento dei rifugiati ha rappresentato per l'Italia una grave violazione del principio di solidarietà che ha avuto riflessi pesantemente negativi sulle percezioni dell'opinione pubblica¹⁹. Il rischio, denunciato da Gentiloni, è di ritrovarsi un'Europa a "diverse rigidità" che in alcuni settori non riesce a far rispettare il principio cardine della solidarietà²⁰.

Il governo italiano ha anche posto un accento crescente sulla salvaguardia dello stato di diritto e dei principi democratici, uno dei pilastri fondanti della costruzione europea. Il rischio denunciato dal governo è che le recenti violazioni dello stato di diritto portino a un graduale sfaldamento dell'intero progetto europeo. Rappresentanti del governo hanno chiamato apertamente in causa Ungheria e Polonia per le violazioni di alcune regole e diritti fondamentali che sono parte integrante dell'*acquis* comunitario. Anche le inottemperanze da parte di alcuni Stati membri degli obblighi di solidarietà previsti dai trattati (*in primis* quelli relativi al piano di ricollocamento dei rifugiati) sono state a più riprese stigmatizzate dal governo²¹ che ha proposto, fra l'altro, di condizionare l'erogazione dei fondi comunitari al rispetto dei valori fondamentali e delle regole di convivenza all'interno dell'Unione²².

In conclusione, il bilancio dell'azione europea dell'Italia nel 2017 può definirsi abbastanza positivo, soprattutto alla luce dei timori che la caduta del governo Renzi aveva suscitato fra le istituzioni dell'Unione e i nostri maggiori partner. In particolare, nel settore dell'immigrazione il governo, dopo vari tentativi di smuovere l'Ue dalla sua inerzia, ha preso l'iniziativa con alcune azioni concrete nei confronti della Libia (dal dialogo con i sindacati libici all'addestramento della Guardia costiera di Tripoli), svolgendo un ruolo di guida, o almeno di traino, nei confronti dell'Unione²³. È importante che il governo italiano abbia ottenuto un sostegno concreto da parte dell'Ue sia attraverso la missione navale Sophia, che ha contribuito, fra l'altro, alle attività di addestramento del personale della Guardia costiera libica, sia con contributi finanziari.

È auspicabile che lo stesso grado di attivismo e di capacità proposi-

¹⁹ Si veda il capitolo di Marcello Di Filippo e Anja Palm nel presente volume.

²⁰ Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo straordinario del 29 aprile 2017..., cit., p. 28.

²¹ Cfr. intervento di Sandro Gozi: Camera, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 816, cit., p. 42-43.

²² Cfr. Governo italiano, *Il Quadro finanziario pluriennale*, cit., p. 3-4.

²³ Si veda il capitolo di Roberto Aliboni nel presente volume.

tiva si manifesti anche nel 2018, anno nel quale potrebbero essere gettate le basi per un profondo cambiamento politico e, forse, istituzionale dell'Unione. È bene che l'Italia, vitalmente interessata a partecipare a questo processo da protagonista, non vi si faccia trovare impreparata.

3.

Alla ricerca di alleanze in Europa

Marinella Neri Gualdesi

Il referendum del 23 giugno 2016 sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione europea, con la vittoria dei favorevoli al *leave*, e l'ascesa delle forze politiche euroscettiche in numerosi paesi membri hanno aperto una fase di ridefinizione degli equilibri tra i paesi membri e delle politiche dell'Ue, ma anche di grande incertezza sulle sorti stesse del progetto europeo. La vittoria di Emmanuel Macron alle presidenziali in Francia e la mancata affermazione dei movimenti euroscettici in alcune elezioni tenutesi nel corso dell'anno, hanno schiarito l'orizzonte. In effetti, nel corso del 2017 non ha soffiato solo il vento del pessimismo; è stato anche l'anno del rilancio delle ambizioni europee. Tanto da spingere in settembre il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker ad affermare che l'Ue "naviga col vento in poppa". Ma forse l'Europa dovrebbe ricordarsi della massima di Seneca: nessun vento è favorevole per il marinaio che non sa a quale porto approdare. La rotta dell'Ue ancora non è infatti ben chiara e soprattutto ci sono più timonieri in competizione per definirla.

Nella fase che si è aperta dopo il referendum britannico il governo italiano ha visto l'opportunità di guadagnare nuovi spazi di influenza; ha ritenuto, in particolare, di potersi agganciare più facilmente alla coppia franco-tedesca, puntando a far parte del ristretto gruppo di testa dell'Ue in via di riconfigurazione in vista dell'uscita del Regno Unito. L'obiettivo dell'Italia, fin dal vertice convocato dal governo guidato da Matteo Renzi a Ventotene il 22 agosto 2016, era di allargare il campo diplomatico europeo, non lasciando solo a Francia e Germania il ruolo di punta della nuova stagione di riforme che sembrava profilarsi in Europa. Inserirsi nell'asse franco-tedesco è da sempre l'ossessione dei governi italiani. Parallelamente, il governo ha cercato di attuare una strategia diplomatica più articolata, appoggiando la prospettiva di un rafforzamento del fronte

dei paesi mediterranei dell'Ue. Pochi giorni dopo l'incontro a Ventotene il presidente del Consiglio ha partecipato a un vertice ad Atene dei paesi del sud Europa, centrato sulla richiesta di introdurre una maggior flessibilità nel Patto di stabilità per favorire crescita e investimenti.

L'unità ostentata nell'incontro di Ventotene, i cui risultati sono stati in realtà piuttosto scarsi, si è però presto dissolta. Al successivo Consiglio europeo informale di Bratislava del 16 settembre, il primo nel formato a 27 (senza il Regno Unito), è tornata a manifestarsi la divisione tra i paesi membri favorevoli al rigore e quelli che chiedono una maggiore flessibilità fiscale. Inoltre è emersa in piena luce la mancanza di consenso su una politica comune di gestione dei flussi migratori. Netta è stata la frattura con i paesi dell'Europa centrorientale, contrari al piano di ripartizione dei rifugiati in base al sistema delle quote. I paesi del Gruppo di Visegrad, in particolare, hanno anche confermato la loro opposizione a un rafforzamento dell'integrazione che implichi nuovi trasferimenti di sovranità.

I risultati deludenti del Consiglio europeo di Bratislava hanno provocato una reazione piuttosto aspra da parte dell'Italia. Nessuna delle principali richieste italiane sulle misure per far ripartire la crescita e soprattutto sui temi dell'immigrazione è stata recepita. Per rimarcare le divergenze con Parigi e Berlino il Presidente del Consiglio ha rifiutato di tenere una conferenza stampa congiunta.

L'isolamento in cui l'Italia si è trovata a Bratislava ha posto apertamente al governo italiano il problema delle alleanze su cui può contare per affrontare i dossier considerati prioritari per gli interessi nazionali. In passato l'Italia aveva puntato a valorizzare il ruolo dei paesi fondatori come perno di un'azione diplomatica volta a ridefinire le politiche comunitarie. Salvo accorgersi che questa idea di un nucleo dei paesi fondatori apparteneva ormai al passato. Basterebbe pensare ai ripetuti, duri, scontri non solo con la Germania ma anche con l'Olanda sui temi della *governance* economica dell'eurozona.

L'aggancio alla coppia franco-tedesca, più volte tentato dai governi italiani, non si è mai rivelato facile. Se da un Hollande indebolito nella parabola finale della sua presidenza erano arrivate delle aperture, l'elezione di Macron, con la sua ambiziosa agenda di rilancio della discussione sul futuro dell'Ue, ha rimesso al centro della politica francese il rapporto con Berlino, relegando Roma al ruolo di interlocutore di secondo piano.

L'arrivo all'Eliseo di Macron ha comunque messo in moto una nuova dinamica nelle relazioni tra i paesi membri, come testimonia il vertice sull'immigrazione convocato a fine agosto a Parigi tra Francia, Germania,

Italia e Spagna. Un formato che è risultato il più consono per l'Italia, che ha ottenuto alcune prime risposte comuni per gestire il fenomeno migratorio e una convergenza sulla necessità, in linea di principio, di rivedere il regolamento di Dublino.

La presidenza Macron offre all'Ue un'opportunità di rilancio preziosa in tempi in cui il vento sembra ancora soffiare a favore del nazionalismo euroscettico. Il risultato di quest'azione rifondatrice può essere un'Europa a due velocità, come sembra apertamente suggerire il presidente francese, che non crede più nell'Europa a 27 e propone di partire con un'avanguardia aperta. Tra Francia e Germania si è aperto un negoziato che, partendo dal trattato dell'Eliseo, firmato nel 1963 da Adenauer e de Gaulle, punta a rafforzare la collaborazione economica e politica bilaterale, proponendo di fatto la coppia franco-tedesca, dopo la formazione di un governo in Germania, come il perno di un'avanguardia più integrata dell'Ue. Non sarà facile per l'Italia unirsi all'Europa della prima velocità, partecipando a pieno titolo, in particolare, all'intesa franco-tedesca sui temi economici, che potrebbe contemplare, fra l'altro, un avanzamento in materia di diritto societario e tassazione delle imprese.

L'ipotesi evocata da Gentiloni al vertice di settembre a Lione con la Francia di giungere nel corso del 2018 alla firma di un "trattato del Quirinale" mira fra l'altro ad evitare un indebolimento del ruolo dell'Italia. Una cornice bilaterale stabile, pur dai contorni tutti da definire, potrebbe istituzionalizzare una cooperazione con una forte impronta europeista, e formalizzare un rapporto tra i due paesi. Rapporto che, secondo Macron, sarebbe complementare a quello franco-tedesco: non inferiore né in concorrenza, ma con la consapevolezza da entrambe le parti che non avrà la stessa valenza.

Nell'azione diplomatica dell'Italia sono emerse difficoltà soprattutto con i paesi del Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria), principalmente a causa dei contrasti sulle quote di ricollocamento dei richiedenti asilo. In luglio una lettera con accuse all'Italia di uno scarso controllo alle frontiere esterne dell'area Schengen ha acuito lo scontro, e confermato le gravi fratture che l'emergenza migranti ha creato in Europa. Le tensioni con l'Austria per l'ipotizzato dispiegamento di truppe al confine del Brennero, recepito con molta irritazione in Italia, hanno ulteriormente messo in risalto gli ostacoli che si frappongono a un comune sforzo europeo per affrontare l'ondata migratoria.

Su altri temi, come il raddoppio del gasdotto Nord Stream che collega la Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico, progetto contestato dai

paesi dell'est e dai baltici, l'Italia, forse perché scottata per la bocciatura del South Stream, ha avuto un atteggiamento ondivago, mentre avrebbe dovuto attuare una strategia di aperto sostegno alle regole del mercato europeo dell'energia, come chiesto da quei paesi. Con un approccio poco lungimirante, l'Italia ha rinunciato a ricercare un'intesa su questo tema energetico con i paesi dell'Europa centroorientale che poteva consentirle di ottenere risultati in altri ambiti.

Sta per partire, fra l'altro, il negoziato sul bilancio pluriennale 2021-2027 dell'Ue, che dovrà tenere conto anche dell'impatto della Brexit sulle risorse di cui l'Ue potrà disporre. Tra le ipotesi sul tavolo vi è quella di ridimensionare i fondi per la politica di coesione e aumentarne gli elementi di condizionalità economica. I paesi del Gruppo di Visegrad, principali beneficiari dei fondi strutturali e, come l'Italia, interessati a evitare ripercussioni negative dalla revisione delle priorità finanziarie, potrebbero essere utili alleati per ottenere soluzioni compatibili con gli interessi italiani. D'altra parte l'Italia è interessata a sottolineare il nesso tra condivisione di risorse e condivisione di responsabilità tra i paesi membri, in modo da ottenere un sostegno europeo più attivo agli sforzi nazionali di gestione dei flussi migratori e una più equa redistribuzione dei rifugiati.

Alla difficoltà di dialogare con i paesi del Gruppo di Visegrad ha fatto da contraltare l'impegno a rafforzare la cooperazione con gli altri paesi del sud Europa (Francia, Spagna, Portogallo, Grecia, Cipro e Malta), con la partecipazione ai due vertici che si sono tenuti nel 2017 – a Lisbona in gennaio e a Madrid in aprile – che hanno avuto al centro, fra l'altro, la richiesta di una maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole del Patto di stabilità. L'Italia ha però escluso che questi incontri possano assumere un connotato di contrapposizione al fronte rigorista del nord, pur rimarcando il ruolo che possono svolgere nel richiamare l'attenzione su un problema che è nell'interesse comune dell'Ue, nonché il contributo che possono offrire al rilancio dei progetti volti a una maggiore integrazione dell'Ue. L'Italia ha condiviso l'impegno per rendere l'incontro dei leader dei sette paesi del sud un appuntamento stabile, organizzando a Roma il quarto incontro del gruppo (10 gennaio 2018). Nonostante le accuse alla Spagna di non aver sostenuto la candidatura di Milano come sede dell'Agenzia europea del farmaco, su altre questioni, come la nomina del portoghese Centeno alla presidenza dell'Eurogruppo e nel contrasto a un eccesso di rigore nella valutazione dei debiti pubblici, il fronte mediterraneo si è rivelato nel corso del 2017 più solido del previsto.

I governi italiani della legislatura che si conclude hanno agito coe-

rentemente con il ruolo che ha l'Italia in Europa come paese fondatore. La vicenda della mancata assegnazione a Milano della sede dell'Agenzia del farmaco ha tuttavia messo in luce alcune debolezze nella strategia di alleanze sviluppata dall'Italia. Non è detto che l'aggancio al motore franco-tedesco, il cui funzionamento è peraltro interesse anche italiano, sia l'unica via per ottenere peso e considerazione. È necessario non precludersi altri spazi. Si tratta di individuare sui singoli dossier, prima che i giochi al tavolo europeo siano fatti, la coalizione in grado di far passare soluzioni compatibili con gli interessi italiani. Non va dimenticato che, nel ruolo di tessitori di compromessi, di facilitatori delle mediazioni, i governi italiani hanno spesso riportato importanti successi diplomatici in seno all'Ue.

Nella partita decisiva, ma anche molto complessa, che si è aperta per delineare il futuro dell'Ue si creano e si disfano alleanze mutevoli. Per promuovere i propri interessi ed evitare il rischio di essere marginalizzata nel gioco diplomatico europeo l'Italia dovrà far leva su queste alleanze a geometria variabile, pur tenendo ferma la sua posizione a favore di un approfondimento dell'integrazione e proseguendo nella sua azione di stimolo e proposta per una riforma complessiva dell'Unione.

4.

Il dibattito sulla *governance* economica europea e la posizione del governo

Ferdinando Nelli Feroci

Negli ultimi anni il tasso di popolarità dell'Europa in Italia è sceso a livelli di guardia. I dati di Eurobarometro mostrano un Paese che da convinto europeista è passato agli ultimi posti della classifica per grado di sostegno e fiducia nel progetto europeo da parte dell'opinione pubblica nazionale¹. Anche se va riconosciuto che i dati di un recente sondaggio Ipsos (ottobre 2017) mostrano un'inversione di tendenza, ancorché modesta e meno pronunciata che nel resto dell'Europa, con una ripresa di fiducia nei confronti dell'Unione europea e delle sue istituzioni².

Le campagne anti-europee delle forze politiche "populiste" (essenzialmente il Movimento 5 Stelle e la Lega) hanno avuto un notevole impatto sul dibattito politico, spingendo in varie occasioni anche altre forze politiche a seguirne l'esempio, adottando posizioni fortemente critiche, se non antagonistiche, nei confronti delle istituzioni dell'Ue, in particolare la Commissione europea. Va d'altronde riconosciuto che a questo atteggiamento di sfiducia nei confronti dell'Unione europea ha anche contribuito la percezione che l'Italia non abbia ottenuto la necessaria solidarietà quando si è trovata a fronteggiare problemi, come l'immigrazione, di dimensione chiaramente europea, e l'impressione che molte proposte del governo, ad esempio in materia di economia, non siano state accolte o lo siano state solo parzialmente.

¹ Commissione europea, *Standard Eurobarometer 88, Autumn 2017*, dicembre 2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>.

² Ipsos e Acri, *Gli italiani e il risparmio*, ottobre 2017, p. 48-69, https://www.acri.it/_upload/Eventi/93_GMR/Report_completo.pdf.

Come confermato anche da recenti sondaggi di opinione, i flussi migratori sono la principale fonte di preoccupazione degli italiani³, ma anche la situazione dell'economia, le prospettive dell'occupazione, in particolare di quella giovanile, la perdita di potere di acquisto, la sostenibilità dei regimi pensionistici, il futuro del sistema del welfare figurano fra le prevalenti preoccupazioni degli italiani. A un'opinione pubblica assillata da queste preoccupazioni l'Europa è stata in infinite occasioni usata (sia pure con toni e argomentazioni differenziati) come il capro espiatorio di carenze e difficoltà che avevano spesso una prevalente origine interna, e come la principale responsabile delle debolezze della nostra economia e delle difficoltà di gestione dei flussi migratori. Il sondaggio IAI-Laps (settembre 2017) mostra che, mentre prevalgono i contrari all'uscita dall'euro (e ancor di più dall'Ue), la maggioranza dei cittadini non appare disponibile ad accettare riduzioni del debito pubblico, e addirittura si dichiara pronta a rompere con Bruxelles se le pressioni per una riduzione del debito pubblico dovessero persistere⁴.

È in questo quadro che va valutata l'azione del governo nei confronti dell'Unione europea per quanto riguarda il governo dell'economia, la *governance* dell'euro, e la gestione delle crisi di alcune banche.

L'azione del governo si è caratterizzata in primo luogo per il sostegno a una riforma del governo dell'economia europea mirata a rilanciare la crescita con un programma di investimenti pubblici dopo anni di crisi economica e finanziaria. Da qui le pressioni nei confronti della Commissione Juncker per un ambizioso programma di finanziamento degli investimenti pubblici, che hanno sicuramente contribuito all'adozione del cosiddetto Piano Juncker e alla creazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici.

Merita di essere segnalato che l'Italia si è distinta non solo per aver a suo tempo spinto la Commissione ad adottare un ambizioso piano per il finanziamento di investimenti pubblici (con un mix di strumenti che vanno dai fondi del bilancio Ue alle risorse della Banca europea degli investimenti), ma anche per la capacità di attingere a questi fondi, con il risultato di figurare fra i maggiori beneficiari del Piano Juncker.

In secondo luogo, in materia di finanza pubblica e di disciplina di bilancio, il governo, malgrado le pressioni provenienti dal mondo della po-

³ Cfr. il capitolo di Pierangelo Isernia in questo volume e i risultati dell'indagine IAI-Laps: Laboratorio di analisi politiche e sociali (Laps) e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, Roma, IAI, ottobre 2017, <http://www.iai.it/it/node/8352>.

⁴ Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, cit., p. 20-22.

litica e dalle organizzazioni di categoria e le ricorrenti polemiche contro le politiche di austerità che sarebbero state imposte dall'Unione europea, ha rispettato sostanzialmente le regole vigenti, riuscendo così a evitare l'apertura di una procedura di infrazione per violazione degli impegni assunti nel contesto della versione aggiornata del Patto di stabilità e crescita. Al tempo stesso il governo ha periodicamente sollecitato la Commissione a concedere maggiori spazi di flessibilità nell'attuazione delle regole fiscali.

In effetti, si deve anche all'azione del governo italiano se, all'inizio del suo mandato, la Commissione ha adottato una comunicazione che, sulla base di alcuni criteri generali, ha fatta propria questa richiesta di maggiore flessibilità⁵. Il governo ha anche ottenuto periodicamente che fossero valutati con minore rigidità le sue leggi di bilancio, acquisendo così importanti margini di manovra nella spesa pubblica.

Ma proprio sul tema delle regole europee in materia di disciplina fiscale e di controllo di deficit e debito occorre distinguere fra il ruolo dei partiti politici e la linea del governo. Sia pure con toni e contenuti differenti, quasi tutte le forze politiche hanno infatti chiesto periodicamente (soprattutto all'approssimarsi di scadenze elettorali) una revisione, più o meno radicale, delle disposizioni del Patto di stabilità e crescita e soprattutto del cosiddetto Fiscal compact (il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria), arrivando in taluni casi a sollecitare una violazione esplicita di queste regole. Queste ultime sono state stigmatizzate come vincoli eccessivi, dagli effetti prociclici, imposti all'economia del Paese in una fase di uscita dalla recessione in cui ci sarebbe stato bisogno invece di un maggior ricorso alla leva della spesa pubblica.

È significativo che, in questo quadro, il governo abbia saputo resistere alle varie richieste di revisione/abrogazione del Fiscal compact che sono state avanzate non solo da varie forze politiche di opposizione, ma anche dallo stesso segretario del Partito Democratico, di fatto l'azionista di maggioranza del governo. Tali richieste erano sostanzialmente riconducibili alla volontà di ridiscutere l'impegno al pareggio di bilancio (calcolato in termini strutturali), con inevitabili conseguenze sulla dinamica del nostro debito pubblico.

⁵ Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita* (COM/2015/12), 13 gennaio 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0012>.

Ignorando di fatto queste sollecitazioni, il governo ha non solo ribadito la propria autonomia anche nei confronti del maggior partito della maggioranza, ma ha anche mostrato di essere consapevole che questa presa di distanza, anche se politicamente delicata, era necessaria per garantire la credibilità e l'affidabilità del Paese di fronte a partner e istituzioni europee che considerano il debito pubblico italiano come una minaccia potenziale alla stessa stabilità dell'euro, in una fase in cui si potrebbe riaprire la partita del completamento della *governance* dell'euro, una prospettiva, peraltro, fortemente auspicata dall'Italia.

Sempre nel campo del governo dell'economia e dell'euro, l'Italia ha infatti sostenuto con determinazione la necessità di completare l'Unione bancaria, secondo quanto già previsto dalla originaria "roadmap"⁶, con la creazione di un sistema comune di garanzia dei depositi, e con un sostegno di bilancio per il fondo comune di risoluzione.

Va tuttavia notato che la richiesta italiana di procedere quanto prima al completamento dell'Unione bancaria ha scontato le debolezze e le fragilità di un sistema delle banche che è stato caratterizzato in questi ultimi anni da varie crisi e relativi salvataggi. Con l'aggravante che l'avere deciso di intervenire in soccorso di banche in difficoltà più tardi di altri partner europei, ha costretto il governo ad impegnarsi in difficili trattative con la Commissione. È stato in effetti necessario ottenere specifiche autorizzazioni dalla Commissione, previa analisi della compatibilità degli interventi ipotizzati con le regole vigenti in materia di aiuti di Stato e con la Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (nota come Brrd) che ha, fra l'altro, introdotto una nuova disciplina uniforme sugli aiuti di Stato alle banche. L'Italia si è trovata in una posizione particolarmente disagiata anche perché la nuova normativa sulle banche è stata adottata ed è entrata in vigore dopo che i nostri maggiori partner avevano già effettuato i rispettivi interventi di salvataggio delle loro banche.

Ma la posizione negoziale del governo italiano ha risentito anche di due problemi specifici dell'Italia: un volume complessivo dei crediti deteriorati nei bilanci delle banche di gran lunga superiore a quello delle banche di altri paesi dell'eurozona, e l'eccessiva esposizione delle maggiori banche nazionali sui titoli di Stato italiani che, nella percezione dei nostri

⁶ Jean-Claude Juncker et al., *Completare l'Unione economica e monetaria europea* (rapporto dei cinque presidenti), 20 giugno 2015, <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/emu-report-2015>.

partner, crea un legame pericoloso tra la situazione finanziaria delle banche e la stabilità delle finanze pubbliche nazionali.

Proprio sulle regole prudenziali da adottare per contenere i rischi derivanti da un volume eccessivo di crediti deteriorati il governo è entrato in contrasto con l'Autorità europea di vigilanza. Con il sostegno scontato delle banche, si è opposto con fermezza a un recente progetto di raccomandazione dell'Autorità che proponeva regole particolarmente onerose per le banche in materia di accantonamenti per far fronte ai rischi di una eccessiva esposizione in crediti deteriorati. Il governo ha fra l'altro sollevato un problema di competenze, obiettando che la responsabilità in materia spetta alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo.

Ma l'Italia ha anche contribuito, sia pure in sordina, al dibattito sul completamento della riforma della *governance* dell'euro con varie prese di posizione, che forse avrebbero potuto essere sostenute da una più efficace azione di "*public diplomacy*". Il Governo si è espresso a più riprese in favore di misure di riforma che consentano di rafforzare la resilienza della moneta comune, completando l'opera avviata per far fronte alla crisi economica e finanziaria.

Un primo documento del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2015 (fatto proprio anche da Palazzo Chigi) prevedeva varie misure sostanzialmente in linea con le proposte del Rapporto dei cinque presidenti, tra le quali merita una segnalazione speciale l'idea di un fondo comune europeo destinato ad assistere Paesi colpiti da fenomeni di disoccupazione ciclica e congiunturale⁷.

Va registrato anche il documento pubblicato dal Mef nel febbraio 2016 che ha rilanciato una serie di proposte per una strategia condivisa per la crescita e per il lavoro in un contesto di stabilità⁸. Tre sono gli assi di questa strategia: un rilancio degli investimenti da realizzare anche con uno sfruttamento sistematico delle potenzialità del Fondo europeo per gli investimenti strategici; la prosecuzione delle riforme strutturali da realizzare in un contesto di coordinamento a livello europeo e con incentivi messi a disposizione dal bilancio comune; una politica fiscale responsa-

⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *European unemployment insurance scheme*, ottobre 2015, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0165.html. Si veda anche la successiva versione: *European unemployment benefit scheme*, agosto 2016, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0236.html.

⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, febbraio 2016, http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0192.html.

bile che consenta, nel rispetto delle regole vigenti, margini di bilancio da utilizzare per stimolare la crescita, e che preveda maggiore simmetria negli aggiustamenti macro-economici.

Un successivo documento della Presidenza del Consiglio, pubblicato nel dicembre 2017, ha ripreso alcuni dei temi evocati nei precedenti documenti, disegnando una strategia organica per la riforma dell'Unione economica e monetaria⁹. Vi si sostiene, in particolare, la necessità di un nuovo approccio al tema dei beni pubblici europei che preveda maggiori risorse per le grandi infrastrutture, la difesa e la sicurezza, e il controllo delle frontiere esterne. Il documento rilancia inoltre tre altre richieste su cui l'Italia ha posto costantemente l'accento negli ultimi anni¹⁰: il completamento dell'Unione bancaria, con l'introduzione di un Sistema comune di garanzia dei depositi e il rafforzamento del Fondo di risoluzione unico per le banche; la creazione di una funzione di stabilizzazione, da finanziare con fondi del bilancio comune o eventualmente con un bilancio autonomo dell'eurozona, per ridurre le fluttuazioni del ciclo economico e assorbire gli shock asimmetrici; la trasformazione del Meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo (che dovrebbe operare anche a sostegno del summenzionato Fondo di risoluzione unico per le banche). Infine, il documento si pronuncia a favore della creazione di un ministro dell'Economia dell'eurozona, pur senza entrare nei dettagli delle sue possibili competenze.

In sintesi, se è vero che il Governo ha in più di un'occasione reso pubbliche le proprie idee sul futuro del governo dell'economia e della moneta comune, le sue prese di posizione non hanno avuto quella visibilità che meritavano. L'impressione è che il governo non sia mai entrato veramente in partita su questi temi, sui quali ci si attende che le decisioni scaturiscano da una intesa fra Berlino e Parigi, per la quale non si sono ancora prodotte le condizioni.

Sotto questo profilo l'Italia ha scontato l'incertezza che grava sul quadro politico interno, anche per effetto di una prolungata contesa pre-

⁹ Presidenza del Consiglio, *Reforming the European Monetary Union in a stronger European Union* (Position Paper sulla governance della Ue), 13 dicembre 2017, <http://www.governo.it/node/8633>.

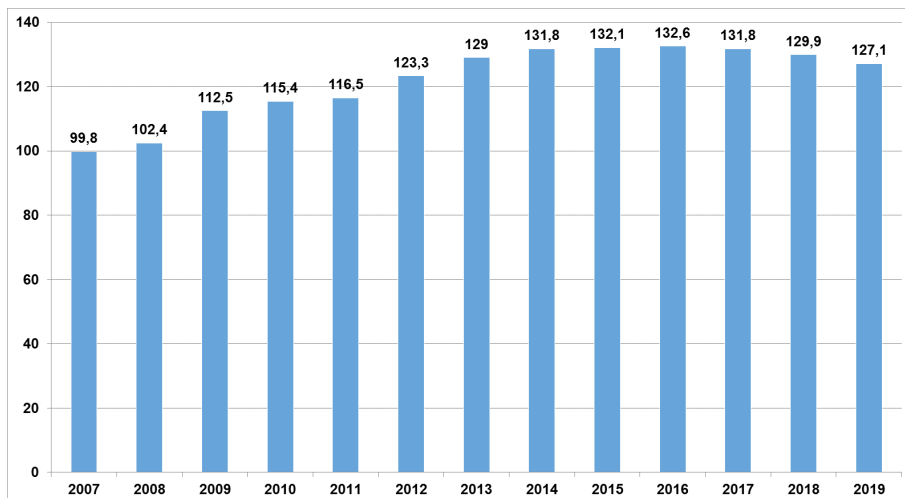
¹⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità*, cit. Si veda anche Fabrizio Saccomanni, "La governance economica europea", in Ettore Greco e Natalino Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016*, Roma, Nuova Cultura, 2016, p. 27-33, <http://www.iai.it/it/node/6631>.

elettorale – iniziata con il referendum sulla riforma della Costituzione (dicembre 2016) – che ha spesso preso di mira l'Europa. Più in generale hanno pesato le ricorrenti polemiche contro le regole europee in materia di disciplina fiscale, che hanno caratterizzato più o meno tutto l'arco della legislatura. Tutti fattori che hanno sostanzialmente impedito all'Italia di assumere un ruolo da protagonista sul tema cruciale del futuro governo della moneta comune. E proprio la circostanza che il tema dei costi e dei benefici della partecipazione italiana all'euro, insieme agli attacchi strumentali contro le cosiddette politiche di austerità "imposte dall'Europa", siano stati per tutti questi anni al centro della polemica politica ha finito per limitare i margini di manovra del governo sull'argomento e la stessa capacità propositiva del Paese.

Ma non si può neppure ignorare che una credibile capacità propositiva italiana su questi temi resta e resterà condizionata, oltre che dal futuro quadro politico, dalla disponibilità ad adottare misure di riduzione del rischio. Serve, in particolare, un fermo impegno a ridurre, sia pure progressivamente, il debito pubblico nel rispetto delle regole in materia di disciplina di bilancio, ma anche misure per la riduzione dei crediti deteriorati delle banche, ed eventualmente anche per la riduzione dell'esposizione delle banche italiane sui titoli del debito sovrano. Tali misure appaiono una condizione indispensabile per ottenere a livello europeo l'adozione di credibili meccanismi di condivisione del rischio – garanzia comune dei depositi bancari, sostegno di bilancio per il Fondo di risoluzione unico, strumenti comuni di finanziamento dei debiti pubblici nazionali – nell'ambito di un'efficace riforma del funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

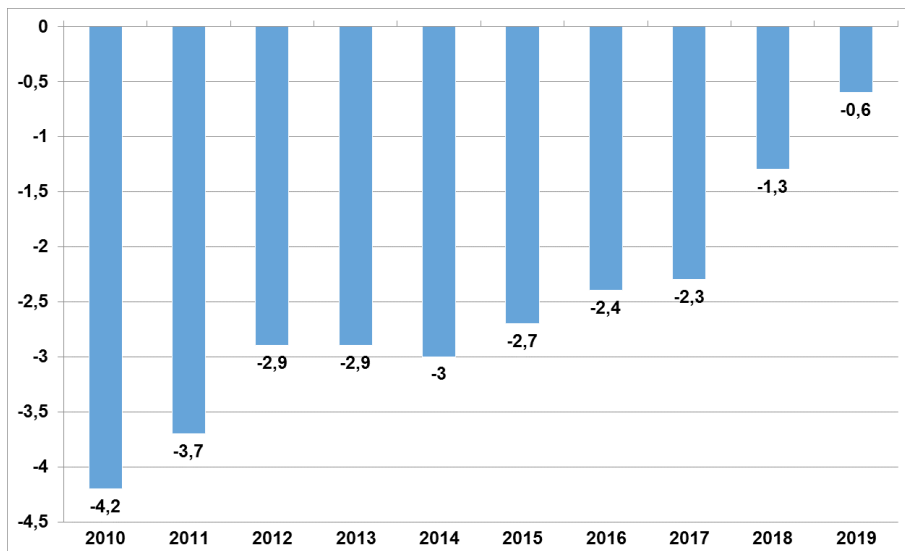
In sintesi, guardando all'intero arco temporale della legislatura, si può ritenere che l'Italia abbia ottenuto dei risultati significativi, ancorché parziali: è riuscita ad agganciare la ripresa in atto in tutta l'eurozona (anche se il Pil continua a crescere meno della media dell'eurozona); ha saputo mantenere, nel complesso, i conti pubblici in ordine (senza però avviare una credibile riduzione del debito pubblico); ha avviato un'azione di risanamento delle banche nazionali in crisi con un costo molto contenuto per i risparmiatori e per il bilancio dello Stato. Molto però resta ancora da fare per completare le riforme strutturali necessarie per rafforzare la competitività del sistema Paese, assicurare la convergenza con le maggiori economie della zona euro, e soprattutto eliminare i fattori di rischio (il debito pubblico *in primis*, ma anche alcune persistenti debolezze delle nostre banche) che continuano ad ostacolare una credibile azione del paese in Europa.

Figura 1 – Debito in % sul Pil, 2007-19 (stime del governo per il 2017-19)



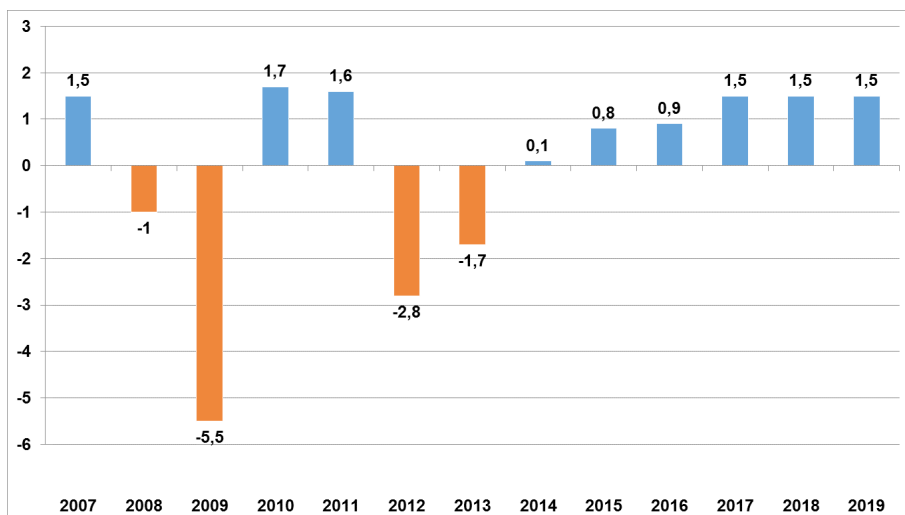
Fonte: Mario Sensini, “Nel Def soltanto i numeri”, in *Corriere della Sera*, 28 marzo 2018, p. 28, http://www.agenziaefficienzaenergetica.it/area-riservata/rassegna-stampa-enea/rassegna-stampa-archivio/Rassegna%20stampa%20del%2028_03_2018.pdf.

Figura 2 – Deficit in % sul Pil, 2010-19 (stime del governo per il 2017-19)



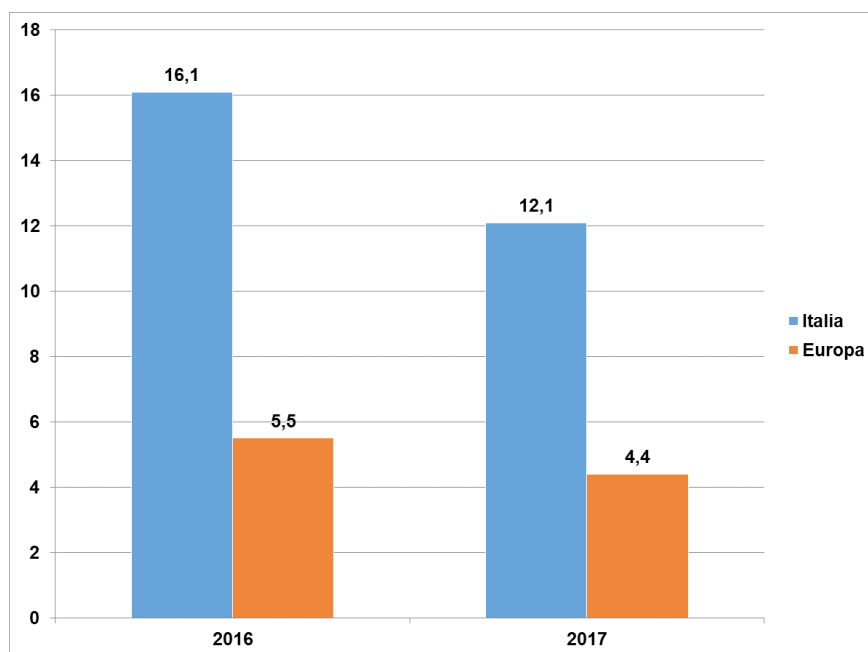
Fonte: Mario Sensini, “Nel Def soltanto i numeri”, cit.

Figura 3 – Pil, variazioni %, 2007-19 (stime del governo per il 2017-19)



Fonte: Mario Sensini, “Nel Def soltanto i numeri”, cit.

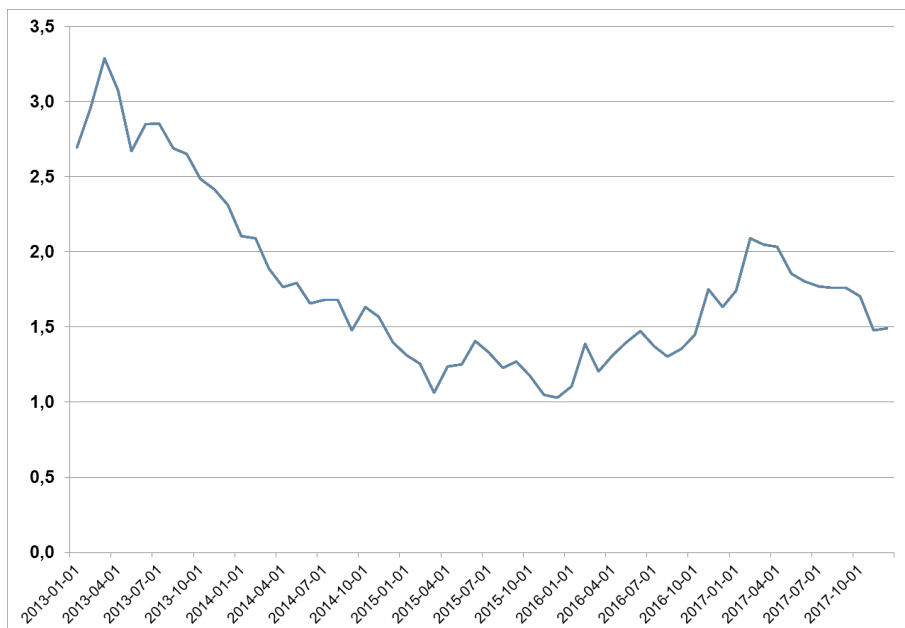
Figura 4 – Quota dei crediti deteriorati delle banche sul totale dei prestiti in Italia e in Europa, 2016-17)



Nota: terzo trimestre 2016 e terzo trimestre 2017.

Fonte: Commissione europea, *Seconda relazione sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati in Europa* (COM/2018/133), 14 marzo 2018, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0133>.

Figura 5 – Differenza di rendimento tra titoli di stato italiani e tedeschi, gen. 2013-ott. 2017



5.

Interessi e priorità nazionali nel negoziato sulla Brexit

Nicoletta Pirozzi e Alvaro Galassi

Il 29 marzo 2017 il premier britannico Theresa May notificava al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk l'attivazione dell'articolo 50 del Trattato sull'Unione europea, che regola la secessione di uno Stato membro dall'Unione¹. Si avviava così il processo per la definizione delle modalità e dei contenuti dell'uscita del Regno Unito dall'Unione fissata per il giorno 29 marzo 2019. In un discorso tenuto a Firenze il 22 settembre, May affermava peraltro di puntare a un partenariato "nuovo, profondo e speciale" con l'Ue².

Il governo italiano, insieme agli altri 26 governi europei, ha fatto quadrato intorno alle istituzioni europee, sostenendo la proposta di far condurre i negoziati a una *task force* della Commissione europea guidata dal francese Michel Barnier. Il Consiglio europeo dell'aprile 2017 ha anche deciso di dedicare la prima fase delle trattative agli effetti specifici, giuridici e operativi, del recesso, rimandando a una fase successiva la definizione dei futuri rapporti di partenariato da stabilire con il Regno Unito, compresi quelli commerciali³. Questa impostazione è stata pienamente condivisa dall'Italia, interessata a ottenere da Londra il massimo delle

¹ Regno Unito, *Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50*, 29 marzo 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>.

² Regno Unito, *PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU*, Florence, 22 settembre 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>.

³ Consiglio europeo, *Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE* (EUCO XT 20004/17), 29 aprile 2017, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines>.

concessioni soprattutto sui diritti dei cittadini che vivono, lavorano o studiano nel Regno Unito e sugli aspetti finanziari del divorzio⁴.

Alla conclusione del vertice del 14 e 15 dicembre 2017, il Consiglio europeo ha dichiarato di essere soddisfatto dei progressi compiuti durante la prima fase dei negoziati sulla Brexit⁵, accogliendo il “Progetto di orientamenti” in materia presentato dalla Commissione europea⁶ (basato sulla relazione congiunta dei negoziatori dell’Ue e del governo del Regno Unito⁷). Questo passo ha sancito ufficialmente la chiusura della prima fase negoziale e l’apertura della seconda, durante la quale la trattativa riguarderà anche il periodo di transizione chiesto da Londra e il quadro delle future relazioni. In questo capitolo si esaminano le priorità e gli obiettivi strategici che l’Italia ha perseguito nella prima fase dei negoziati, anche in vista delle tappe successive del processo di uscita del Regno Unito dall’Ue e della definizione del futuro partenariato.

FASE UNO DEI NEGOZIATI: DIRITTI DEI CITTADINI E OBBLIGHI FINANZIARI

In linea con quanto più volte ribadito sia dal presidente del Consiglio Paolo Gentiloni che dal sottosegretario alle Politiche europee Sandro Gozi, uno dei punti fondamentali che l’Italia ha sostenuto durante i negoziati riguarda la libera circolazione delle persone, definito “pilastro imprescindibile”, sul quale è stata edificata l’Europa comunitaria⁸. L’obiettivo

⁴ *Brexit: Gozi, priorità diritti dei connazionali*, 4 aprile 2017, http://www.amblondra.esteri.it/ambasciata_londra/it/ambasciata/ufficio-stampa/news/2017/04/brexit-gozi-priorita-tutela-diritti.html.

⁵ Consiglio europeo, *Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50) per i negoziati sulla Brexit* (EUCO XT 20011/17), 15 dicembre 2017, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/15/european-council-art-50-guidelines-for-brexit-negotiations>.

⁶ Commissione europea, *On the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on the European Union* (COM/2017/784), 8 dicembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0784>.

⁷ *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union* (TF50/2017/19), 8 dicembre 2017, <http://europa.eu/!xv97tc>.

⁸ Sandro Gozi, “Le priorità dell’Italia nei negoziati sulla Brexit”, in *La Stampa*, 15 settembre 2017, <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/sottosegretario/rassegna-stampa/le-prio>

primario del governo italiano è la difesa dei diritti acquisiti dai cittadini italiani – circa 600 mila – residenti nel Regno Unito. L'Ue ha chiesto che coloro che sono nel Regno Unito da almeno cinque anni al momento dell'uscita abbiano diritto di restare e quindi di avere il permesso permanente di soggiorno e lavoro, comprese le loro famiglie e i figli di eventuali famiglie che si formassero successivamente. Oltre al diritto alla residenza, altre questioni collegate al tema della cittadinanza riguardano il diritto alla sanità, al riconoscimento dei titoli universitari e a un'ampia gamma di servizi delle amministrazioni pubbliche⁹. L'accordo concluso l'8 dicembre 2017 va nella direzione auspicata all'Italia: prevede infatti che i diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito e quelli dei cittadini inglesi residenti nell'Unione europea rimangano sostanzialmente immutati dopo la Brexit¹⁰.

Altro primario interesse dell'Italia, terzo contributore al bilancio dell'Unione e con un elevato debito pubblico, è stato quello di assicurare il rispetto degli obblighi finanziari a carico del Regno Unito. Il governo italiano si è sostanzialmente allineato alle posizioni di Francia e Germania, cercando di limitare le ricadute economiche della Brexit. Ha inoltre dichiarato di voler evitare riduzioni del bilancio, in particolare delle risorse per le politiche comuni, o aumenti dei contributi a carico dei singoli Stati¹¹. Si è invece espresso per la costituzione di un sistema compiuto di risorse proprie dell'Unione e per l'utilizzazione degli strumenti già esistenti per politiche volte a garantire beni pubblici europei¹². Anche su

rita-dellitalia-nei-negoziati-sulla-brex-1. Si vedano anche le Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo straordinario del 29 aprile 2017: Camera, *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 785*, 27 aprile 2017, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0785/stenografico.pdf>.

⁹ Mercedes Bresso e Roberto Stasi, "Sul caso Brexit, le priorità sono i diritti dei cittadini", in *Huffington Post*, 5 ottobre 2017, http://www.huffingtonpost.it/mercedes-bresso/sul-caso-brex-le-priorita-sono-i-diritti-dei-cittadini_a_23233792.

¹⁰ Commissione europea, *Brexit: ci sono progressi sufficienti - così la Commissione raccomanda al Consiglio europeo (articolo 50)*, 8 dicembre 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5173_it.htm.

¹¹ Chiara Bussi, "Marco Piantini: Brexit, l'Italia chiede certezze", in *Il Sole 24 Ore*, 27 novembre 2017, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-11-27/marco-piantini-brex-le-italia-chiede-certezze-173310.shtml>.

¹² Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista del Consiglio europeo del 19 e 20 ottobre 2017 e conseguente discussione, Senato, *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 902*, 18 ottobre 2017, p. 6-12, <http://www.senato.it/service/PDF/PDF-Server/BGT/01046694.pdf>.

questo aspetto la posizione dell'Italia sembra essere stata premiata dalla prima fase dei negoziati. May ha infatti assicurato che Londra onorerà gli obblighi finanziari a suo carico e il rapporto congiunto della Commissione europea e del governo britannico ha individuato i criteri generali per il calcolo della somma dovuta, che dovrebbe essere pari a circa 40-60 miliardi di euro¹³.

Altro tema fondamentale è quello del confine tra Irlanda e Irlanda del Nord. Dublino vuole che venga mantenuta un'uniformità regolamentare sui due lati della frontiera per preservare gli scambi commerciali e i vantaggi del mercato unico in tutta l'isola. La richiesta irlandese rappresenta un serio problema per il governo britannico: significherebbe infatti gestire due diversi regimi commerciali nel proprio territorio, e alcuni, a partire dal partito unionista nordirlandese che appoggia il governo May, temono che questo possa rappresentare un primo passo verso una riunificazione dell'isola. In linea con Dublino, l'Italia ha chiesto che sia mantenuta la frontiera aperta, e dunque la libertà di circolazione per persone e merci¹⁴. Dall'accordo dell'8 dicembre non sono venute indicazioni precise su questo punto cruciale del negoziato sul ritiro, se non un impegno di May ad evitare la creazione di una frontiera fisica tra le due "Irlande"¹⁵.

FASE DUE DEI NEGOZIATI: ACCORDI COMMERCIALI, LISTE TRANSNAZIONALI, SICUREZZA E DIFESA

La seconda fase dei negoziati si è aperta a gennaio, ma si comincerà a trattare sul nuovo partenariato commerciale non prima del marzo 2018. Si punterà ad accordi non solo in materia commerciale, ma anche di lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, e nei settori della difesa e della politica estera, definiti dalla May i pilastri di una futura "partnership speciale".

Sul fronte dei rapporti commerciali si è continuato a discutere di varie proposte: il modello norvegese (Regno Unito inserito nello Spazio economico europeo), il modello svizzero (Regno Unito inserito nell'Associazione

¹³ *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU...*, cit.

¹⁴ Domenico Giovinazzo, "Gozi: Prima Brexit, poi nuovo accordo. Impossibile negoziato parallelo", in *Eunews*, 30 marzo 2017, <http://www.eunews.it/?p=81805>.

¹⁵ Commissione europea, *Brexit: ci sono progressi sufficienti...*, cit.

ne europea di libero scambio, ma non nello Spazio economico europeo), il modello canadese (un accordo di libero scambio che eviti dazi su prodotti di industria e agricoltura) e il modello turco (Regno Unito fuori sia dall'Associazione europea di libero scambio sia dallo Spazio economico europeo, ma incluso in un'unione doganale)¹⁶.

Il Regno Unito ha chiesto un periodo di transizione di due anni durante il quale continuerebbe a far parte del mercato unico. L'Unione europea si è dichiarata pronta a discuterne, a patto che in questo periodo il Regno Unito rispetti il diritto dell'Unione nella sua integralità, compresa la nuova normativa, gli impegni di bilancio, il controllo giurisdizionale della Corte europea di Giustizia e tutti gli obblighi connessi¹⁷. Nel corso di una conferenza stampa sui risultati del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2017, il presidente del Consiglio Gentiloni ha dichiarato che, se ci sarà un periodo di transizione di due anni, questo dovrà seguire il modello di partecipazione norvegese¹⁸.

In ogni caso, durante tutto il periodo transitorio il Regno Unito, in quanto paese terzo, cesserà di partecipare alle istituzioni dell'Ue e non potrà nominarvi o eleggervi propri rappresentanti, né potrà partecipare ai processi decisionali degli organi e enti dell'Unione¹⁹. Questo apre un altro capitolo caro al governo italiano, ovvero quello della ripartizione dei 73 seggi del Parlamento europeo che saranno lasciati liberi dal Regno Unito. Si è registrato un consenso diffuso su una modalità di assegnazione di almeno una parte dei seggi lasciati vacanti che favorisca un riequilibrio fra le rappresentanze nazionali, correggendo il "principio della proporzionalità regressiva"²⁰. Ciò porterebbe l'Italia, che è tra i Paesi che detengono meno seggi rispetto a quelli che le spetterebbero in base alla popolazione,

¹⁶ Luigi Federico Signorini, *Brexit: possibili riflessi su economia e finanza*, Audizione parlamentare, 26 aprile 2017, p. 4-5, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2017/Signorini_Brexit_26042017.pdf.

¹⁷ *Dichiarazione del presidente Donald Tusk sul progetto di orientamenti per la seconda fase dei negoziati sulla Brexit*, 8 dicembre 2017, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/08/statement-by-president-donald-tusk-on-second-phase-brexit>.

¹⁸ Cf. il video della conferenza stampa (Bruxelles, 15 dicembre 2017), disponibile nel sito della Presidenza del Consiglio: <http://www.governo.it/node/8653>.

¹⁹ Consiglio europeo, *Orientamenti del Consiglio europeo (Articolo 50) per i negoziati sulla Brexit*, cit., par. 3.

²⁰ È il metodo attualmente usato nella ripartizione dei seggi del Parlamento europeo per garantire anche agli Stati minori un numero di seggi significativo (sei seggi è il minimo garantito).

a ottenere tre europarlamentari in più. Con questo metodo verrebbero riassegnati però solamente 27 dei 73 seggi disponibili. Per i restanti 46 seggi, il governo italiano ha sostenuto la proposta della presentazione di liste transnazionali, un unico collegio elettorale per un gruppo di deputati che rappresentino tutto il territorio dell'Unione. La proposta era già stata avanzata nel 2011, approvata dalla Commissione Affari costituzionali, ma respinta dal Parlamento in plenaria²¹. Secondo Sandro Gozi, l'attuazione di questa proposta rappresenterebbe un progresso cruciale in quanto rappresenterebbe "l'embrione di veri partiti politici europei"²².

Infine, nel settore della sicurezza e della difesa, il governo italiano ha perseguito due obiettivi: accelerare il processo di costruzione di un'Europa della difesa e favorire il mantenimento di stretti legami di cooperazione con Londra. L'Italia è stata tra i paesi più attivi nella promozione di un salto di qualità verso la realizzazione di un'Europa della difesa, sostenendo la recente istituzione di un comando militare unificato per le missioni non esecutive (progetto a lungo bloccato dal Regno Unito) e il successivo lancio della Cooperazione strutturata permanente (PESCO). Tuttavia, con l'uscita del Regno Unito, il più grande contributore europeo nel settore e uno dei pochi paesi il cui bilancio della difesa rispetta il parametro del 2 per cento del Pil, le risorse a disposizione dell'Unione diminuiranno considerevolmente, ancor di più se si considera che il Regno Unito è anche uno dei sette paesi della Nato che spendono almeno il 20 per cento del bilancio nel settore della ricerca e dello sviluppo. L'Unione dovrà perciò cercare di stabilire con il governo britannico un quadro di cooperazione che permetta di condividere alcune risorse e capacità, in particolare quelle militari, industriali, e di *intelligence*²³.

La seconda fase dei negoziati sulla Brexit sarà sicuramente più impegnativa. L'Italia vi potrà giocare un ruolo determinante, come già nella prima fase, ottenendo risultati positivi e in linea con le aspettative iniziali. Sarà fondamentale mantenere un'unità d'intenti e di posizioni fra i 27 e ribadire il collegamento non negoziabile tra l'appartenenza all'Unione e il godimento dei privilegi di paese membro. Allo stesso tempo, all'Italia

²¹ La proposta è stata bocciata dal Parlamento europeo in plenaria il 7 febbraio 2018.

²² Ansa, *Brexit: Gozi, fondamentali liste transnazionali a elezioni Ue*, 15 novembre 2017, http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2017/11/14/brexit-gozifondamentali-liste-transnazionali-a-elezioni-ue_2efbee2b-e255-4cc3-9b38-693b12a7986f.html.

²³ James Black et al., *Defence and Security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU. Compendium report*, Santa Monica, Rand, 2017, p. 40-41, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1786.html.

dovrà continuare a porre l'accento sul dovere di entrambe le parti di trovare un'intesa soddisfacente, mettendo in guardia contro i rischi di un mancato accordo. Il governo Gentiloni aveva ben chiari questi obiettivi, ed è auspicabile che essi siano fatti propri e perseguiti anche dal nuovo esecutivo che si formerà dopo le elezioni del prossimo 4 marzo.

POLITICHE SETTORIALI

6.

Le sfide della politica migratoria e il nuovo corso di Minniti

Marcello Di Filippo e Anja Palm

Il 2017 ha rappresentato un anno cruciale per le politiche migratorie. Il governo italiano ha mostrato un notevole attivismo, attuando significative iniziative bilaterali con i paesi di origine e di transito, e, al contempo, compiendo nuovi passi in sede Ue per un cambio di approccio delle politiche europee. La posizione italiana ha trovato riscontro nel crescente impegno dell'Ue sugli aspetti esterni della politica migratoria, in particolare in Africa, area di primario interesse dell'Italia, ma sia la dimensione bilaterale promossa dall'Italia che quella multilaterale orientata dall'Ue presentano talune criticità che richiedono attenta riflessione e alcuni correttivi. Sul piano interno all'Ue, la richiesta di adottare una nuova visione di solidarietà e condivisione delle responsabilità ha continuato a incontrare forti resistenze. Ancora non sembrano essere maturati i presupposti per il raggiungimento dell'obiettivo strategico dell'Italia: l'introduzione di regole e meccanismi autenticamente ispirati al principio di equa condivisione enunciato nell'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). Ci sono però promettenti segnali di apertura da parte di due istituzioni europee di primario rilievo (Parlamento e Corte di giustizia), su cui l'Italia può far leva per avanzare le sue istanze nel gioco diplomatico europeo.

L'ATTIVISMO ITALIANO IN AMBITO INTERNAZIONALE

Già nella primavera del 2016 l'adozione della dichiarazione Ue-Turchia¹ e il conseguente successo nella riduzione dei flussi lungo la rotta del Mediter-

¹ Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, <http://www.consilium.europa.eu/it/>

raneo orientale², avevano suscitato una forte attenzione sul tema dell'azione esterna dell'Unione in ambito migratorio. L'Italia aveva iniziato, dal canto suo, a svolgere un ruolo da protagonista. Il *Migration Compact*, proposto nell'aprile 2016 dall'allora presidente del Consiglio Matteo Renzi³, metteva l'accento sulla cooperazione con i paesi di provenienza e di transito ai fini di una gestione strategica dei flussi migratori, sostenendo la necessità di spostare il focus sull'Africa, una necessità poi ripresa nel nuovo quadro di partenariato approvato dalla Commissione europea⁴. Questo quadro unico, inteso come contenitore di strumenti di varia natura volti a consolidare il dialogo con paesi terzi identificati come prioritari in base al loro ruolo geopolitico nei flussi demografici, ha portato nel 2017 ad un rafforzamento delle relazioni fra l'Ue e i partner africani mediante dialoghi di alto livello e il sostegno a specifici programmi, finanziati principalmente attraverso il Fondo fiduciario europeo d'emergenza per l'Africa istituito nel novembre 2015. In maniera del tutto condivisibile, l'Italia ha infine ribadito la propria visione nell'ambito delle discussioni per l'adozione del Global Compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare, presentando un articolato “*non paper*”⁵.

Queste iniziative volte a rafforzare la dimensione esterna delle politiche migratorie scaturiscono innanzitutto dalla crescente consapevolezza che non sia possibile gestire efficacemente la persistente pressione mi-

press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement. Per un'analisi delle relazioni Ue-Turchia in ambito migratorio si veda: Asli Selin Okyay and Jonathan Zaragoza-Cristiani, “The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the European Union and Turkey”, in *The International Spectator*, Vol. 51, No. 4 (December 2016), p. 1-16.

² Nell'estate del 2017 la media è stata di 93 arrivi giornalieri. Nello stesso periodo nel 2015, la media era di 2.900 arrivi giornalieri. Si vedano le due relazioni della Commissione europea: *Settima relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia* (COM/2017/470), 6 settembre 2017, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0470\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0470(01)); e *Terza relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia* (COM/2016/634), 28 settembre 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0634>.

³ Governo italiano, *Migration compact: contribution to an EU strategy for external action on migration*, 15 aprile 2016, <http://www.governo.it/node/4509>.

⁴ Commissione europea, *Creazione di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione* (COM/2016/385), 7 giugno 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016DC0385>.

⁵ Ministero degli Esteri-Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (Dgit), *Towards the 2018 Global Compact for a safe, orderly, and regular migration. Italian Vision*, presentato al Global Compact for Migration Preparatory meeting, Puerto Vallarta, 5 dicembre 2017, <https://refugeemigrants.un.org/italy-non-paper>.

gratoria solo con misure interne o per il controllo dei confini, ma occorra stabilire anche accordi di cooperazione con paesi terzi. La maggiore importanza che si tende ora ad attribuire al nesso tra politica migratoria e politica estera è d'altronde anche il riflesso della mancanza di accordo fra i paesi Ue sui criteri e i meccanismi per la condivisione delle responsabilità nella gestione dei migranti sul territorio europeo.

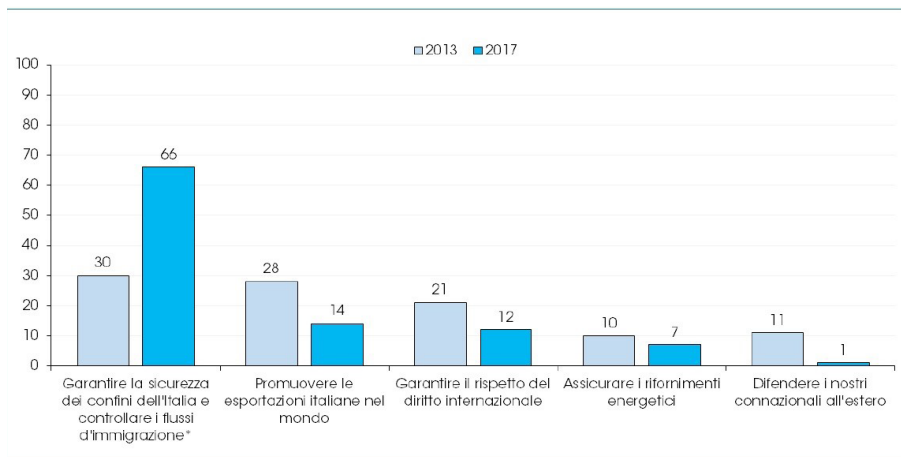
Inoltre, era sorta la necessità di dare risposte all'opinione pubblica riguardo all'intensificarsi dei flussi nel Mediterraneo centrale nel 2016 e nel primo semestre del 2017⁶. L'importanza crescente che ha assunto nel 2017 la questione migratoria nel dibattito pubblico italiano e sui media è dimostrata dai sondaggi, da cui risulta che una cospicua maggioranza degli italiani, in netto aumento rispetto al passato, ritiene che immigrazione e difesa dei confini debbano occupare il primo posto tra le priorità di politica estera (figura 1)⁷. Questa crescente inquietudine dell'opinione pubblica e l'imminenza delle elezioni hanno spinto il governo Gentiloni a intensificare l'azione diplomatica verso i paesi di origine e transito e ad assumere nuove iniziative in ambito Ue per ottenere maggiore solidarietà da parte degli altri Stati membri e, più in generale, una riforma di alcuni aspetti fondamentali della politica migratoria europea.

In effetti, il cambio di governo del dicembre 2016, con il passaggio di Angelino Alfano al Ministero degli Esteri e di Marco Minniti a quello dell'Interno, ha determinato una forte accelerazione di politiche in parte già avviate in precedenza. Seguendo il principio guida del "governare i flussi", le politiche italiane si sono concentrate prioritariamente sull'intervento nei paesi di partenza e di transito⁸. Una significativa riduzione dei flussi in entrata è stata vista come condizione fondamentale non solo per riguadagnare consenso all'interno, ma anche per dare maggiore legittimità e forza alla posizione italiana in sede europea sui punti chiave della politica migratoria comune – ricollocazione dei richiedenti asilo, riforma di Dublino, spazio Schengen.

⁶ Nel 2015 gli arrivi in Italia sono stati 153.842, nel 2016 181.436, nel 2017 119.369. Nei primi sei mesi del 2017 si era registrato un trend in aumento (si veda la figura 2). Cf. Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 gennaio 2017 e 31 gennaio 2018, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/node/1300>.

⁷ Il 66 per cento degli intervistati nel 2017, rispetto al 30 per cento nel 2013. Cf. Laboratorio di analisi politiche e sociali (Laps) e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, Roma, IAI, ottobre 2017, p. 9, <http://www.iai.it/it/node/8352>.

⁸ Cf. Comunicazioni del Governo sulla lotta contro il traffico di esseri umani nel Mediterraneo, Senato, *Resoconto stenografico Commissioni riunite Esteri e Difesa*, seduta n. 30, 26 luglio 2017, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/332428.pdf>.

Figura 1 – Le priorità degli italiani nella politica estera

Domanda: *Si discute molto sui più importanti interessi nazionali dell'Italia. Secondo Lei, qual è il più importante tra i seguenti?* Percentuali calcolate sul totale delle risposte valide. Fonte: LAPS, indagine IAI 2013; LAPS, indagine IAI 2017. *Opzioni separate nel 2017 in "Garantire la sicurezza dei confini dell'Italia" e "Controllare i flussi d'immigrazione".

Fonte: IAI e LAPS, *Gli italiani e la politica estera 2017*, cit., p. 9.

LE PARTITE APERTE SUL PIANO INTRA-UE: RICOLLOCAZIONE, RIFORMA DI DUBLINO, REINTRODUZIONE DEI CONTROLLI ALLE FRONTIERE INTERNE

Nel corso del 2017 l'attuazione del programma Ue di ricollocazione dei richiedenti asilo giunti in Grecia e in Italia ha conosciuto un'accelerazione, nonostante permangano alcune criticità, come il limitato novero di individui eleggibili e la scarsa o nulla cooperazione di alcuni Stati membri⁹. A livello giurisdizionale sono da registrare alcuni sviluppi importanti. La Corte di giustizia europea ha adottato una sentenza sulla causa di annullamento avviata da Slovacchia e Ungheria contro la seconda decisione del Consiglio Ue sulla ricollocazione dei residenti asilo: la pronuncia ha confermato la validità della decisione, confutando *in toto* gli argomenti avanzati dai ricorrenti¹⁰. In concomitanza con tale giudizio, la Commissio-

⁹ Commissione europea, *Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione* (COM/2017/669), 15 novembre 2017, p. 16-17 e allegato 6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017DC0669>.

¹⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, 6 settembre 2017, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&doclang=IT>.

ne ha dato impulso a una procedura di infrazione contro gli Stati membri che hanno più di altri ignorato gli obblighi di ricollocare una parte dei richiedenti asilo giunti in Grecia e Italia. Così, in data 7 dicembre 2017 la Commissione ha presentato alla Corte ricorso per infrazione contro Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, in seguito all'infruttuoso esito della procedura pre-contenziosa avviata formalmente il 15 giugno 2017. Altri Stati non hanno pienamente adempiuto ai propri obblighi (pur se in misura più contenuta), e non è escluso che in futuro la Commissione possa avviare altre analoghe procedure di infrazione.

La riforma del controverso regolamento Dublino III, che fissa i criteri e i meccanismi per l'esame delle domande di asilo (avviata con la presentazione nel maggio 2016 di una proposta da parte della Commissione europea¹¹), è stata oggetto di un ampio e talora aspro dibattito. All'interno del Consiglio Ue, gli Stati membri hanno preso posizioni spesso distanti, con i paesi del gruppo Visegrad decisi ad opporsi ad ogni proposta di modifica che contempli l'abbandono del criterio in base al quale spetta al paese di ingresso esaminare le domande di asilo e che affermi una visione del principio di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità in linea con gli enunciati dell'art. 80 Tfeue. In tale ambito, il governo italiano si è impegnato in una non agevole opera di costruzione del consenso finalizzata a evidenziare che una diversa impostazione del regolamento Dublino è nell'interesse dell'intera Ue e che la comune appartenenza all'Unione non può essere disgiunta da una realizzazione "robusta" del principio codificato nell'art. 80 Tfeue. Nell'immediato futuro, gli esiti di importanti consultazioni elettorali in paesi chiave (Austria, Germania, la stessa Italia) rendono il quadro ancora più fluido, impedendo di operare previsioni attendibili sull'evoluzione del dibattito all'interno del Consiglio¹².

A fronte delle incognite concernenti il livello intergovernativo, l'esecutivo italiano potrà nondimeno giovare delle decise posizioni assunte da

¹¹ Commissione europea, *Proposta di Regolamento che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione)* (COM/2016/270), 4 maggio 2016, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016PC0270\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52016PC0270(01)).

¹² Si veda il forte disaccordo emerso sul tema in occasione dell'ultima riunione del Consiglio europeo. Francesco Luigi Gatta, "Migranti: quote, duello Ue-Stati membri e tutti contro Tusk", in *AffarInternazionali*, 18 dicembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67647>.

due delle principali istituzioni Ue. La proposta della Commissione (c.d. Dublino IV) ha subito una radicale rivisitazione ad opera del Parlamento europeo, condensata nella Relazione¹³ adottata a larghissima maggioranza in seduta plenaria in vista dell'apertura dei negoziati inter-istituzionali con il Consiglio e la Commissione¹⁴. In estrema sintesi, il Parlamento ha proposto: (1) l'adozione di un sistema di quote permanenti ispirato al principio di equa condivisione delle responsabilità; (2) l'eliminazione dell'irrazionale e iniquo criterio dello Stato di primo ingresso; (3) la valorizzazione in misura molto ampia dei legami significativi (o *genuine links*) tra un richiedente e uno Stato, al fine di velocizzare la procedura, risparmiare sui costi, ridurre gli incentivi a realizzare movimenti secondari, e favorire il percorso di integrazione ove la domanda venga accolta¹⁵; (4) misure per incoraggiare gli Stati a valorizzare i canali di ingresso legale da paesi terzi; (5) incentivi e disincentivi ragionevoli ed efficaci, sia per gli Stati membri che per i richiedenti asilo.

A tale rilevante sviluppo politico-istituzionale si affiancano poi le indicazioni autorevoli provenienti dalla Corte di giustizia. Nella summenzionata sentenza sulla ricollocazione dei richiedenti asilo i giudici europei non hanno mancato di sottolineare che il principio di solidarietà ed equa condivisione della responsabilità ha carattere vincolante e permea l'intera politica di asilo (non si limita quindi a fornire la base giuridica per misure straordinarie e *ad hoc*)¹⁶. In un altro importante giudizio (concernente gli eventi accaduti lungo la cosiddetta rotta dei Balcani nel 2015 e l'applicabilità ad essi del criterio del primo paese d'ingresso) l'Avvocato generale della Corte di giustizia europea, Eleanor Sharpston, ha svolto una serrata critica dell'impostazione del regolamento Dublino III e degli effetti iniqui che produce

¹³ Cecilia Wikström, *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale ...* (A8-0345/2017), 6 novembre 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0345&language=IT>.

¹⁴ Parlamento europeo, processo verbale del 16 novembre 2017, punto 7.4. La relazione è stata adottata con 390 voti a favore, 175 contrari e 44 astenuti. I voti contrari provengono quasi esclusivamente da deputati dei paesi Visegrad e baltici.

¹⁵ Per un approccio simile v. già Marcello Di Filippo, "Bye bye Dublin?", in *AffarInternazionali*, 1 marzo 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=33540>; Marcello Di Filippo, "An International Law Oriented Approach to the Allocation of Jurisdiction in Asylum Procedures", in Ennio Triggiani et al. (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, Cacucci, 2017, vol. I, p. 451-460.

¹⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, cit., par. 252 e 291.

in termini di distribuzione degli oneri tra gli Stati membri, a scapito dei paesi cosiddetti di prima linea, arrivando a proporre la disapplicazione del criterio di primo ingresso a fronte di flussi massicci¹⁷. La Corte non ha fatto propria quest'ultima opzione interpretativa, ma ha ciononostante adottato una linea argomentativa che sottolinea come l'attuale impianto del regolamento di Dublino sia difficilmente conciliabile con il pieno rispetto dei diritti dei richiedenti asilo e della Carta Ue sui diritti fondamentali¹⁸.

La ragionevole richiesta del governo italiano di rivedere l'impostazione del sistema Dublino può quindi giovare ora delle autorevoli posizioni assunte dalla Corte di giustizia e dall'istituzione eletta dai cittadini europei. Il cammino resta difficile, ma è innegabile che i negoziati con altri governi e con la Commissione risulteranno meno ardui per i rappresentanti del governo italiano: siamo di fronte a un'inedita finestra di opportunità che dovrà essere sfruttata con determinazione e continuità.

Un ultimo ma non meno significativo cenno merita la disciplina sulla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne dell'area Schengen. Già nel 2013 è stata realizzata una significativa riforma che ha dilatato la possibile durata della reintroduzione dei controlli nell'area Schengen (fino a un massimo di due anni tra misure unilaterali e misure "raccomandate" dal Consiglio)¹⁹. La prassi applicativa realizzata a seguito dalle cosiddetta crisi del 2015-2016 sulla rotta dei Balcani e le ripetute tensioni registratesi ai confini italiani con Austria e Francia evidenziano come gli stati di prima linea come l'Italia possano subire forti ripercussioni da valutazioni e scelte

¹⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston, cause C-490/16 e C-646/16, *A.S. c. Repubblica di Slovenia e Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, 8 giugno 2017, par. 178-189, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191320&doclang=it>. In questo procedimento e in quello citato alla nota precedente il governo italiano è intervenuto presentando articolate osservazioni: tale strategia processuale merita apprezzamento.

¹⁸ In argomento, si veda: Marcello Di Filippo, "The allocation of competence in asylum procedures under EU law: the need to take the Dublin bull by the horns", in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, a. 21, n. 59, gennaio/aprile 2018 (in corso di pubblicazione), in particolare par. IV.2.2.

¹⁹ Cf. Art. 23(4) del Regolamento (UE) n. 1051/2013 del 22 ottobre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32013R1051>; e Art. 25(4) del successivo Regolamento (UE) 2016/399 del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:32016R0399>.

adottate dai paesi confinanti. La novella legislativa del 2013 ha sollevato non poche perplessità, atteso l'obiettivo primario fissato nel Tfu di realizzare e (soprattutto) mantenere un'area di circolazione senza controlli alle frontiere interne (v. art. 67(2) e art. 77(1)). Ebbene, una recente proposta di modifica della disciplina sui controlli alle frontiere, presentata dalla Commissione, contempla un'ulteriore estensione dei termini di durata di reintroduzione dei controlli (fino a un massimo di tre anni complessivi)²⁰. La tensione tra diritto derivato e diritto primario sembra acuirsi ulteriormente, e potrebbe essere fatta valere dal governo italiano in sede di negoziato. È pertanto auspicabile che il governo italiano segua con attenzione questo dossier, i cui esiti potrebbero rivelarsi penalizzanti per il nostro paese.

RAPPORTI CON PAESI TERZI E INIZIATIVE BILATERALI

Nel 2017 la diplomazia italiana si è mossa lungo tre direttrici parallele: la ricerca del consenso e del sostegno europeo, il forte sostegno alla creazione di una "coalizione dei volenterosi" tra gli stati membri in prima linea sulle questioni migratorie (Italia, Germania, Francia e Spagna) e lo sviluppo di cospicue iniziative bilaterali, poi supportate politicamente e soprattutto economicamente dall'Ue. Se infatti a livello retorico l'Unione ha ripetutamente lodato l'Italia per le sue iniziative in ambito migratorio e assicurato un pieno sostegno²¹, la lentezza non solo nella definizione di un'agenda comune, ma soprattutto nell'implementazione di azioni concrete ha spostato il centro di elaborazione delle iniziative migratorie sempre di più in sedi esterne al contesto istituzionale europeo²².

²⁰ Commissione europea, *Proposta di Regolamento che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne* (COM/2017/571), 27 settembre 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017PC0571>.

²¹ Si vedano, ad esempio, la Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione: affrontare la rotta del Mediterraneo centrale, 3 febbraio 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/3201.htm>; Commissione europea, *Piano d'azione sulle misure a sostegno dell'Italia e per ridurre la pressione sulla rotta del Mediterraneo Centrale e aumentare la solidarietà* (SEC/2017/339), 4 luglio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_it.htm.

²² Si fa riferimento ad incontri fra stati membri (ad esempio il vertice di Parigi del 28 agosto 2017), ma anche al Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale e alla cosiddetta Cabina di Regia, che coinvolgono paesi di origine e di transito.

L'aspetto maggiormente innovativo dell'azione italiana è stata la forte ripresa di relazioni bilaterali con paesi di transito, non solo con i partner storici nordafricani, ma anche verso nuovi orizzonti, addentrandosi in territori come il Sahel in cui una significativa presenza italiana costituisce una novità. La conclusione del Memorandum d'intesa fra Italia e Libia il 2 febbraio 2017²³ ha segnato l'inizio di una stagione di rinnovata e per certi aspetti inedita presenza italiana in Africa mediante attività bilaterali con un impatto immediato sul volume dei flussi che possono poi essere in parte sostenute mediante fondi Ue. La ripresa della collaborazione in ambito migratorio con la Libia, scelta ampiamente criticata in quanto paese fortemente instabile che criminalizza l'immigrazione e non riconosce il diritto d'asilo²⁴, ha coinvolto sia attori istituzionali che realtà locali²⁵, e ha rinforzato la presenza italiana nel paese²⁶. Oltre al "completamento del sistema di controllo dei confini terrestri"²⁷, l'Italia si è concentrata sulle operazioni nel Mediterraneo centrale, consolidando la sua presenza bilaterale e internazionale²⁸ e rafforzando le capacità della "guardia costiera" libica; inoltre, è stato elaborato un codice di condotta per le ong impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare.

Nonostante l'attenzione mediatica e politica sia principalmente concentrata sulla Libia, l'Italia ha spostato il suo focus sempre più a sud, verso i paesi di transito e di origine. Il Niger, passaggio obbligato lungo la rotta Libia-Italia per la maggioranza dei migranti dell'Africa subsahariana e "oasi di stabilità" nella regione conflittuale del Sahel, è stato individuato come partner privilegiato ai fini della gestione dei flussi migratori. Al Ni-

²³ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, 2 febbraio 2017, <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

²⁴ Si veda ad esempio Anja Palm, "The Italy-Libya Memorandum of Understanding: The baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?", in *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*, 2 ottobre 2017, <http://eumigrationlawblog.eu/?p=1605>.

²⁵ Si fa riferimento ai molteplici dialoghi con il governo di unità nazionale di Serraj, il generale Haftar, i sindaci delle località maggiormente interessate dai flussi, rappresentanti delle tribù Tuareg, Tebu e Awlad Suleiman, rappresentanti economici, le organizzazioni internazionali come Oim e Unhcr, ecc.

²⁶ L'Italia è riconosciuta dai libici come attore maggiormente presente dopo Ue e agenzie Onu. Chiara Loschi e Luca Raineri, "Perceptions about the EU's crisis response in Libya", in *EUNPACK Policy Briefs*, settembre 2017, p. 7, <http://www.eunpack.eu/node/87>.

²⁷ Art. 2(1) del Memorandum d'intesa.

²⁸ Si veda il capitolo di Alessandro Marrone e Paola Sartori nel presente volume.

ger è destinato infatti il 48 per cento del Fondo italiano per l'Africa²⁹, principalmente mediante un progetto di aiuto al bilancio al governo nigerino per lo sviluppo delle sue capacità di controllo delle frontiere. In parallelo, è stata avviata una missione italiana in Niger che conterà 470 soldati e 130 veicoli con fini non solo di addestramento ma anche di diretta attività di sorveglianza e di controllo dei confini e del territorio³⁰.

Queste attività sono state accompagnate da un ingente impegno economico italiano, che si è esplicato attraverso la partecipazione agli strumenti di finanziamento europei (l'Italia è il secondo contribuente dopo la Germania del Fondo fiduciario dell'Ue per l'Africa con 102 milioni di euro su un totale di circa 345 milioni effettivamente versati)³¹, e la creazione di un Fondo italiano per l'Africa di 200 milioni di euro³². La stretta interconnessione fra politiche e finanziamenti a livello nazionale ed europeo è evidenziata dal forte legame fra i due fondi: l'83 per cento del contributo italiano al Fondo fiduciario dell'Ue proviene infatti dal Fondo italiano per l'Africa³³, mentre alcuni dei progetti finanziati dal Fondo dell'Ue sono gestiti ed implementati da ministeri o agenzie nazionali³⁴. Questo forte nesso ha un chiaro impatto anche sulla definizione delle priorità di questi strumenti: promuovendo l'approccio delle tre "P" (partenariato, protezione e prosperità)³⁵, l'importanza della lotta alle cause profonde della

²⁹ Risposta del sottosegretario agli Esteri Benedetto Della Vedova all'interrogazione 5-12104 Quartapelle Procopio: Camera, *Resoconto stenografico della Commissione Esteri*, 13 settembre 2017, p. 55, <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=5/12104&ramo=C&leg=17>.

³⁰ Gianluca Di Feo, "Soldati italiani in Niger, non solo per addestrare", in *Repubblica*, 13 dicembre 2017, <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/12/14/soldati-italiani-in-niger-non-solo-per-addestrare02.html>.

³¹ Commissione europea, *EU Member States & other donors contributions*, aggiornato al 26 febbraio 2018, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/trust-fund-financials_en. Questi si aggiungono ai quasi 3 miliardi di contribuzione UE (*EU contributions pledged*, aggiornato al 22 gennaio 2018).

³² Art. 1 comma 621 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016;232>.

³³ Intervista dell'autore a funzionari della DG Europa del Ministero degli Esteri, 19 ottobre 2017.

³⁴ Si fa riferimento sia ai progetti attuati dal Ministero dell'Interno che dall'Aics.

³⁵ Ministero degli Esteri, *Discorso dell'On. Ministro all'evento AVSI "Rifugiati e migranti" sulla "via italiana" tra aiuto allo sviluppo e domanda di sicurezza*, 19 settembre 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/25547>.

migrazione è stata posta al centro di un approccio presentato come avente la caratteristica di una visione di lungo termine e di interconnessione sempre maggiore fra i vari aspetti di politica estera. Nella pratica è però emersa sempre più “una politica di sviluppo legata alle migrazioni”³⁶, che è stata peraltro criticata per aver portato a una strumentalizzazione della cooperazione allo sviluppo ai fini della riduzione dei flussi³⁷. In tale dibattito, si è inserita l’Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (Asgi) che ha impugnato presso il Tar Lazio – per “sviamento dei fondi” ai fini della gestione delle frontiere – il decreto 4110/47 mediante il quale il Ministero degli Esteri ha accordato a quello dell’Interno un finanziamento di 2,5 milioni di euro dal Fondo per l’Africa per attrezzature e attività destinate alle autorità libiche³⁸. Analizzando i progetti attivati sotto l’ombrello del Fondo per l’Africa si nota in effetti una forte preponderanza di iniziative volte al controllo dei flussi (mediante rimpatri, *capacity building* per i controlli delle frontiere, cooperazione giudiziaria, ecc.), per un totale di ben 120,2 milioni di euro sui 143,2 ad oggi devoluti. Solo i restanti 23 milioni finanziano progetti volti esclusivamente alla protezione dei migranti e alla cooperazione allo sviluppo³⁹. Analogamente il Fondo fiduciario dell’Ue, nonostante abbracci iniziative di varia natura, è stato cri-

³⁶ Joshua Massarenti, “Mario Giro: ‘La politica europea di sviluppo legata alle migrazioni’”, in *Vita*, 20 maggio 2017, <http://www.vita.it/it/article/2017/05/20/mario-giro-la-politica-europea-di-sviluppo-legata-alle-migrazioni/143447>. Nonostante la legge istitutiva facesse riferimento ad “interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d’importanza prioritaria per le rotte migratorie”, il decreto di indirizzo definisce apertamente il Fondo per l’Africa come strumento preposto ad attuare iniziative “volte al contrasto all’immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani”. Cf. Art. 1(2) del decreto ministeriale “Fondo per l’Africa”, 1 febbraio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/24143>.

³⁷ Per un’analisi delle politiche di esternalizzazione si veda Anja Palm, “The EU external policy on migration and asylum: What role for Italy in shaping its future?”, in *Observatory on European Migration Law Policy Briefs*, maggio 2017, <http://migration.jus.unipi.it/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/Policy-Brief-External-Dimension.pdf>.

³⁸ Con il decreto 4110/47 del 28 agosto 2017 il Ministero degli Esteri ha accordato al Ministero dell’Interno un finanziamento di 2,5 milioni di euro per attrezzature e attività destinate alle autorità libiche (rimessa in efficienza di quattro motovedette, fornitura di mezzi di ricambio e formazione dell’equipaggio). Asgi, *Depositato il ricorso di ASGI contro lo sviamento di 2,5 milioni di euro dal c.d. Fondo Africa*, 14 novembre 2017, <https://www.asgi.it/?p=29135>.

³⁹ Andrea Stocchiero, “Quale futuro per il Fondo italiano per l’Africa?”, in *FOCSIV Policy Briefs*, No. 1/2017 (novembre 2017), p. 7, <https://www.focsiv.it/?p=521651>; OpenPolis e Oxfam, “La partita impropria tra aiuto e controllo delle frontiere”, in *Il budget oscuro tra cooperazione e migrazione*, 15 gennaio 2018, <https://www.openpolis.it/esercizi/la-partita-impropria-aiuto-controllo-delle-frontiere>.

ticato da molte organizzazioni della società civile per aver usato per scopi di gestione migratoria i fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo⁴⁰.

Su un altro piano, è proseguita l'attuazione del progetto dei corridoi umanitari – l'apertura di canali legali di accesso al territorio europeo per richiedenti asilo – d'intesa con alcune entità religiose⁴¹. Tale esperienza – oltre ad essere stata imitata dalla Francia e, più di recente, dal Belgio – è stata oggetto di apprezzamento sul piano internazionale ed è sempre più frequentemente richiamata in documenti e iniziative promosse da organizzazioni internazionali, quali il Global Compact sui rifugiati lanciato dall'Assemblea generale dell'Onu con la Dichiarazione di New York del 19 settembre 2016. Il piano d'azione per attuare tale Compact sarà completato nel 2018, ed è auspicabile che il governo italiano – seguendo l'esempio di altri paesi, quali il Canada – valorizzi in tale sede l'esperienza del nostro paese e della sua società civile, quale contributo fattivo a un dibattito internazionale che talvolta ha il difetto di trascurare azioni concrete e buone prassi. Più in generale è consigliabile che l'Italia, dopo aver presentato uno specifico “*non-paper*” nelle consultazioni sul Global Compact per le migrazioni⁴², ufficializzi la propria visione anche nel contesto del Compact sui rifugiati, in considerazione della rilevanza del tema per il nostro paese.

RISULTATI E CRITICITÀ: QUALI SCELTE PER IL 2018?

I risultati delle politiche bilaterali intraprese dall'Italia si sono palesati nel secondo semestre del 2017: nel mese di agosto gli arrivi in Italia erano

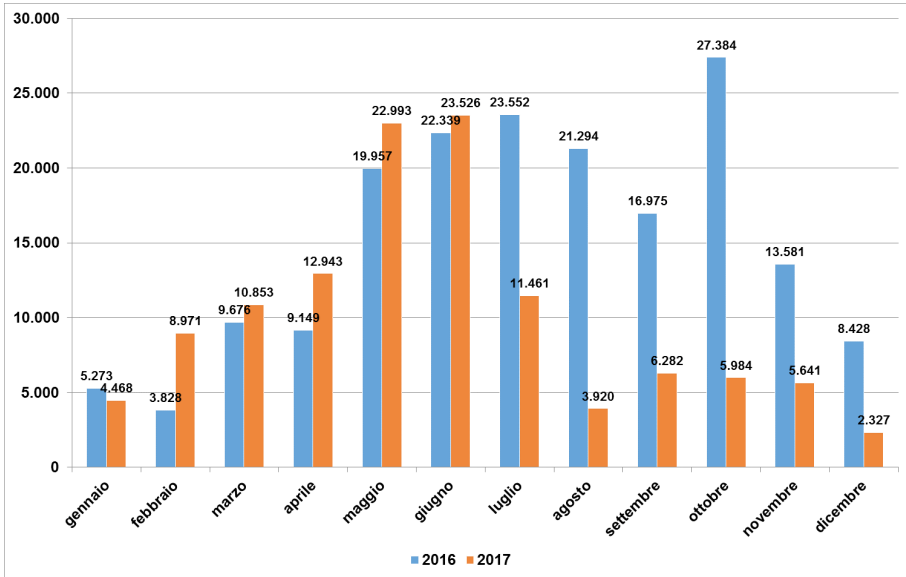
⁴⁰ Andrea Stocchiero, Francesca Minniti e Giulia De Ponte, *Partenariato o condizionalità dell'aiuto? Rapporto di monitoraggio sul Fondo fiduciario d'emergenza per l'Africa e i Migration Compact dell'Unione europea*, Roma, CINI e CONCORD Italia, novembre 2017, <https://wp.me/p5Dyrf-1y3>; Global Health Advocates, *Misplaced Trust: diverting EU aid to stop migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, settembre 2017, http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf. Altre critiche sono rivolte alle procedure di selezione e monitoraggio del Fondo fiduciario, descritte come poco coerenti ed opache, e alla sua natura emergenziale che ne impedisce un controllo parlamentare. Cf. Parlamento europeo, *Risoluzione del 5 aprile 2017 su come far fronte ai movimenti di rifugiati e migranti: ruolo dell'azione esterna dell'UE* (P8_TA(2017)0124), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0124&language=IT>.

⁴¹ Si veda a tale riguardo il progetto-pilota realizzato dalla Comunità di Sant'Egidio con la Federazione delle Chiese evangeliche in Italia e la Tavola Valdese, che da febbraio 2016 a oggi ha già portato 1.000 persone dal Libano in Italia.

⁴² Ministero degli Esteri-Dgit, *Towards the 2018 Global Compact... Italian Vision*, cit.

l'80 per cento in meno rispetto allo stesso mese nel 2016, e, nonostante l'aumento degli arrivi nel primo semestre del 2017, il notevole ribasso nei mesi successivi ha portato ad un calo complessivo del 34 per cento degli arrivi irregolari nel 2017 (figura 2).

Figura 2 – Arrivi in Italia via mare, 2016-17



Fonte: Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 gennaio 2018, cit.

Gli aspetti problematici che emergono dalle politiche centrate sulla riduzione dei flussi sono però molteplici. C'è innanzitutto il rischio “collo di bottiglia” nella rotta del Mediterraneo centrale: più di 500mila persone in Libia hanno bisogno di assistenza umanitaria e i numeri dei detenuti in condizioni disumane nelle carceri ufficiali sono quasi triplicati negli ultimi mesi del 2017⁴³. A tale riguardo un aspetto critico è la possibile complicità italiana nelle violazioni di diritto internazionale commesse sia in mare che nel territorio di stati terzi a causa del sostegno finanziario e tecnico fornito ad attori libici nonostante la conoscenza delle criticità del contesto e del quadro giuridico locale. Inoltre, benché i dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim) indichino una riduzione dei flussi dal Ni-

⁴³ Per il dipartimento libico per la lotta all'immigrazione illegale (Dcim) i detenuti sono aumentati da 7.000 a 19.900 nel periodo settembre-novembre 2017. Unhcr, *Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*, 14 novembre 2017, <https://shar.es/1Lopqn>. Oltre alle carceri monitorate dal Dcim vi sono molteplici carceri inufficiali gestite da milizie locali.

ger alla Libia, sembra che una parte sostanziale di questi flussi tendano a spostarsi verso rotte meno controllate e più pericolose⁴⁴, oltre a registrare un aumento dei flussi sulle rotte del Mediterraneo occidentale⁴⁵.

Nel tentativo di rispondere all'emergenza umanitaria in Libia, lo sforzo diplomatico italiano è stato cruciale nella realizzazione di una struttura di transito ed evacuazione umanitaria di persone vulnerabili richiedenti protezione internazionale, in collaborazione con Unhcr e le autorità libiche: 312 migranti sono stati portati direttamente a Roma da Tripoli, mentre più di 1.000 sono stati evacuati dalla Libia con destinazione temporanea la capitale del Niger Niamey, per poi essere reinsediate in Europa⁴⁶. Questa iniziativa, come quella dei corridoi umanitari, rappresenta un motivo di vanto per l'Italia che si è confermata pioniere in quest'ambito. Sarebbe però auspicabile accompagnare questi importanti passi con un'apertura significativa anche sul lato dei canali regolari d'accesso per motivi di lavoro, rafforzando così notevolmente i numeri insufficienti del Decreto flussi.

La posizione in cui si trova l'Italia non è certamente semplice, stretta fra complesse relazioni con i paesi terzi, l'insufficiente azione europea e gli obblighi e principi internazionali di cui deve dare conto. Se, come sottolineato dal ministro Alfano, "per ogni passo compiuto nella cooperazione con un paese di transito, almeno due passi devono essere compiuti in quella con i paesi di origine"⁴⁷, la domanda che si pone è se l'Italia sarà capace di invertire il modello attuale che, dando priorità al controllo dei flussi, rischia di mettere in secondo piano la risposta agli aspetti umanitari. È fondamentale a tal fine che negli accordi con paesi terzi si applichi una condizionalità "positiva", che faccia del rispetto degli obblighi internazionali e dei diritti dei migranti un requisito imprescindibile per una più stretta collaborazione in ambito migratorio.

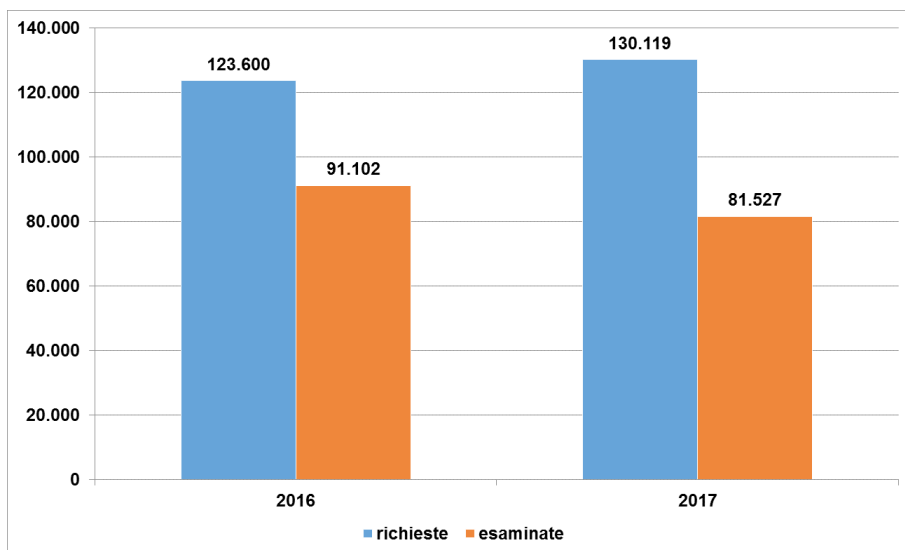
⁴⁴ L'Oim ha registrato un forte calo nei punti di passaggio monitorati in Niger (due fissi e altri mobili). I migranti osservati sono stati circa 5.500 al mese, contro i 5-7.000 a settimana nello stesso periodo del 2015. L'Oim sottolinea però come si tratti di numeri conservativi, in quanto le squadre mobili di monitoraggio non operano la notte e coprono solo una parte molto piccola del territorio. Cf. Onu, *Afrique: baisse spectaculaire du nombre de migrants traversant le Sahel vers l'Europe*, 13 ottobre 2017, <https://news.un.org/fr/node/366072>. Per i dati sui flussi si veda la pagina Dtm Niger: <http://www.globaldtm.info/niger>.

⁴⁵ Gli arrivi in Spagna sono triplicati nel 2017. Cf. Asociación pro derechos humanos de Andalucía, *Balance Migratorio. Frontera Sur 2017*, febbraio 2018, <https://www.apdha.org/?p=9190>.

⁴⁶ A fine novembre un primo gruppo di 25 persone vulnerabili è stato evacuato dal paese. Ottavia Spaggiari, "Rifugiati: così l'Unhcr opererà in Libia nei prossimi mesi", in *Vita*, 1 dicembre 2017, <http://www.vita.it/it/article/2017/12/01/rifugiati-cosi-lunhcr-operera-in-libia-nei-prossimi-mesi/145315>.

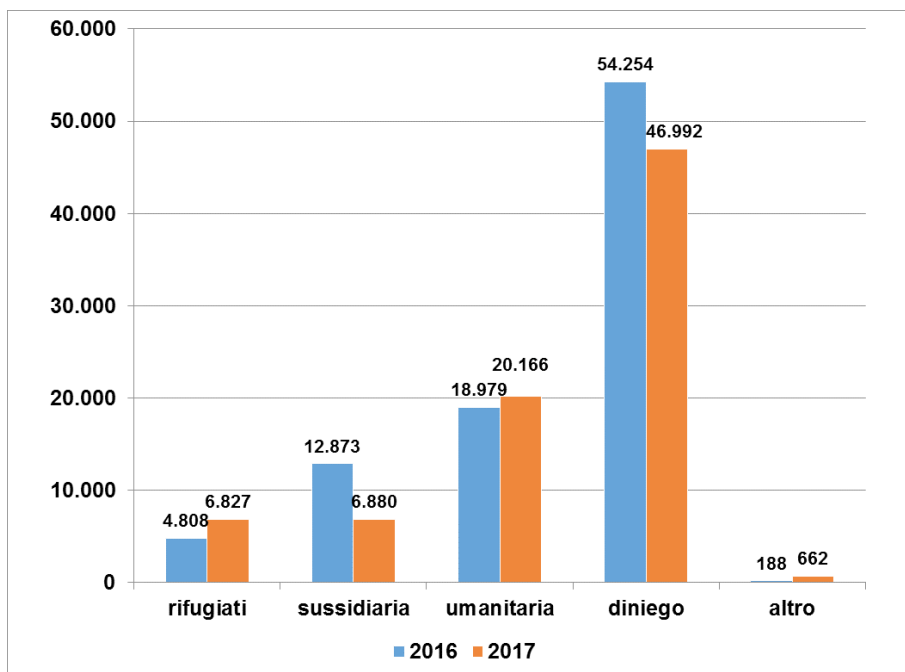
⁴⁷ Ministero degli Esteri, *Discorso dell'On. Ministro all'evento AVSI*, cit.

Figura 3 – Richieste di asilo, 2016-17



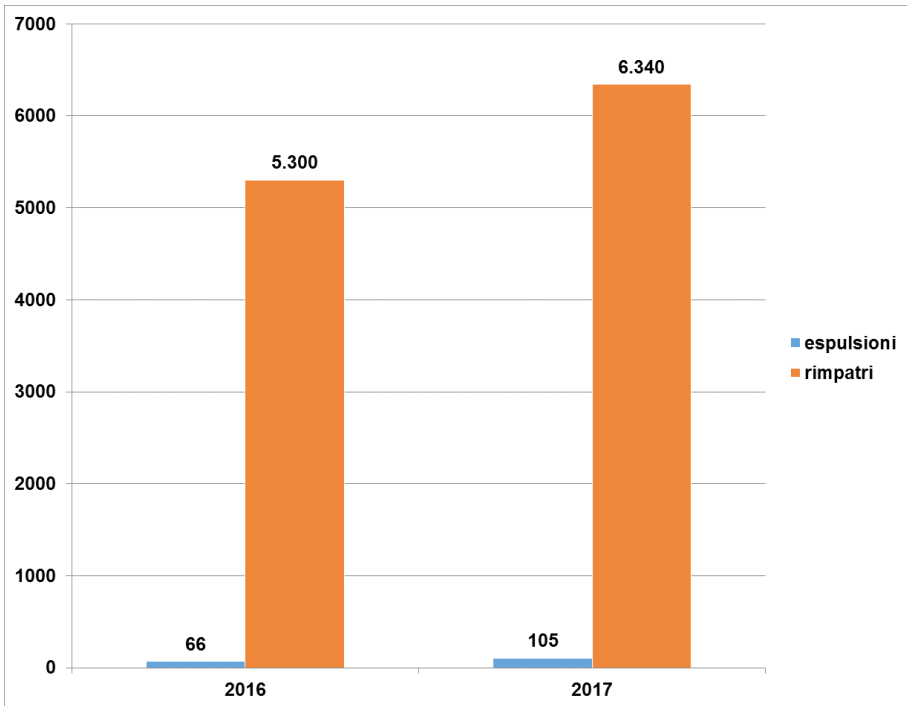
Fonte: Ministero dell'Interno, *I numeri dell'asilo. Riepilogo anno 2017*, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/i-numeri-dell-asilo>.

Figura 4 – Esito delle richieste di asilo, 2016-17



Fonte: Ministero dell'Interno, *I numeri dell'asilo. Riepilogo anno 2017*, cit.

Figura 5 – Espulsioni e rimpatri, 2016-17



Fonte: "Sicurezza, il Viminale fa il bilancio del 2017: sbarchi di migranti in calo del 34,2%", in *Repubblica*, 31 dicembre 2017, http://www.repubblica.it/cronaca/2017/12/31/news/sicurezza_viminale_bilancio_2017-185562831.

7.

La riforma della Difesa, le missioni di pace e il lancio della Pesco

Alessandro Marrone e Paola Sartori

Nel 2017 Il governo Gentiloni ha condotto una politica di difesa in sostanziale continuità con quella del precedente esecutivo Renzi. È proseguito, in primo luogo, l'impegno nelle missioni internazionali, con l'obiettivo di contribuire alla stabilizzazione dell'arco di crisi che va dall'Africa al Medio Oriente all'Eurasia, ma con un significativo spostamento di attenzione e risorse verso Sahara e Sahel tramite nuove operazioni in Libia e Niger, funzionali anche ad affrontare la sfida dei flussi migratori. In secondo luogo, l'Italia ha attivamente sostenuto i progetti di integrazione europea nel settore della difesa che hanno subito un'accelerazione grazie al sostegno delle istituzioni Ue e di paesi chiave, come Francia e Germania. In particolare, l'Italia si è impegnata in prima linea per il lancio della Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation* – Pesco), tra i principali risultati del processo di attuazione della Strategia globale dell'Ue per la politica estera e di sicurezza del 2016. La politica di difesa italiana continua, invece, a risentire delle persistenti difficoltà a realizzare le riforme previste dal Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, adottato nel 2015 e in larga misura non attuato.

CONTINUITÀ E NOVITÀ NELL'IMPEGNO ITALIANO NELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

Nel 2017 l'Italia ha confermato il proprio impegno nelle missioni militari internazionali lungo due direttrici principali – euro-mediterranea ed euro-atlantica – corrispondenti ai contesti geostrategici di primario interesse nazionale. Gli interventi hanno in particolare riguardato: la lotta

al terrorismo; il contributo alla sicurezza dell'area euro-mediterranea; il supporto alle iniziative dell'Alleanza atlantica, sia sul fronte orientale che sul fronte meridionale; e la partecipazione alle missioni Onu per la promozione della pace e della stabilità internazionale¹.

Per quantità e qualità di risorse impiegate spiccano, in particolare, le missioni nell'area del Mediterraneo e Medio Oriente, per le quali l'Italia ha investito nel 2017 circa 600 milioni di euro e impiegato in media ben 4.154 unità².

L'Italia è stata particolarmente impegnata nella lotta al terrorismo di matrice etnico-confessionale, e soprattutto al sedicente Stato Islamico, contribuendo alla coalizione internazionale a guida americana con 1.497 unità nell'ambito dell'Operazione Prima Parthica³. L'Italia ha schierato in Iraq un contingente secondo solo a quello statunitense. Oltre ad essere responsabile di attività di formazione e addestramento delle forze irachene destinate a garantire il controllo delle aree liberate da/negate allo Stato Islamico, il contingente italiano ha contribuito anche a compiti di ricognizione, sorveglianza, raccolta informazioni e rifornimento aereo, nonché al recupero di personale ferito o in difficoltà sul territorio iracheno, attraverso un dispositivo aereo schierato in Kuwait e una componente elitrasmportata basata ad Erbil⁴. Inoltre, una forza di circa 500 uomini è stata posta a protezione della diga di Mosul e del personale della ditta italiana Trevi che nel 2016 si era aggiudicata i lavori di messa in sicurezza della struttura⁵. L'impegno della coalizione ha portato alla liberazione di Mosul a luglio 2017 e, quattro mesi dopo, di Raqqa, città siriana proclamata capitale dello Stato Islamico. Quest'ultimo ha così di fatto perso la sua dimensione territoriale – uno dei suoi aspetti distintivi fino a quel momento⁶.

¹ Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, adottata il 14 gennaio 2017, gennaio 2017, p. 4, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/33725.htm>.

² Camera, "Deliberazione del Consiglio dei ministri - Missioni internazionali (14 gennaio 2017) DOC. CCL n. 1 - Tabella di raffronto", in *Dossier dei servizi di documentazione*, n. 274/1, 14 febbraio 2017, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/DI0571a.htm>.

³ Si veda il sito del Ministero della Difesa: *Operazione "Prima Parthica"*, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Prima_Parthica.

⁴ Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, cit., p. 5.

⁵ Per maggiori informazioni si veda il sito del Ministero della Difesa: *Operazione "Prima Parthica"*, cit.

⁶ Lorenzo Cremonesi, "Raqqa è libera, la sconfitta dell'Isis", in *Corriere della Sera*, 17 ottobre 2017, http://www.corriere.it/esteri/17_ottobre_18/raqqa-libera-sconfitta-dell-isis-7aacb7c-b36c-11e7-9cef-7c546dada489.shtml.

Un altro teatro operativo che ha catalizzato gran parte dell'attenzione politica nazionale nel corso del 2017 è senza dubbio quello libico. Gli sforzi italiani per la stabilizzazione e pacificazione della Libia si sono concretizzati nell'Operazione nazionale Ippocrate ma anche nella partecipazione alla missione dell'Onu *United Nations Support Mission for Lybia* (Unsmil) e a quella europea *European Union Border Assistance Mission in Lybia* (Eubam Libya).

Nell'ambito dell'operazione Ippocrate, che mira a fornire sostegno di carattere umanitario e sanitario⁷, è stata installata una struttura ospedaliera campale nell'area di Misurata. La missione integrata Unsmil sostiene invece le autorità libiche nel processo di transizione politica, soprattutto nel settore dei diritti umani e in quelli della non proliferazione e del controllo degli armamenti⁸. In ambito europeo, infine, l'Italia ha partecipato alla missione Eubam Libya, con unità di polizia a supporto delle autorità libiche per le attività di sicurezza delle frontiere marittime e terrestri⁹.

Inoltre, sempre nel contesto europeo, l'Italia partecipa all'operazione navale Eunavfor Med, nell'ambito della quale svolge attività addestrative a favore della Guardia costiera della Libia¹⁰. Si è rafforzato anche l'impegno nazionale nel contesto dell'operazione Mare Sicuro per l'addestramento della Guardia costiera e la Marina Militare libiche, con l'impiego di 700 militari, 4 mezzi navali e 5 mezzi aerei¹¹. Dal 2 agosto 2017, infatti, su richiesta del governo di Tripoli, i militari italiani sostengono le forze libiche nel contrasto ai traffici marittimi illeciti, in particolar modo quelli di esseri umani.

Sempre nell'area del Mediterraneo, ma sotto l'egida della Nato, l'Italia ha contribuito con due unità navali alla missione di sicurezza marittima Sea Guardian¹².

⁷ Si veda il sito del Ministero della Difesa: *Operazione Ippocrate*, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/op_ippocrate.

⁸ Camera, "Deliberazione del Consiglio dei ministri - Missioni internazionali...", cit.

⁹ Ibid.

¹⁰ Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, cit., p. 7.

¹¹ Si veda il sito del Ministero della Difesa: *Operazione Mare Sicuro*, <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/NazionaliInCorso/MareSicuro>.

¹² Sea Guardian, lanciata a novembre 2016, è andata a sostituire l'Operazione Active Endeavour che era stata istituita in risposta agli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001. Si veda il sito del Ministero della Difesa: *Mediterraneo - Sea Guardian e Forze Navali NATO*, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/Active-Endeavour.

Mentre le missioni fin qui menzionate sono in sostanziale continuità con le tradizionali linee di politica estera e di difesa, il 2017 si è concluso con un elemento di novità: il 13 dicembre il premier Paolo Gentiloni, al margine del vertice del G5 Sahel, ha annunciato la decisione di schierare soldati italiani in una missione in Niger¹³. Questa scelta è stata confermata anche alla vigilia di Natale durante l'intervento di saluto all'equipaggio della nave Etna della Marina Militare¹⁴.

L'annuncio rappresenta un passaggio importante per il "riposizionamento strategico" dell'Italia¹⁵ nella regione euro-mediterranea, che secondo il Libro bianco del 2015 include i Balcani, il Nord Africa ed il Medio Oriente, e a cui sono connessi il Sahel, il Corno d'Africa e la regione del Golfo Persico¹⁶.

La missione in Niger, prevista dalla legge quadro per le missioni internazionali per il 2018, avrà il compito di addestrare le forze armate e di polizia nigerine e di assisterle nelle attività di sorveglianza e controllo in un'area di importanza strategica, situata al confine con la Libia¹⁷. Si tratta di una missione sotto mandato Onu, richiesta dal governo del Niger, alla quale parteciperanno anche Stati Uniti, Francia, Germania, Mali, Mauritania, Ciad, Burkina Faso e lo stesso Niger. Il contributo italiano dovrebbe sostanzarsi in 470 militari e 130 veicoli, da schierare in tre fasi (i primi 120 soldati sono stati dispiegati già nel dicembre 2017). Per schierare tali forze in Niger, si prevede che l'Italia ritiri una parte dei soldati dall'Iraq e riduca gradualmente anche il proprio impegno in Afghanistan¹⁸.

¹³ Alessandra Baldini, "G5-Sahel: Gentiloni, verso impegno italiano con missione addestramento in Niger", in *Onultalia*, 13 dicembre 2017, <https://wp.me/p46pmn-b70>.

¹⁴ Agenzia Vista/Alexander Jakhnagiev, "Gentiloni: soldati italiani in Niger per fermare traffico di esseri umani", in *Corriere TV*, 24 dicembre 2017, <http://video.corriere.it/gentiloni-soldati-italiani-niger-fermare-traffico-esseri-umani/e68459b6-e8a3-11e7-8ef2-b5f38039d58d>.

¹⁵ Venus in Arms, "La missione in Niger e la politica di difesa italiana. Un'analisi", 24 dicembre 2017, <http://www.venusinarms.com/?p=1648>.

¹⁶ Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015.

¹⁷ Pietro Batacchi, "Al via la missione in Niger", in *Portale Difesa*, 19 dicembre 2017, http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,2088.html.

¹⁸ Gianluca Di Feo, "La Ministra Pinotti: "Via dall'Iraq metà dei soldati. E sull'Africa l'Italia rafforza il suo impegno", in *Repubblica*, 16 dicembre 2017; Comunicazioni del Governo sull'andamento delle missioni internazionali autorizzate per il 2017 e la loro proroga per l'anno in corso, nonché sulle missioni da avviare nel 2018, *Resoconto stenografico Commissioni congiunte Esteri e Difesa di Camera e Senato, seduta n. 32*, 15 gennaio 2018, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLscheda39786.htm>.

Tabella 1 – Personale impiegato in missioni internazionali e operazioni nazionali nel 2018

Europa e Mediterraneo	
Mare Sicuro	681
Eunavfor Med	395
Kosovo (Kfor)	523
Estonia (eAP Operazione Baltic Eagle)	110
Lettonia (eFP Operazione Baltic Guardian)	166
Asia e Medio Oriente	
Libano (Unifil, Mibil)	1.119
Afghanistan (Resolute Support)	893
Iraq-Kuwait (Prima Parthica)	1.200
Turchia (O.P. Sagitta)	135
Emirati-Al Minhad Task force Air	108
Africa	
Libia Miasit	269
Somalia (Eutm)	115
Gibuti (Base di supporto)	90
Egitto (Mfo)	79
Niger Misin	42
Mali (Eutm)	12
Altre missioni	233
Totale missioni internazionali	circa 6.200
Territorio nazionale	
Strade sicure	7.000
Task Group Genio	280
Totale operazioni nazionali	circa 7.250

Fonte: Ministero della Difesa, *Operazioni militari in corso*, <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>.

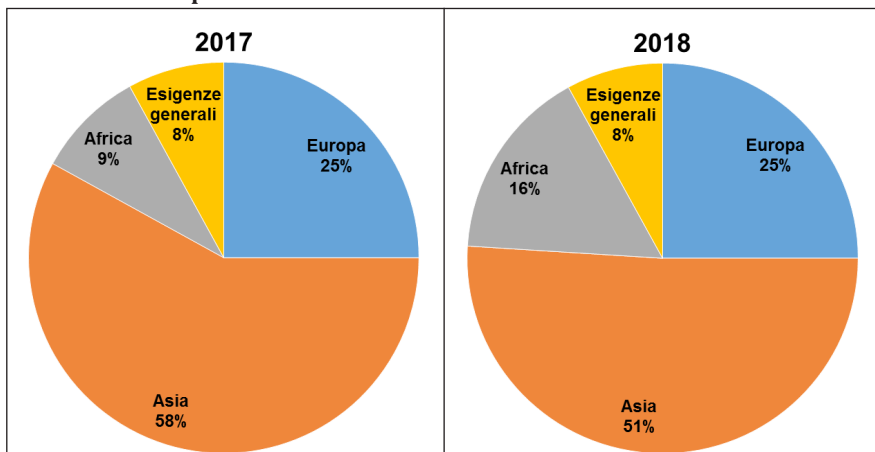
**Tabella 2 – Riparto geografico di spese e personale
per le missioni internazionali nel 2017 e 2018 (milioni di euro)**

Missioni	Finanziamenti 2017	Finanziamenti 2018 (1° gennaio-30 settembre)
Europa e Mediterraneo	281,85	199,24
Asia e Medio Oriente	653,02	387,18
Africa	107,17	118,63
Esigenze generali missioni	90,70	62,10
Totale	1.132,75	767,15

Missioni	Militari in teatro 2017	Militari in teatro 2018 (1° gennaio-30 settembre)
Europa e Mediterraneo	2.295	2.136
Asia e Medio Oriente	3.688	3.191
Africa	857	1.234
Totale	6.880	6.561

Fonte: Camera, “Proroga missioni internazionali 2018 (DOC CCL - bis 1) - Tabella di raffronto”, in *Dossier dei servizi di documentazione*, n. 330, 30 gennaio 2018, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/DI0665.htm>.

**Figura 1 – Riparto geografico delle spese
per le missioni internazionali nel 2017 e 2018**



Fonte: Senato e Camera, “Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018 (DOC CCL n. 3 e DOC CCL - bis 1)”, in *Dossier dei servizi di documentazione*, n. 45, gennaio 2018, p. 75, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/DI0660.htm>.

L'IMPEGNO PER LA DIFESA EUROPEA E L'AZIONE IN AMBITO NATO

Nel nuovo quadro europeo influenzato dalla Brexit e da segnali di disimpegno dell'amministrazione Trump dallo scacchiere euro-mediterraneo, l'Italia si è schierata a favore dell'attivazione degli articoli del Trattato di Lisbona che prevedono l'attuazione della Pesco – abbandonando la precedente ipotesi di una “Schengen della difesa” avanzata nel 2016¹⁹. Già in occasione del vertice di Roma per il sessantenario dei Trattati europei, il governo ha espresso forte sostegno al principio di “integrazione differenziata”, che è stato recepito nella Dichiarazione di Roma – il documento conclusivo dell'incontro – con il riferimento ad agire “a ritmi e con intensità diversi se necessario”²⁰. In una prima fase il governo si è adoperato per una cooperazione strutturata permanente che coinvolgesse solo i paesi intenzionati ad aderirvi e che avessero le relative capacità militari. Assumendo poi nel corso dell'estate un posizione mediana tra quella francese, volta ad avere una Pesco più ambiziosa e con criteri di adesione più impegnativi, e quella tedesca maggiormente inclusiva, l'Italia ha contribuito alla definizione di una posizione comune di compromesso con Francia, Germania e Spagna²¹. Questa proposta, nata da un'iniziale spinta franco-tedesca, ha costituito di fatto la base per la successiva adozione della Pesco. Il Ministero degli Esteri e quello della Difesa, in raccordo con la Presidenza del Consiglio, hanno lavorato costantemente al negoziato per la definizione della *governance* della Pesco e degli impegni necessari per aderirvi, in stretto coordinamento con le istituzioni Ue, fino alla sua istituzione nel Consiglio europeo dell'11 dicembre²². Analogo lavoro è stato svolto, anche se con minore risalto pubblico, per la definizione del Fondo europeo per la difesa, creato dalla Commissione europea, che

¹⁹ Paolo Gentiloni e Roberta Pinotti, “Una Schengen della difesa per rispondere al terrorismo”, in *La Repubblica* e *Le Monde*, 11 agosto 2016, <https://goo.gl/KkbExS>.

²⁰ Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea. La dichiarazione di Roma, 25 marzo 2017, <http://europa.eu/!wC76rf>.

²¹ Ministero della Difesa, *Difesa Europea: il Ministro Pinotti incontra la collega francese Parly*, 24 luglio 2017, <https://goo.gl/SL7kXb>.

²² Consiglio europeo, *Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO), con la partecipazione di 25 Stati membri*, 11 dicembre 2017, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating>.

prevede uno stanziamento di 90 milioni di euro per la ricerca nella difesa e 500 milioni per lo sviluppo di tecnologie e prototipi di equipaggiamenti militari²³.

Se nel 2017 la dimensione europea ha attratto maggiore attenzione rispetto al contesto atlantico, l'impegno italiano in ambito Nato non è venuto meno. Da un lato, il governo ha contribuito a far mantenere all'Alleanza la duplice linea di deterrenza e dialogo nei confronti della Russia, nonostante le forti oscillazioni dell'alleato americano su questo dossier. Dall'altro, l'Italia ha chiesto apertamente²⁴ e, in una certa misura, ottenuto una maggiore attenzione della Nato nei confronti della regione mediterranea, come dimostra la decisione presa nel febbraio 2017 di istituire un "hub per il sud" a Napoli, nel quadro del *Joint Force Command* alleato²⁵, divenuto operativo da settembre. L'hub di Napoli avrà, fra l'altro, il compito di raccogliere informazioni di intelligence da diversi assetti militari Nato e di promuoverne la condivisione all'interno dell'alleanza, fornendo analisi e contribuendo al coordinamento delle varie attività alleate in corso per "proiettare stabilità" nel vicinato meridionale. Grazie a questo suo ruolo, l'hub di Napoli può dare un impulso rilevante al contributo dell'Alleanza agli sforzi di stabilizzazione della comunità internazionale in Nord Africa e Medio Oriente. Inoltre, la cooperazione Nato-Ue ha compiuto nel dicembre 2017 importanti passi avanti, con un secondo pacchetto di misure attuative del partenariato strategico lanciato nel 2016 e fortemente appoggiato dall'Italia²⁶.

La politica di difesa passa anche per un'attiva presenza di personale italiano nelle organizzazioni multilaterali di riferimento. Nel 2017 sono stati ottenuti alcuni risultati importanti su questo fronte: la nomina di Antonio Missiroli ad vice segretario generale della Divisione *Emerging*

²³ Tali finanziamenti sono allocati attraverso bandi aperti all'intero comparto industriale europeo, gestiti dall'Agenzia europea per la difesa per conto della Commissione. Un consorzio guidato da Leonardo ha vinto uno dei primi tre bandi del 2017, per un finanziamento da 13 milioni di euro.

²⁴ Si veda, tra gli altri, l'intervento di Gentiloni al riunione del Gruppo speciale per il Mediterraneo e Medio Oriente dell'Assemblea parlamentare Nato del 23 novembre a Roma: <http://www.governo.it/node/8522>.

²⁵ Marco Giulio Barone, "Napoli: hub NATO per il sud", in *Portale Difesa*, 16 febbraio 2017, http://www.portaledifesa.it/index~phppag,3_id,1696.html.

²⁶ Carolina Polito, Andrea Aversano Stabile e Elena Cesca, "Quale futuro per la cooperazione Nato-Ue?", in *Documenti IAI*, n. 17|21 (dicembre 2017), p. 7, <http://www.iai.it/it/node/8633>.

Security Challenges della Nato; la scelta come prossimo presidente del Comitato militare dell'Ue dell'attuale Capo di Stato maggiore della Difesa Claudio Graziano; l'elezione di Paolo Alli a presidente dell'Assemblea parlamentare Nato²⁷ e di Andrea Manciuoli a presidente del Gruppo speciale sul Mediterraneo e Medio Oriente della stessa Assemblea²⁸.

LIBRO BIANCO: UN'OCCASIONE MANCATA

Il 2017 si era aperto con alcune notizie che avevano fatto ben sperare per quanto riguarda l'attuazione del Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa. Il 10 marzo 2017 il ministro della Difesa Roberta Pinotti, di concerto con il ministro dell'Economia Pier Carlo Padoan e con il ministro per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione Marianna Madia, avevano presentato il disegno di legge (ddl) 2728 per la riforma dello strumento militare²⁹, interrompendo quasi due anni di stallo legislativo sull'attuazione delle riforme proposte nel documento del 2015.

Il documento, composto di 11 articoli, definisce quattro aree di intervento: revisione della *governance*, riorganizzazione del modello operativo delle Forze Armate, rimodulazione della composizione del personale e modifica del sistema di formazione. Il ddl prevede la diretta applicazione dei primi sette articoli riguardanti la modifica della struttura dei vertici e la ripartizione delle competenze tecnico-amministrative. Per l'attuazione dei successivi, invece, si rimanda all'adozione, da parte del governo, di uno o più decreti legislativi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge³⁰.

Purtroppo, altre priorità legate alle vicende contingenti della politica nazionale, oltre che ad altre sfide a livello internazionale, hanno fatto sì

²⁷ Ansa, *Paolo Alli presidente assemblea Nato, ultimo italiano nel '61*, 21 novembre 2016, http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2016/11/21/paolo-alli-presidente-assemblea-nato-ultimo-italiano-nel61_e93cfa40-88fc-41be-8bce-0aa36f456d49.html.

²⁸ Nel 2017, inoltre, Fabrizio Lucioli è stato confermato per altri tre anni alla presidenza dell'Associazione del Trattato atlantico che riunisce i comitati nazionali attivi in tutti i paesi alleati.

²⁹ Atto Senato n. 2728: *Riorganizzazione vertici Ministero difesa e deleghe al Governo per la riforma dello strumento militare*, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47802.htm>.

³⁰ Per maggiori informazioni si veda: Paola Sartori, "Difesa: Libro Bianco, passi verso attuazione", in *AffarInternazionali*, 19 febbraio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65141>.

che l'attuazione dello stesso ddl si bloccasse. Allo scioglimento delle Camere, infatti, questo documento aveva ricevuto un'approvazione soltanto da parte della Commissione Difesa del Senato, non potendo quindi essere discusso in Assemblea. La fine di questa legislatura, dunque, ha fatto decadere il disegno di legge, lasciando di fatto in sospeso l'introduzione di elementi importanti previsti dal Libro bianco, uno su tutti la legge sessennale sugli investimenti nei principali programmi di acquisizione di equipaggiamenti militari.

Si tratta di un'occasione mancata che rimanda ulteriormente l'attuazione di una riforma che avrebbe contribuito ad accrescere l'efficacia dell'azione italiana nel campo della difesa³¹. Non solo: questo ritardo dell'Italia rischia di nuocere anche alla credibilità nazionale in ambito europeo, in un momento in cui iniziative quali la *Pesco* richiedono invece una forte volontà e capacità di investire nel campo della difesa.

CONCLUSIONI: SFIDE E STRADE NEL 2018

In questo contesto, tre sono le sfide principali che l'Italia dovrà probabilmente affrontare nel 2018, a cui corrispondono altrettante linee di azione che Roma dovrebbe perseguire.

Sul fronte delle missioni internazionali, la sfida maggiore è l'insufficiente coordinamento con alleati come la Francia impegnati in vari modi e teatri nel continente africano. Se non si sviluppa una strategia ed un'azione condivise per la stabilizzazione di Sahara e Sahel, difficilmente si riusciranno a conseguire gli obiettivi strategici a cui si mira, ossia la gestione e riduzione dei massicci flussi migratori illegali che da anni mettono sotto pressione la società italiana, la stabilizzazione regionale, e il contrasto al terrorismo internazionale di matrice islamica nella regione euro-mediterranea. L'Italia dovrebbe assumere una *co-leadership* costruttiva, senza aspettare l'intervento trainante dell'alleato tradizionale statunitense, che appare in via di disimpegno dal Mediterraneo. Roma dovrebbe farsi avanti con proposte concrete, militari e diplomatiche, nei confronti dell'alleato-concorrente francese, agendo in formati mini- e multi-laterali anche con la Germania, i paesi europei e quelli nordafricani. In tal senso l'annuncio della missione in Niger potrebbe rappresentare un passo importante

³¹ Carolina Polito, Andrea Aversano Stabile e Elena Cesca, "Quale futuro per la cooperazione Nato-Ue?", cit., p. 7.

non solo per il teatro africano, ma anche per la collocazione europea e internazionale dell'Italia³². In altre parole, si tratta di fare leva sui risultati e gli sforzi dello strumento militare per promuovere la visione e gli interessi italiani nella regione euro-mediterranea.

La seconda sfida è stare al passo con gli sviluppi della cooperazione ed integrazione europea nella difesa, all'interno e all'esterno della Pesco, e contribuire ad orientarli promuovendo sia gli interessi nazionali che quelli europei. A tal fine l'Italia ha interesse a inserirsi il più possibile – a livello politico, militare e industriale – nel motore franco-tedesco, con proprie risorse e proposte, coltivando al tempo stesso i rapporti e le cooperazioni con i paesi dell'Europa balcanico-danubiana, anche per rafforzare la propria posizione in Europa. Ciò richiede una sistematica e lungimirante politica industriale della difesa, attraverso un'adeguata pianificazione, una chiara identificazione delle priorità e una gestione strategica degli investimenti e delle cooperazioni che inevitabilmente si svilupperanno in diversi formati e livelli, da quello bilaterale a quello mini- e multilaterale, fino alla Pesco.

La terza sfida è quella di assicurare la sostenibilità, efficacia ed efficienza dello strumento militare, e più in generale del sistema-difesa italiano, incluse le sue componenti industriali e tecnologiche. Qui la strada da perseguire è l'attuazione delle riforme previste dal Libro bianco, puntando ad alcuni obiettivi prioritari: un riequilibrio del bilancio della difesa a favore di spese operative, equipaggiamenti e ricerca tecnologica; l'introduzione di una legge sessennale per i grandi programmi internazionali di acquisizione di equipaggiamenti che stabilizzi gli investimenti; un graduale ma continuo aumento delle spese militari in linea con gli impegni assunti sia in ambito Nato nel 2014, sia nel quadro Pesco nel 2017.

³² Jean-Pierre Darnis, "Niger: la missione militare italiana, un nuovo corso", in *AffarInternazionali*, 21 dicembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67675>.

8.

Le direttrici della politica energetica

Nicolò Sartori

Nel 2017, come già negli anni precedenti, i consumi energetici italiani hanno continuato a crescere, sebbene ancora a ritmi moderati, registrando un +0.9 per cento alla fine del terzo trimestre rispetto allo stesso periodo del 2016¹. Parzialmente diverse, rispetto agli anni passati, sono state invece le dinamiche delle singole componenti: continuano a spiccare l'aumento dei consumi di gas (+6 per cento)² e in generale dei consumi elettrici (+2 per cento)³, e il rallentamento delle rinnovabili (-3,2 per cento, dovuto principalmente alla riduzione della produzione idroelettrica)⁴, mentre scende la domanda di prodotti petroliferi (-1,6 per cento)⁵, in controtendenza rispetto al biennio precedente.

La politica energetica italiana continua a muoversi in un contesto di tradizionale dipendenza da approvvigionamenti dall'estero, che condiziona inevitabilmente l'azione del governo e dei principali attori istituzionali (e privati) del settore. Anche nel 2017 le importazioni di idrocarburi

¹ Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano*, n. 4/2017 (III trimestre 2017), febbraio 2018, p. 12, <http://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-sistema-energetico-italiano/04-bollettino-trimestrale-2017.pdf>.

² Ministero dello Sviluppo economico-Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche (Dgsaie), *Bilancio gas naturale*, dicembre 2017, <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bilanciogas.asp>.

³ Terna, *Rapporto mensile sul sistema elettrico*, dicembre 2017, p. 11, <http://download.terna.it/terna/0000/1013/91.PDF>.

⁴ Ibid.; "Rinnovabili in Italia: calo nel 2017, ma record di produzione del fotovoltaico", in *QualEnergia*, 22 gennaio 2018, <http://www.qualenergia.it/articoli/20180122-fonti-rinnovabili-in-calo-nel-2017-ma-record-di-produzione-del-fotovoltaico>.

⁵ Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Consumi petroliferi*, dicembre 2017, <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/consumipetroliferi.asp>.

hanno continuato a crescere: +6,7 per cento quelle di gas naturale, che hanno coperto il 92,7 per cento del fabbisogno nazionale⁶; +8,2 per cento quelle di greggio⁷, che hanno così raggiunto un livello in grado di coprire (al netto delle riesportazioni) praticamente tutti i consumi nazionali. Ma, mentre le importazioni di greggio rimangono particolarmente flessibili e diversificate grazie a un portafoglio di 25 paesi fornitori, la situazione nel settore del gas naturale rimane più critica. Gli approvvigionamenti di gas, infatti, sono estremamente concentrati, con Russia, Algeria e Libia che forniscono oltre tre quarti del totale. In particolare, nel 2017 la dipendenza dal gas russo si è attestata su livelli di guardia, attorno al 43 per cento delle importazioni totali⁸.

Alla luce di tale esposizione verso l'estero, resa ancor più critica da problemi di natura tecnica su infrastrutture chiave – evidenziati, fra l'altro, dall'esplosione che a dicembre ha bloccato l'*hub* di Baumgarten in Austria, attraverso il quale transita la totalità del gas russo diretto in Italia – nel 2017 il governo italiano ha posto il tema della sicurezza energetica ancora una volta al centro della sua azione, sia a livello internazionale che nazionale. Nell'ambito del G7, in particolare, la presidenza italiana⁹ – anche a causa delle resistenze americane a trattare i temi del cambiamento climatico – ha scelto di dare risalto alla questione degli approvvigionamenti di gas naturale e al ruolo dell'Ucraina. Anche nell'ambito della nuova Strategia energetica nazionale (Sen)¹⁰, il miglioramento della sicurezza degli approvvigionamenti e delle forniture internazionali ha trovato uno spazio notevole, sebbene nel documento l'azione del governo sia apparsa più orientata – rispetto al passato – a rafforzare la dimensione economico-industriale della politica energetica nazionale per aumentare

⁶ Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bilancio gas naturale*, cit.

⁷ Unione petrolifera, *Scambi con l'estero: Importazioni di petrolio greggio per aree di provenienza-congiunturali*, aggiornato al 21 febbraio 2018, http://www.unionepetrolifera.it/?page_id=552; Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bollettino petrolifero: Importazioni di greggio*, aggiornato al 27 febbraio 2018, http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bollettino_nuovo/indice.asp?anno=2017.

⁸ Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bilancio gas naturale*, cit.; “Segnali contrastanti nell'aumento dei consumi di gas in Italia”, in *QualEnergia*, 2 febbraio 2018, <http://www.qualenergia.it/articoli/20180202-segnali-contrastanti-nell%E2%80%99aumentato-dei-consumi-di-gas-italia>.

⁹ Si veda il capitolo di Fabrizio Saccomanni e Simone Romano nel presente volume.

¹⁰ Ministero dello Sviluppo economico e Ministero dell'Ambiente, *Strategia energetica nazionale 2017*, 10 novembre 2017, <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2037347>.

la competitività del Paese, con l'obiettivo, fra l'altro, di allineare i prezzi energetici interni a quelli europei.

Le relazioni con la Russia, le cui forniture di gas all'Italia – in termini assoluti – sono aumentate nel 2017 da 28 a 30 miliardi di metri cubi¹¹, rappresentano un elemento cardine dell'azione energetica dell'Italia in ambito internazionale. Gran parte del dibattito, seppur con minor vigore rispetto agli anni passati, si è concentrato su tre questioni: la realizzazione di Nord Stream 2, il gasdotto che attraversa il Mare Baltico; il transito attraverso l'Ucraina; e soprattutto il futuro della “relazione speciale” con Mosca alla luce delle nuove infrastrutture in programma. La realizzazione di Nord Stream 2 darebbe alla Germania il monopolio sulle importazioni europee di gas russo. Attraverso la Germania transiterebbero anche tutte le forniture dirette in Italia (con un impatto sui prezzi e sulla liquidità del mercato). Nel timore di veder danneggiata la propria competitività economico-industriale, per di più a vantaggio del principale concorrente manifatturiero europeo, il governo italiano ha lavorato sotto traccia per riequilibrare i rapporti di forza, puntando a rivitalizzare la rotta di transito meridionale, bloccata nel 2014 con la sospensione di South Stream.

Rientrano in questo quadro il dialogo costante con Mosca – il tema energetico è stato centrale, in particolare, durante l'incontro di luglio tra il ministro Carlo Calenda e il vice primo ministro della Federazione Russa, Arkady Dvorkovic – e le prese di posizione dei rappresentanti italiani a Bruxelles sul futuro di Nord Stream e degli altri progetti per le infrastrutture energetiche – al Consiglio europeo di giugno il premier Paolo Gentiloni ha chiesto una “par condicio” nella valutazione di tali progetti¹². Il governo ha anche tentato di promuovere un accordo sulla realizzazione del gasdotto Poseidon, in grado di portare in Italia il gas russo che sarà trasportato in Turchia dal gasdotto TurkStream, attraverso il Mar Nero. L'esplosione presso l'*hub* di Baumgarten, in Austria, che ha causato la sospensione dei flussi di gas e indotto il governo italiano a dichiarare lo stato di emergenza, ha evidenziato ulteriormente la necessità di diversificare tanto le rotte di approvvigionamento, quanto i paesi di origine. A tal fine, nel 2017 si è ulteriormente rafforzata la componente sud-orientale e mediterranea della politica energetica italiana grazie a tre principali svi-

¹¹ Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bilancio gas naturale*, cit.

¹² Cf. il video della conferenza stampa al termine dei lavori del Consiglio europeo (Bruxelles, 23 giugno 2017), disponibile nel sito della Presidenza del Consiglio: <http://www.governo.it/media/gentiloni-bruxelles/7645>.

luppi: l'avanzamento del progetto per il gasdotto transadriatico (*Trans-Adriatic Pipeline*, Tap); l'inizio della produzione nel mega-giacimento Zohr nel mare egiziano; il rafforzamento dell'iniziativa per il gasdotto del Mediterraneo orientale (EastMed).

Per il gasdotto trans-adriatico, che porterà in Italia 9 miliardi di metri cubi di gas proveniente dai fondali azeri del Mar Caspio la battaglia è ormai, in realtà, quasi tutta interna: oltre la metà del tracciato del gasdotto in Grecia e Albania è pronta per le attività di posa delle condotte, i cui lavori, in territorio albanese, sono iniziati a maggio 2017, ma la situazione in Italia rimane critica. Nonostante gli sforzi del governo (e del consorzio Tap) per rendere più lineare possibile l'iter autorizzativo e il fallimento dei tentativi legali di bloccare il progetto, proteste a livello locale continuano a rallentarne la realizzazione. Il tutto con un impatto negativo sull'immagine internazionale dell'Italia come destinazione di investimenti strategici come quelli energetici.

Dove sicuramente la leadership italiana si è fatta sentire con forza è nell'area del Mediterraneo orientale, altra potenziale area di diversificazione degli approvvigionamenti di gas per il mercato nazionale ed europeo. In Egitto, l'Eni è riuscita ad avviare la produzione del giacimento Zohr in tempi record: nel dicembre 2017, a poco più di due anni dalla scoperta del mega-deposito, i primi volumi di gas sono stati estratti dai fondali egiziani, pronti per essere immessi nella rete nazionale egiziana. Sul piano istituzionale il governo si è fortemente impegnato nel promuovere l'avanzamento del gasdotto EastMed, promosso dall'italiana Edison in collaborazione con la greca Depa. Ad aprile, a Tel Aviv, il ministro Calenda ha firmato un memorandum d'intesa con i suoi omologhi di Grecia, Cipro e Israele per supportare la realizzazione del gasdotto – già inserito dalla Commissione europea nella lista dei progetti di interesse comune – con l'obiettivo di trasformare il Mediterraneo orientale in un *hub* del gas a forte trazione italiana.

Rimanendo nel bacino mediterraneo, resta alta l'attenzione italiana alla situazione in Algeria e Libia, partner energetici di lunga data dell'Italia, grazie anche alla presenza decennale di Eni nei due paesi. Nei primi mesi del 2017 le importazioni di gas algerino sono cresciute in modo significativo¹³ (tanto da insidiare la Russia come principale forni-

¹³ Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano*, n. 2/2017 (I trimestre 2017), settembre 2017, p. 23, <http://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-sistema-energetico-italiano/02-bollettino-trimestrale-2017.pdf>.

tore), per poi declinare progressivamente ed attestarsi a fine anno sulle cifre registrate nel 2016 (quasi 19 miliardi di metri cubi)¹⁴. Resta tuttavia da sciogliere il futuro degli approvvigionamenti algerini post-2019, quando i contratti di importazione a lungo termine con l'Italia andranno a scadenza e sarà necessario trovare nuove modalità di acquisto da quello che fino al 2011 era il primo fornitore di gas del nostro paese. In questo contesto, lo stato di semi-paralisi dell'industria petrolifera algerina – che fatica a mantenere gli attuali ritmi di produzione, ancor più alla luce di consumi interni in continua espansione –, le strategie di export sempre più orientate alla valorizzazione del gas naturale liquefatto (Gnl), e l'incerto destino del regime di Bouteflika, rappresentano un impegnativo grattacapo per la politica energetica italiana.

Sul fronte libico, permane lo stato di incertezza legato alle violenze tra milizie e alla sicurezza delle infrastrutture di produzione, trasporto, stoccaggio ed esportazione. Una situazione che in realtà penalizza più il settore del greggio che quello del gas naturale (rispettivamente 7,7 e 6,6 per cento delle importazioni dell'Italia¹⁵): quest'ultimo è più strategico per la sicurezza energetica italiana, mentre il primo ha forti implicazioni per le attività di Eni, che ha ancora una forte presenza industriale in Libia nonostante le vicende post-2011.

Un'altra direttrice sempre più rilevante per la politica energetica e climatica italiana è quella dell'Africa subsahariana. Il G7 Energia, in questo contesto, ha fatto da volano e cassa di risonanza alle ambizioni energetiche del nostro paese nel sub-continente: non a caso la riunione ministeriale dell'11 aprile dell'energia è stata anticipata da un *side-event* specificatamente dedicato all'accesso all'energia e agli investimenti internazionali nell'Africa subsahariana. Con questo impegno per lo sviluppo sostenibile dell'Africa, l'Italia e le sue aziende energetiche di punta mirano a ritagliarsi uno spazio privilegiato nel continente, con implicazioni rilevanti per le prospettive economico-industriali e per la stabilità socio-politica della regione.

L'Italia si è anche impegnata a rafforzare la dimensione climatica – accanto alla tradizionale dimensione energetica – della sua azione verso il continente africano. Mentre alla riunione ministeriale Energia del G7 non è stato possibile raggiungere una posizione comune, nell'ambito del

¹⁴ Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bilancio gas naturale*, cit.

¹⁵ Ibid.; Unione petrolifera, *Scambi con l'estero: Importazioni di petrolio greggio per aree di provenienza*, cit.

G7 Ambiente la presidenza italiana è riuscita a far adottare una dichiarazione unanime (seppur con postilla statunitense) sugli sforzi congiunti contro i cambiamenti climatici. Tra le varie proposte, il comunicato congiunto sostiene l'idea del governo italiano di istituire a Roma un centro per facilitare lo scambio volontario di informazioni per accrescere l'efficacia, le sinergie e la complementarietà delle diverse iniziative a sostegno dell'Africa in materia di clima e ambiente. A testimonianza dell'impegno del governo sui temi ambientali di portata internazionale, va infine sottolineata la presentazione – a ottobre 2017 – di una nuova Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile da parte del Ministero dell'Ambiente¹⁶, che va a integrare la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, e la già citata Sen, alla redazione della quale il Ministero ha per la prima volta contribuito in modo significativo.

¹⁶ Ministero dell'Ambiente, *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, ottobre 2017, <http://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>.

Figura 1 – Gas: produzione e importazioni

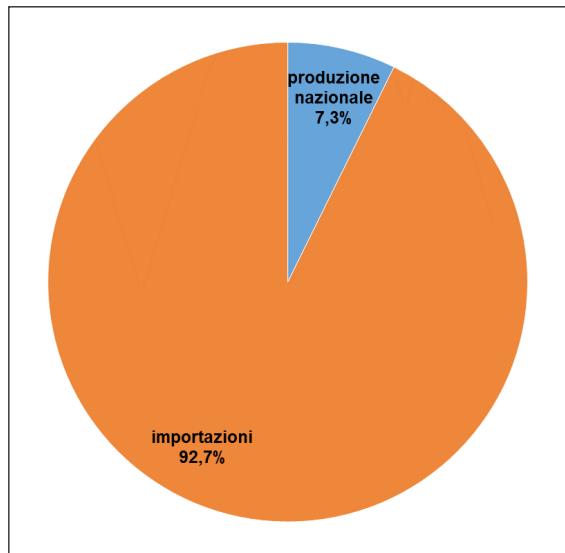
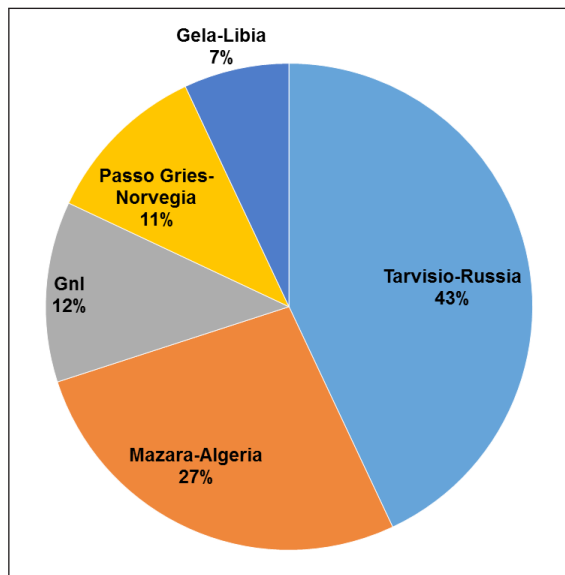


Figura 2 – Importazioni di gas



Fonte: Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bilancio gas naturale*, dicembre 2017, <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bilanciogas.asp>.

Figura 3 – Petrolio: produzione e importazioni

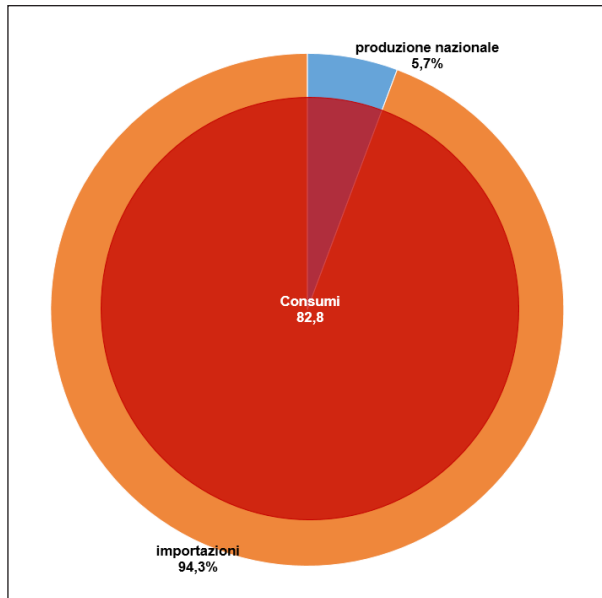
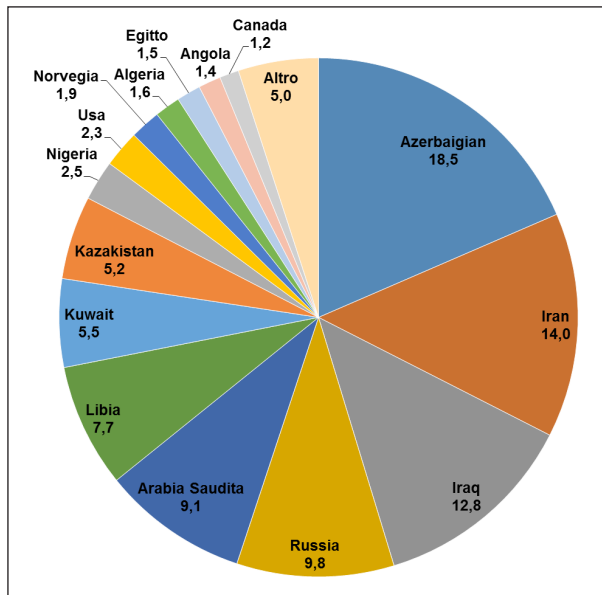


Figura 4 – Importazioni di petrolio



Fonte: Ministero dello Sviluppo economico-Dgsaie, *Bollettino petrolifero: Importazioni di greggio*, aggiornato al 27 febbraio 2018, http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bollettino_nuovo/indice.asp?anno=2017.

IMPEGNI GLOBALI

9.

I nodi del diritto internazionale

Natalino Ronzitti

Questo capitolo esamina le questioni di diritto internazionale che hanno continuato ad avere particolare importanza per la politica estera dell'Italia o l'hanno acquisita nel corso del 2017, focalizzandosi sulle iniziative e decisioni più rilevanti del parlamento e del governo. Il capitolo si articola in due sezioni: la prima passa in rassegna le questioni ancora pendenti di cui si è dato conto nel precedente rapporto¹; la seconda illustra gli sviluppi più significativi verificatisi nel 2017.

QUESTIONI PENDENTI

L'affare dei marò (i fucilieri di Marina Salvatore Girone e Massimiliano Latorre) è sempre pendente dinanzi al tribunale arbitrale, istituito in virtù dell'Annesso VII alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che dovrà stabilire a quale dei due stati (Italia o India) spetti la giurisdizione sul caso. Il tribunale dovrebbe decidere entro l'estate del 2018, essendo i tempi del procedimento calendarizzati. È sempre possibile una soluzione della controversia in via diplomatica, ma niente è emerso in seguito alla visita in India del premier Paolo Gentiloni (30 ottobre 2017)².

L'affare Regeni non ha ancora trovato una soluzione. La collaborazione tra le procure di Roma e del Cairo prosegue tra alterne vicende, ma il go-

¹ Natalino Ronzitti, "Problemi di diritto internazionale", in Ettore Greco e Natalino Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016*, Roma, Nuova Cultura, 2017, p. 127-136, <http://www.iai.it/it/node/6631>.

² Ibid. Si veda anche Natalino Ronzitti, "Il caso della Enrica Lexie e i rapporti Italia-India", in Alessandro Colombo e Ettore Greco (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2013*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 113-135.

verno italiano non ha preso una decisa azione nei confronti dell'Egitto, ad esempio mettendo in moto i meccanismi previsti dalla Convenzione internazionale contro la tortura, ratificata da ambedue i paesi. Né è stata intrapresa alcuna azione per convenire l'Egitto in giudizio di fronte ai tribunali italiani, allo scopo di ottenere il risarcimento del danno. Sembra ormai assodato che la morte di Regeni sia dovuta all'opera di agenti dei servizi segreti egiziani. La loro azione, secondo le regole del diritto internazionale, è imputabile all'Egitto, anche qualora abbiano agito autonomamente. L'invio del nuovo ambasciatore al Cairo e il ristabilimento delle normali relazioni diplomatiche non preclude eventuali iniziative legali, tra cui quelle menzionate³.

L'Italia è risultata soccombente nei confronti della Germania di fronte alla Corte internazionale di giustizia per aver sottoposto al giudizio dei propri tribunali la Germania a causa dei crimini commessi durante l'occupazione della penisola (1943-1945). La nostra Corte Costituzionale ha stabilito che la sentenza dell'Aja non poteva essere eseguita in Italia. Sono iniziati nuovi procedimenti dinanzi ai tribunali italiani contro la Germania, con il rischio per l'Italia di essere accusata di non onorare la sentenza della Corte dell'Aja. Per ora il pericolo è stato scongiurato, grazie anche all'azione del Maeci che ha tentato di arginare le conseguenze negative di tali procedimenti, peraltro in linea con quanto disposto dalla nostra Corte Costituzionale, e soprattutto per la difficoltà di trovare beni tedeschi sottoponibili a pignoramento.

L'Accordo sui confini marittimi tra Italia e Francia del 2015 aveva suscitato aspre polemiche; da diverse parti lo si era criticato in quanto ritenuto svantaggioso per l'Italia⁴. L'accordo, firmato dai due stati, era stato ratificato solo dalla Francia. In Italia, a causa della forte opposizione non è ancora stata avviata la procedura parlamentare di ratifica.

SVILUPPI PIÙ RECENTI

LA LEGGE SULLE MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO

A parte l'art. 11 sul divieto di aggressione, la nostra Costituzione disciplina solo il fenomeno "guerra" dettando due disposizioni che subordinano

³ Si veda il capitolo di Azzurra Meringolo in questo volume.

⁴ Vedi da ultimo l'interrogazione del 28 giugno 2016 di De Pietro e altri: Atto Senato n. 3-02973, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=981640>.

le operazioni belliche all'autorizzazione delle Camere, che conferiscono al governo i poteri necessari (art. 78), e alla dichiarazione di guerra da parte del presidente della Repubblica (art. 87, comma 9). Non sono invece disciplinate le operazioni belliche che non possono essere tecnicamente definite "guerra" e per lungo tempo si è discusso se l'invio di forze armate all'estero necessitasse l'autorizzazione parlamentare.

Le incertezze legislative sono state fugate, almeno nella maggior parte dei casi, dall'approvazione, dopo un dibattuto annoso, della legge organica che disciplina l'invio delle missioni militari all'estero. Si tratta della legge n. 145 del 21 luglio 2016, entrata in vigore il 31 dicembre 2016⁵. In base alla legge la violenza bellica è oggi distinta in due categorie: la guerra e le missioni che comportano l'uso della forza, ma non sono tecnicamente definibili come guerra.

La legge individua la tipologia di missioni, i principi generali da osservare e detta disposizioni circa il procedimento da seguire. Le missioni, sia di *peace-keeping* che di *peace-enforcement*, cui la legge si riferisce, sono in primo luogo quelle delle Nazioni Unite, ma anche le missioni istituite nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro, comprese quelle dell'Unione europea. La Nato non è espressamente menzionata, ma è ovviamente inclusa. La disposizione include anche le missioni istituite in conformità al diritto internazionale che ricomprendono, a nostro parere, le cosiddette "coalizioni di volenterosi", nonché le missioni "finalizzate ad eccezionali interventi umanitari". È ulteriormente specificato che l'invio di personale fuori dal territorio nazionale possa aver luogo in ottemperanza di obblighi di alleanze, o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari, purché l'impiego avvenga nel rispetto della legalità internazionale e delle disposizioni e finalità costituzionali.

La legge pone poi dei paletti volti a scongiurare una deriva interventista. Le missioni devono avvenire nel quadro del rispetto: a) dei principi stabiliti dall'art. 11 della Costituzione; b) del diritto internazionale generale; c) del diritto internazionale umanitario, d) del diritto penale internazionale.

Quanto al procedimento per la partecipazione alle missioni internazionali, viene reso centrale il ruolo del parlamento, razionalizzando una prassi, qualche volta in verità disattesa, che faceva precedere l'invio del contingente militare all'estero da una discussione parlamentare. In re-

⁵ Legge 21 luglio 2016, n. 145: *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016;145>.

altà, spesso la ratifica parlamentare avveniva a posteriori, in occasione della conversione in legge del decreto-legge di finanziamento della missione. L'iter disegnato dalla legge 145/2016 è il seguente: la partecipazione alle missioni militari è deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al presidente della Repubblica ed eventuale convocazione del Consiglio supremo di difesa. La delibera del Consiglio dei ministri viene trasmessa alle Camere che, con appositi atti di indirizzo, autorizzano ovvero negano l'autorizzazione. L'autorizzazione può essere sottoposta a condizioni, ad esempio con la formulazione di *caveat* per quanto riguarda le modalità della nostra partecipazione. Il parlamento è quindi sempre coinvolto e senza il suo assenso la missione non può essere effettuata.

Da rammentare che la legge 145/2016 è applicabile non solo alle missioni che si svolgono in un quadro multilaterale, ma anche alle singole operazioni, ad esempio l'invio di una missione navale a protezione del naviglio commerciale battente bandiera italiana, come avvenne durante l'ultima fase della guerra Iran-Iraq. Per espressa previsione (art. 1, 2° comma) la legge in esame è applicabile anche all'invio di *asset* di natura militare (ad esempio l'invio nel 2014 di materiale bellico alle milizie curde in Iraq in lotta contro l'Isis) o civile (ad esempio l'ospedale da campo inviato a Misurata nel 2016, peraltro protetto da un nucleo di paracadutisti). La legge inoltre dichiara applicabile il codice militare di pace, tranne che il governo intenda applicare quello di guerra a una singola missione e sempre che vi sia l'assenso delle Camere.

Finora, la legge 145/2016 è stata applicata in tre occasioni: la prima ha riguardato la proroga alla nostra partecipazione alle missioni internazionali (gennaio 2017)⁶; la seconda, la partecipazione dell'Italia alla missione in supporto della guardia costiera libica (luglio 2017)⁷; la terza, il rinnovo della nostra partecipazione alle missioni internazionali, con l'aggiunta di una nuova missione di assistenza e supporto in Libia e di una missione militare in Niger (dicembre 2017)⁸. Il giudizio sulla legge in

⁶ Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, adottata il 14 gennaio 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/33725.htm>.

⁷ Deliberazione del Consiglio dei ministri in ordine alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali, adottata il 28 luglio 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda38846.htm>.

⁸ Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali da avviare nell'anno 2018, adottata il 28 dicembre 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/35496.htm>.

esame è tutto sommato positivo, quantunque abbia imbrigliato l'azione governativa in un settore vitale. Critiche, su singoli punti, le abbiamo già espresse altrove⁹. Un giudizio definitivo potrà essere dato solo dopo un esame della prassi di applicazione¹⁰.

IL DISARMO NUCLEARE

Il 7 luglio 2017 la Conferenza delle Nazioni Unite sul disarmo nucleare ha approvato quasi all'unanimità (con un solo voto contrario e un'astensione, ma con l'assenza dei paesi nucleari e dei loro alleati, tranne i Paesi Bassi) il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari, che entrerà in vigore 90 giorni dopo il deposito di 50 ratifiche/adesioni. La Conferenza era stata convocata in seguito alla risoluzione 71/258 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (23 dicembre 2016), grazie all'iniziativa austriaca sulla "sicurezza umana". L'Italia ha votato contro la risoluzione e non ha partecipato alla Conferenza. Il motivo è trasparente. Il Trattato vieta non solo la produzione e il possesso di armi atomiche, ma anche lo stazionamento di tali armi sul territorio di uno stato parte. L'Italia, al pari di altri membri europei della Nato, ospita sul proprio territorio armi nucleari tattiche degli Stati Uniti, che sono intervenuti pesantemente per boicottare la Conferenza. Ciononostante i Paesi Bassi, che pure ospitano armi atomiche tattiche Usa, hanno partecipato, quantunque abbiano votato contro l'adozione del Trattato. I paesi europei si sono trovati divisi tra partecipanti (Austria, Cipro, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Svezia) e non partecipanti (tutti gli altri). Nel rispondere il 2 febbraio 2017 a un'interrogazione, il viceministro degli Esteri Mario Giro ha precisato come la Conferenza sulla proibizione delle armi nucleari rappresenti un elemento fortemente divisivo della comunità internazionale, che rischia di compromettere l'approccio progressivo alla questione del disarmo nucleare, che l'Italia porta avanti mediante iniziative volte a consentire l'entrata in vigore del Trattato per il bando totale dei test nucleari (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, Ctbdt) e la ripresa dei negoziati sul Trattato per proibire la produzione di materiale fissile per le armi nucleari e altri ordigni esplosivi (*Fissile Material Cut-off Treaty*, Fmct), nonché mediante il

⁹ Natalino Ronzitti, "La legge italiana sulle missioni internazionali", in *Rivista di diritto internazionale*, a. 100, n. 2-2017, p. 474-495.

¹⁰ Si veda il capitolo di Alessandro Marrone e Paola Sartori nel presente volume.

sostegno alle proposte volte alla creazione di zone prive di armi nucleari, soprattutto in Medio Oriente¹¹. Tali motivazioni non hanno però convinto neppure gli esponenti più moderati del disarmo nucleare. In effetti la partecipazione alla Conferenza non avrebbe significato una totale accettazione degli obiettivi, ma avrebbe potuto influenzare il negoziato con un miglioramento delle clausole del trattato.

IL RAID USA CONTRO LA SIRIA

Il 7 aprile 2017 gli Stati Uniti hanno effettuato un lancio di missili contro una base siriana, giustificandolo come una reazione all'uso, secondo loro provato, di armi chimiche da parte di Assad in occasione del bombardamento, il 4 aprile, della località di Khan Shaykhun in mano ai ribelli siriani. Il bombardamento siriano aveva fatto numerose vittime, tra cui molti bambini, suscitando lo sdegno e l'emozione del presidente americano. In una lettera al Congresso Trump ha sostenuto che, quando la comunità internazionale viene meno al suo dovere di agire collettivamente, gli Stati sono obbligati ad agire: un argomento in base al quale diventano legittimi anche interventi unilaterali.

L'azione degli Usa è stata incondizionatamente condivisa dagli alleati europei. Non solo dal Regno Unito, ma anche da Francia e Germania. Quest'ultima ha abbandonato la cautela che, nel 2003, l'aveva portata ad esprimersi contro l'intervento anglo-americano in Iraq. Quanto all'Italia, il 7 aprile il premier Paolo Gentiloni ha dichiarato che si è trattato di "una risposta motivata a un crimine di guerra"¹².

La Siria è obbligata a distruggere e non usare armi chimiche, avendo aderito alla Convenzione del 1993. Ma la violazione, che avrebbe dovuto contemplare un accertamento di chi avesse effettivamente usato le armi chimiche, non giustifica l'uso della forza armata, tranne che sia autorizzato dal Consiglio di Sicurezza. Il lancio dei missili da parte degli Usa deve essere inquadrato nel novero delle rappresaglie armate, essendo volto allo scopo, come sostenuto da Washington, di degradare la capacità

¹¹ Risposta all'interrogazione del 13 gennaio 2017 di Di Stefano e altri: Atto Camera n. 5-10262, <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=5-10262&ramo=C&leg=17>.

¹² Presidenza del Consiglio, *Siria, le dichiarazioni alla stampa di Gentiloni* (video), 7 aprile 2017, <http://www.governo.it/media/siria-le-dichiarazioni-alla-stampa-di-gentiloni/7118>.

militare siriana di effettuare ulteriori attacchi chimici e di dissuadere il regime siriano dal riarmo chimico. Gli Stati Uniti non hanno subito direttamente il bombardamento chimico. Tuttavia si tratta di una violazione di un obbligo internazionale posto a tutela di tutti gli stati membri della comunità internazionale. Ciascuno è abilitato ad adottare una contromisura, ma essa non può consistere nell'uso della forza armata.

LA LEGGE SULLA TORTURA

Il 14 luglio 2017 è stata finalmente adottata la legge n. 110 che introduce il reato di tortura nell'ordinamento italiano, con l'apposita formulazione dell'art. 613 bis del codice penale¹³. La legge colma un vuoto legislativo, che non si era provveduto a sanare nonostante gli appelli espressi da numerosi organismi internazionali, e le condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare in relazione ai fatti del G8 di Genova ed al comportamento tenuto dai nostri organi di polizia, tra cui, ultimamente, le due sentenze gemelle del 26 ottobre 2017¹⁴.

L'Italia è parte contraente dei trattati internazionali che proibiscono la tortura. Per quanto riguarda la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti del 1984, entrata in vigore nel 1987, il parlamento italiano ha autorizzato la ratifica e adottato l'ordine di esecuzione con la legge 498/1988. Per quanto riguarda il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed ogni altro trattamento o punizione crudeli, inumani e degradanti del 2002, il parlamento italiano ha provveduto con la legge 195/2012 ad autorizzare la ratifica e ad adottare l'ordine di esecuzione. Il Protocollo è entrato in vigore nell'ordinamento internazionale il 22 giugno 2006.

L'Italia ha inoltre ratificato la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti del 1987, cui sono stati aggiunti due protocolli, ambedue del 1993. L'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che proibisce la tortura e le pene e i trattamenti inumani e degradanti, ha costituito la base per le ripetute

¹³ Legge 14 luglio 2017, n. 110: *Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017;110>.

¹⁴ Vedi Giulia Borgna, "Cala il sipario della Corte Europea sulle violenze al G8 (ma non sulla tortura in Italia). Brevi spunti a margine dei casi Azzolina e Blair", in *Sidi Blog*, 10 novembre 2017, <http://wp.me/p7A9n2-23q>.

condanne dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, incluse le sentenze sopra citate.

La legge sulla tortura è stata oggetto di numerose critiche (anche a livello internazionale), che hanno per oggetto la natura degli atti classificabili come tortura e il decorso dei termini prescrizionali che, a causa delle lungaggini dei procedimenti penali, consentirebbe al reo di sfuggire alla pena. Inoltre la tortura, reato tipico di chi riveste la qualifica di pubblico ufficiale, potrebbe essere commessa da chiunque, secondo la legge italiana. La qualifica di pubblico ufficiale costituisce solo un'aggravante. Ma, come è stato giustamente notato da Antonio Marchesi, presidente della sezione italiana di Amnesty International, "una previsione legislativa non del tutto soddisfacente è ... meglio, e non peggio, di niente"¹⁵. Peraltro il 6 dicembre, il Comitato contro la tortura (organo di controllo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura) ha espresso numerose critiche alla legge 110/2017, invitando l'Italia a modificare l'art. 613 bis del codice penale per dare piena attuazione all'art. 1 della Convenzione, raccomandando inoltre l'abolizione dei termini prescrizionali per assicurare i colpevoli alla giustizia¹⁶.

È da osservare come la legge sulla tortura non riconosca alcuna forma di immunità agli stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per il reato di tortura in altro Stato o da un tribunale internazionale (ad esempio la Corte penale internazionale). Inoltre la legge prevede la possibilità di estradare il reo (presunto o che sia stato condannato) allo stato competente che ne faccia richiesta o a un tribunale internazionale, nonostante che egli goda di immunità dalla giurisdizione. L'applicazione della disposizione non mancherà di sollevare problemi, ma è espressione del principio secondo cui non possa invocare l'immunità dalla giurisdizione chi abbia commesso un crimine internazionale.

IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

L'Italia è stata sempre attenta alle questioni di diritto internazionale umanitario, partecipando in modo attivo all'elaborazione dei relativi strumen-

¹⁵ Antonio Marchesi, "Tortura: legge insoddisfacente, ma un passo avanti", in *Affari Internazionali*, 30 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65844>.

¹⁶ UN Committee against Torture, *Concluding Observations on the Fifth and Sixth Combined Periodic Reports to Italy* (CAT/C/ITA/CO/5-6), 18 dicembre 2017, <https://undocs.org/CAT/C/ITA/CO/5-6>.

ti. Per quanto riguarda il progetto di un protocollo sulla regolamentazione delle armi autonome letali (*Lethal Autonomous Weapons Systems, Laws*), siamo allo stadio della discussione tra esperti governativi in seno alla Conferenza del Disarmo di Ginevra, non essendo ancora iniziata un'opera di codificazione. Comunque in Italia sono state avviate consultazioni tra gli *stakeholder*, incluso il settore industriale, particolarmente quello della robotica. L'Italia, che per lungo tempo è stata produttrice ed esportatrice di mine antipersona, ha ratificato la Convenzione di Oslo volta alla loro totale proibizione (2007) e quella di Dublino sulle munizioni a grappolo (2008). La legge di esecuzione di tali convenzioni prevede sanzioni per i trasgressori. Nell'intento di rendere più efficace la proibizione, è stata adottata una legge contenente "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo"¹⁷. Ma la legge non è stata promulgata, poiché il 27 ottobre 2017 il presidente della Repubblica l'ha rinviata alle Camere a norma dell'art. 74 della Costituzione. La legge infatti contrastava con il principio di eguaglianza poiché, non conteneva sanzioni adeguate per i trasgressori al vertice degli organismi che finanziano la produzione delle armi vietate e di quelli di controllo. È stata quindi richiesta una nuova deliberazione, che non ha avuto luogo prima dello scioglimento delle Camere (28 dicembre), nonostante che vi fossero i tempi tecnici per deliberare. La questione dovrà quindi essere ripresa dal nuovo parlamento con l'adozione di una nuova legge.

CONCLUSIONI

Come si evince dalla prassi qui riportata, l'azione governativa è stata conforme alle prescrizioni del diritto internazionale, che l'Italia è tenuta ad osservare, anche per tener conto del dettato costituzionale. Ovviamente il rispetto dei parametri del diritto non è sufficiente; servono anche azioni internazionali sostenute da una incisiva volontà politica. Ciò vale ad esempio per le mancate iniziative a livello internazionale sul caso Regeni. È da salutare positivamente la legge sulle missioni all'estero, che ha posto fine, almeno per ora, a un annoso dibattito sui rapporti esecutivo-parlamento. Meno commendevoli sono invece certe posizioni che hanno mostrato un appiattimento del nostro paese sulle posizioni dell'alleato americano,

¹⁷ Atto Camera 4096, <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=4096>.

come l'acritica adesione al bombardamento della base siriana o la non partecipazione alla Conferenza delle Nazioni Unite sul disarmo nucleare. Le questioni del disarmo, in particolare, andrebbero valutate con più attenzione. L'occasione potrebbe essere rappresentata dal dibattito in corso sull'abolizione delle armi autonome, dove l'Italia si è limitata a sposare le posizioni Ue, praticamente inesistenti, senza partecipare assiduamente al dibattito tra alleati attualmente in corso sulla questione.

10.

La presidenza G7 e l'agenda multilaterale

Fabrizio Saccomanni e Simone Romano

Nel 2017 l'Italia ha presieduto il quarantatreesimo Gruppo dei Sette, meglio noto come G7. Questo consesso internazionale fu istituito nel 1975 come gruppo informale di coordinamento delle politiche economiche, e non solo, tra quelli che erano i sette paesi più ricchi e industrializzati del mondo¹. Da allora molto è cambiato negli equilibri geopolitici ed economici mondiali. L'ascesa a ritmi senza precedenti di attori globali, come Cina o India, e la marcata crescita di economie in via di sviluppo, come il Brasile, ha portato a galla la necessità di creare un gruppo più ampio, il G20, che fosse più rappresentativo dei nuovi equilibri mondiali. Alla luce di tali sviluppi ci si è chiesti da più parti quale potesse e dovesse essere lo specifico ruolo del G7. Tale discussione ha caratterizzato anche parte dei lavori del progetto di ricerca sul G7, e della conferenza internazionale ad esso collegata, che lo IAI ha condotto nel 2017, in occasione della presidenza italiana del gruppo, su incarico del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci) e della Banca d'Italia, coinvolgendo alcuni dei principali istituti di ricerca dei sette paesi membri².

Se è ormai acquisito che decisioni dalle ripercussioni globali, quali quelle relative alla regolamentazione finanziaria, debbano essere di competenza del G20, è pur vero che il G7 può ancora dare un contributo

¹ Cfr. il sito della Presidenza italiana del G7: *Origine ed evoluzione*, <http://www.g7italy.it/storia>.

² Cfr. Fabrizio Saccomanni e Simone Romano (a cura di), *Challenges for Global Macroeconomic Stability and the Role of the G7*, Roma, Nuova Cultura, 2017, <http://www.iai.it/it/node/7959>.

rilevante alla cooperazione internazionale. Grazie alla sua composizione ristretta e all'affinità dei suoi membri, che hanno storicamente condiviso posizioni e valori simili, il G7 può svolgere un importante ruolo propositivo e di guida, aiutando i paesi che vi partecipano a convergere su priorità e strategie da portare poi in seno al G20, contribuendo a modellarne l'agenda.

Questa linea è stata pienamente condivisa dai think tank partecipanti al progetto di ricerca dello IAI, già ricordato. In quella sede si è concordato che un "nuovo multilateralismo" dovrà essere costruito per rispondere efficacemente alle sfide poste dai rischi di instabilità finanziaria, di protezionismo commerciale e dal disagio economico e sociale causato dalla globalizzazione.

Tuttavia, l'Italia è stata chiamata a presiedere un G7 del tutto particolare, caratterizzato da divergenze senza precedenti fra i paesi partecipanti e da equilibri precari. Il vertice del 2017 è stato il primo dopo il referendum britannico che ha sancito la volontà del Regno Unito di abbandonare l'Unione europea. Inoltre, tre dei leader presenti vi hanno partecipato per la prima volta: il presidente francese Emmanuel Macron, il premier italiano Paolo Gentiloni, e soprattutto il presidente americano Donald Trump, dichiaratamente scettico sulla diplomazia multilaterale. Infine, le posizioni di altri due leader presenti, la cancelliera Angela Merkel e il premier britannico Theresa May, erano indebolite dall'approssimarsi delle elezioni nei loro paesi.

Nell'imperante clima di incertezza che ne è risultato, rafforzato dalla congiuntura economica internazionale positiva ma fragile, l'Italia ha scelto come filo conduttore della sua presidenza la ricostruzione di una rinnovata fiducia tra i cittadini e le istituzioni politiche e tra i paesi membri, nella convinzione che solo ricostruendo su solide basi questo rapporto di fiducia fosse possibile assicurare la prosperità macroeconomica e sociale. Questo *leitmotiv* ha ispirato sia le riunioni ministeriali che quelle informali organizzate nell'ambito della presidenza italiana.

Il programma della presidenza si è articolato su tre pilastri tematici: sicurezza, sostenibilità e innovazione. Nell'ambito del primo pilastro l'Italia ha posto l'attenzione sui diversi fattori che contribuiscono ad alimentare un senso di insicurezza tra i cittadini – come la minaccia terroristica, quella cibernetica e la pressione migratoria – evidenziando l'insufficienza e l'inefficacia di risposte dal carattere esclusivamente nazionale a fenomeni che, per il loro carattere marcatamente transnazionale, richiedono strategie coordinate a livello internazionale. Nell'ambito del secondo

pilastro della *roadmap* della presidenza italiana, incentrato sul concetto di sostenibilità, sono stati affrontati un ampio spettro di temi, quali la sostenibilità ambientale dello sviluppo economico, la parità di genere e soprattutto la crescente disuguaglianza nei redditi e nella ricchezza. Quest'ultimo fenomeno si è venuto ad acuire sia tra i diversi paesi sia – e più marcatamente – all'interno dei singoli paesi, indebolendo la coesione sociale e ostacolando la crescita economica. Infine, al centro del terzo pilastro è stata posta la problematica dell'innovazione come forza catalizzatrice per un'attività economica sostenibile e inclusiva.

Il programma articolato su questi tre pilastri ha trovato attuazione, oltre che al vertice dei capi di stato e di governo tenutosi a maggio a Taormina, in altre tredici riunioni ministeriali³. Alcune tra queste, come quella dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali, tenutasi a maggio a Bari, costituiscono una tradizione di lungo corso. Altre, come la riunione dei ministri della cultura svoltasi a marzo a Firenze e quella sulle pari opportunità svoltasi a novembre a Taormina, hanno invece costituito una novità assoluta promossa dalla presidenza italiana. Sia il tema della cultura che quello delle pari opportunità sono stati scelti in quanto ritenuti strategici per gli interessi nazionali. Uno spazio notevole è stato dato anche all'Africa, segnatamente alle potenzialità di sviluppo e crescita del continente e al suo ruolo di crocevia delle rotte migratorie verso i paesi europei. Da segnalare in tal senso la proposta di un “piano Marshall ambientale europeo per l'Africa”, avanzata dal ministro Gian Luca Galletti nell'ambito della riunione dei ministri dell'Ambiente tenutasi a giugno a Bologna⁴. Tale piano è volto a favorire una crescita economica sostenibile dell'area subsahariana con effetti positivi sul piano sociale e occupazionale e sulle possibilità di contenimento delle migrazioni.

La presidenza italiana è dunque riuscita a modellare l'agenda del G7 in maniera coerente con i suoi interessi nazionali, inserendo alcune tematiche ritenute strategiche o di particolare urgenza e rilevanza. Tuttavia l'Italia ha incontrato, come era lecito aspettarsi, maggiori difficoltà nel raggiungere conclusioni operative su queste e altre materie. L'ostacolo principale è stata la posizione ostile dell'amministrazione americana su diverse questioni chiave, come il clima e il commercio in-

³ Cfr. il sito della Presidenza italiana del G7: *Calendario*, <http://www.g7italy.it/it/calendario>.

⁴ Ministero dell'Ambiente, *G7 Ambiente: con “#ALL4THEGREEN” nasce l'alleanza ecologia-sviluppo*, 29 maggio 2017, <http://www.minambiente.it/node/7157>.

ternazionale. La riunione ministeriale sull'ambiente tenutasi a Bologna ne è stata l'esempio più emblematico, facendo registrare una rottura netta tra gli Stati Uniti e gli altri sei partecipanti⁵. Altri fattori già menzionati, come le posizioni fragili di alcuni dei governi presenti e il clima di sfiducia diffusa, non hanno reso il compito più facile. Alla luce di ciò non vanno sottovalutate le intese che la presidenza italiana è effettivamente riuscita a promuovere. Rientra tra queste la dichiarazione sulla lotta contro il terrorismo e gli estremismi, un terreno su cui peraltro gli interessi dei sette sono convergenti⁶. Anche in altri ambiti più controversi sono stati raggiunti risultati non trascurabili: i sette hanno espresso pieno sostegno all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) per l'attuazione della strategia di contrasto alle pratiche fiscali note come *base erosion and profit shifting* (Beps)⁷. Questa iniziativa rappresenta un passo concreto nella lotta alla disegualianza, una delle questioni principali su cui si è incentrato il programma della presidenza italiana. Il successo di tale iniziativa è stato sancito anche dalla scelta degli Stati Uniti di parteciparvi nonostante le maggiori imprese che traggano vantaggio da queste pratiche fiscali siano proprio statunitensi.

Più in generale la presidenza italiana del G7 ha lavorato in stretto coordinamento con la presidenza tedesca del G20 sui temi della cooperazione internazionale. In questo ambito è maturata la proposta di istituire sotto l'egida del G20 un gruppo di lavoro di esperti per esaminare il funzionamento della *governance* finanziaria globale⁸. Il gruppo è presieduto dal vice primo ministro di Singapore Tharman Shanmugaratnam e comprende esperti indipendenti dei principali paesi industriali ed emergenti, tra i quali Fabrizio Saccomanni. Il gruppo si è già riunito tre volte nella seconda metà del 2017 e si è dato un'ampia agenda di lavoro che dovrà essere completata ad ottobre 2018.

⁵ G7 Bologna Environment Ministers' Meeting, *Communiqué*, Bologna, 12 giugno 2017, <http://www.g8.utoronto.ca/environment/2017-environment.html>.

⁶ G7, *G7 Taormina Statement on the fight against terrorism and violent extremism*, Taormina, 26 maggio 2017, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2017taormina/statement-on-terrorism-and-extremism.html>.

⁷ G7 Finance Ministers and Central Bank Governors, *G7 Bari Declaration on fighting tax crimes and other illicit financial flows*, Bari, 13 maggio 2017, <http://www.g8.utoronto.ca/finance/170513-crime.html>.

⁸ G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance - Terms of Reference, 31 maggio 2017, https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2017/ToRs_EPG-31.05.2017.pdf.

I temi principali del rapporto che il gruppo è chiamato a predisporre sono i seguenti:

1. La riforma del ruolo e del mandato delle banche multilaterali di sviluppo, ossia della Banca mondiale e delle banche regionali operanti in Asia, America Latina, Africa e Europa orientale. Queste banche saranno chiamate nei prossimi anni a gestire i problemi della sostenibilità dello sviluppo dei paesi emergenti alla luce dei cambiamenti demografici e climatici, assicurando adeguati finanziamenti pubblici e privati ai progetti infrastrutturali e industriali.
2. La formulazione di una strategia coordinata a livello globale per la gestione dei flussi di capitale. La strategia dovrebbe coinvolgere tanto i paesi percettori dei flussi quanto i paesi da cui i flussi originano (i maggiori centri finanziari) e prevedere un ricorso coordinato ai vari strumenti di politica economica (macro prudenziale, monetaria, fiscale) al fine di contenere i rischi di instabilità dei sistemi bancari e finanziari e dei tassi di cambio.
3. Il rafforzamento della “rete di sicurezza finanziaria globale” con l'obiettivo di evitare l'emergere di crisi di natura sistemica e la diffusione del contagio finanziario. A tal fine è necessario ampliare le risorse del Fondo monetario internazionale e prevedere forme di collaborazione tra la rete di *swap* in valuta della Federal Reserve americana, del Meccanismo europeo di stabilità e degli accordi di cooperazione monetaria asiatica (iniziativa di Chiang Mai).

Il gruppo di esperti presenterà le sue conclusioni alla riunione dei ministri delle Finanze e dei governatori delle banche centrali del G20 ad ottobre 2018. In quella sede si verificherà se è possibile, grazie agli sforzi del G7 e del G20, porre le basi di un “nuovo multilateralismo” in grado di gestire le sfide del futuro, senza distruggere il patrimonio di conoscenze e di cooperazione politica ed economica accumulato nei 70 anni successivi alla Seconda Guerra mondiale.

STRATEGIE REGIONALI

11.

Sviluppi della strategia verso Nord Africa e Medio Oriente

Silvia Colombo e Andrea Dessì

Il 2017 è stato un anno di crescente attivismo per la politica estera italiana verso il Nord Africa e il Medio Oriente, un'area nella quale si sono ulteriormente accentuate le dinamiche conflittuali interne e regionali, mentre la presenza americana e dei paesi europei è rimasta discontinua, imprevedibile e a tratti contraddittoria. La politica del governo di Paolo Gentiloni, in carica dal dicembre 2016, ha seguito un doppio binario: da una parte, ha cercato di preservare i rapporti con i paesi con cui l'Italia ha rilevanti legami commerciali, energetici e di sicurezza; dall'altra ha avviato alcune iniziative, in parziale discontinuità con il passato, con l'obiettivo di affrontare in maniera più efficace il fenomeno delle migrazioni e i conflitti in corso nella regione e nelle aree limitrofe¹. L'attenzione del governo si è gradualmente spostata dal Medio Oriente allargato, in particolare Afghanistan, Iraq e Kuwait – paesi nei quali l'Italia è attiva da anni nel contesto di svariate missioni militari e civili² – al Nord Africa (con un accresciuto impegno soprattutto in Libia³) e all'Africa subsahariana, zone da dove originano gran parte delle attuali sfide alla sicurezza che investono

¹ Si veda, ad esempio, Roberto Aliboni, "Il conflitto in Libia", in Ettore Greco e Natalino Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016*, Roma, Nuova Cultura, 2016 p. 87-105, <http://www.iai.it/it/node/6631>; Andrea Dessì e Francesco Olmastroni, "Foreign posture in comparative perspective: a quantitative and qualitative appraisal of Italian foreign and defence policy during the Renzi Government", in *Contemporary Italian Politics*, Vol. 9, No. 2 (2017), p. 201-218.

² Si veda il capitolo di Alessandro Marrone e Paola Sartori nel presente volume.

³ Si veda il capitolo di Roberto Aliboni nel presente volume.

l'Italia⁴. Il governo ha cercato di fissare con maggiore chiarezza le priorità degli impegni nell'area e di promuovere un utilizzo delle risorse più rispondente alle necessità strategiche del Paese.

Lo spostamento dell'impegno politico e militare italiano verso sud è stato reso possibile dal successo, ancorché parziale, della campagna internazionale anti-Isis in Iraq, a cui l'Italia ha contribuito con il maggiore contingente europeo (il secondo dopo quello degli Stati Uniti). Il governo ha inoltre annunciato l'intenzione di dimezzare gradualmente il contingente italiano impegnato in Iraq e nella campagna internazionale anti-Isis e di ridurre la presenza nella missione Nato in Afghanistan⁵. Questo riposizionamento verso il fronte meridionale è stato confermato, a fine dicembre 2017, dalla decisione di avviare una nuova missione militare in Niger al fianco della Francia per l'addestramento delle forze di sicurezza locali e il contrasto al terrorismo e al traffico di esseri umani. In aggiunta a questa missione, sono stati preannunciati per il 2018 un aumento del contingente in Libia – i militari italiani sono presenti nelle vicinanze di Misurata e del porto di Tripoli per l'addestramento della Guardia costiera locale – e l'invio di militari, sotto comando Nato, in Tunisia, con compiti di addestramento e *capacity building* delle controparti tunisine. Si è quindi profilata la tendenza a usare, più che in passato, lo strumento militare anche in un quadro prettamente bilaterale – in assenza di missioni Onu – in aree dove sono in gioco più immediati interessi nazionali – economici, politici e di sicurezza. Il governo ha tuttavia continuato a escludere interventi militari italiani senza il consenso delle autorità governative. Le missioni in Iraq e nel Kurdistan iracheno dal 2014 a oggi, in Libia e, più di recente, in Niger sono state tutte decise su invito dei governi locali.

Al contempo, l'operato della politica estera italiana in Nord Africa e Medio Oriente ha puntato sul consolidamento degli interessi nazionali in campo economico, commerciale ed energetico e dei rapporti con i principali alleati attivi nella regione. I rapporti economici hanno perlopiù avuto la priorità rispetto ad altre questioni politiche e/o ideologiche. Ciò si è tradotto, fra l'altro, in varie iniziative miranti a rafforzare la cooperazione in settori come gli scambi culturali, la tecnologia, il commercio, le grandi

⁴ Gianandrea Gaiani, "Nuove missioni in Libia, Niger e Tunisia", in *Liberio*, 11 gennaio 2018, <http://www.analisidifesa.it/?p=112495>.

⁵ Gianluca Di Feo, "Pinotti: 'Via dall'Iraq metà dei soldati. E l'Italia in Africa rafforza l'impegno'", in *Repubblica*, 17 dicembre 2017, https://www.difesa.it/Il_Ministro/Interviste/Pagine/17_12_2017_Repubblica_intervista.aspx.

infrastrutture e le energie rinnovabili. In continuità col passato, si è posta particolare attenzione agli interessi dell'industria militare. Nel 2016, grazie a nuove importanti commesse da parte dalle monarchie del Golfo, le esportazioni di materiale militare sono cresciute dell'85,7 per cento rispetto all'anno precedente⁶. I rapporti con Israele, Turchia, Egitto, Iran e svariati paesi del Golfo, inclusi Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Qatar, continuano ad essere fortemente condizionati dagli interessi economici, energetici e militari dell'Italia⁷.

In secondo luogo, l'Italia ha continuato a partecipare alle principali iniziative internazionali e multilaterali nella regione con l'obiettivo anche di mantenere saldi i rapporti con gli alleati e di influire sulle politiche europee e transatlantiche. In questa chiave va letta la decisione del governo di confermare la partecipazione dell'Italia alla missione delle Nazioni Unite in Libano (Unifil). L'Italia vi contribuisce con oltre 1.100 militari, 278 mezzi terrestri e sei aerei. In ambito nazionale è denominata "Leonte" e rappresenta uno dei dispiegamenti militari italiani di più lunga durata⁸. Risale, infatti, al 1982 il primo invio di truppe nazionali in Libano nel contesto della Forza multinazionale (Mfl), ma da allora la missione si è estesa considerevolmente, in particolare in seguito all'inizio del conflitto tra Israele e il movimento libanese Hezbollah nel 2006. Sul fronte iracheno il ministro della Difesa Roberta Pinotti ha chiarito che, nonostante il riorientamento in corso degli impegni e della presenza militare, restano confermate le operazioni di addestramento delle forze di sicurezza locali⁹. D'altronde, anche lo spostamento dell'attenzione strategica verso il Nord Africa e l'Africa subsahariana assolve alla funzione di dimostrare la capacità dell'Italia di contribuire alle iniziative degli alleati chiave (Francia, Stati Uniti, altri paesi Nato). Il governo ha continuato inoltre a sostenere

⁶ Governo, *Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, riferita all'anno 2016*, 18 aprile 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/34275.htm>; Alberto Negri, "Boom di export delle armi italiane grazie alle monarchie del Golfo", in *Il Sole 24 Ore*, 27 aprile 2017, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-04-27/boom-export-armi-italia85-eurofighter-kuwait-100300.shtml>.

⁷ "Qatar e Italia: accordo militare congiunto", in *Sicurezza internazionale*, 2 agosto 2017, <http://sicurezzainternazionale.luiss.it/?p=19120>; "Le marine di Italia e Qatar firmano tre accordi tecnici", in *Analisi Difesa*, 2 marzo 2017, <http://www.analisedifesa.it/?p=105554>.

⁸ Si veda il sito del Ministero della Difesa: *Unifil: Contributo nazionale*, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/Pagine/ContributoNazionale.aspx.

⁹ Gianluca Di Feo, "Pinotti: 'Via dall'Iraq metà dei soldati'", cit.

i diritti della minoranza cristiana in Medio Oriente, un tema tradizionale della diplomazia italiana nell'area¹⁰.

I legami tra Italia e Israele hanno mostrato una marcata continuità con il passato, con un forte accento sulla cooperazione economica, commerciale e militare. La prospettiva di uno sfruttamento congiunto delle riserve di gas nel Mediterraneo orientale – un potenziale fattore di stabilizzazione dell'area – crea una convergenza di interesse tra Italia e Israele, ma anche con Cipro e Grecia. Nel dicembre 2017 i quattro paesi hanno firmato un memorandum d'intesa per la realizzazione del gasdotto EastMed che entro il 2025 dovrebbe trasportare circa 16 miliardi di metri cubi di gas all'anno, contribuendo a ridurre la dipendenza dell'Italia e di altri paesi europei dalla Russia¹¹. Secondo Francesco Maria Talò, ambasciatore italiano a Tel Aviv, le imprese italiane “possono avere vantaggi nell'essere presenti in un Paese di dimensioni limitate ma con una straordinaria proiezione internazionale”¹². Pur potendo far leva su questo legame privilegiato, l'Italia si è astenuta dal fare dirette pressioni su Israele per un miglioramento delle condizioni nei territori palestinesi occupati. Si è però espressa in due occasioni contro la decisione del presidente americano Donald Trump di spostare l'ambasciata degli Stati Uniti da Tel Aviv a Gerusalemme: la prima in qualità di membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la seconda in seno all'Assemblea generale dell'Onu¹³.

¹⁰ Angelino Alfano, “Tra Italia e Santa Sede visione comune. Da alimentare”, in *Avvenire*, 14 febbraio 2017, <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/comune-visione-da-alimentare-sempre>; Ministero degli Esteri, *Azione dell'Italia a tutela della libertà di religione o credo*, 21 dicembre 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/26013>; Ministero degli Esteri, *Conferenza stampa di lancio della “Conferenza sulla responsabilità degli stati, delle istituzioni e degli individui nella lotta all'anti-semitismo nell'area Osce”*, 26 gennaio 2018, https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/2018/01/conferenza-sulla-responsabilita.html.

¹¹ Andrew Rettman, “EU states and Israel sign gas pipeline deal”, in *Euobserver*, 6 dicembre 2017, <https://euobserver.com/energy/140183>.

¹² Intervista a Talò in *Diplomazia economica italiana*, a. 11, n. 1/17, 21 febbraio 2017, p. 10-11, https://www.esteri.it/mae/resource/pubblicazioni/2017/02/newsletter_n.1_21_febbraio_2017.pdf. Negli ultimi dieci anni l'interscambio tra i due paesi è cresciuto in media del quattro per cento su base annua e l'Italia è il terzo partner commerciale per Israele.

¹³ Giuseppe Sarcina, “Gerusalemme, scontro con Trump. All'Onu l'Italia con gli europei: ‘Non siamo d'accordo con gli Usa’”, in *Corriere*, 9 dicembre 2017, http://www.corriere.it/esteri/17_dicembre_08/gerusalemme-all-onu-rottura-stati-uniti-paesi-europei-francia-italia-mozione-contro-trump-97d70296-dc37-11e7-96bf-2722fd237ccc.shtml;

Convergenti interessi economici sono alla base anche delle relazioni bilaterali italo-turche, che hanno mostrato una dinamica positiva anche nel 2017 nonostante il marcato deteriorarsi dei diritti civili e politici in Turchia. Alla fine del 2016 l'Italia era il terzo partner commerciale della Turchia con un interscambio di quasi 18 miliardi di dollari e una presenza di oltre 1.300 aziende¹⁴. Sul versante dei rapporti politici i due paesi hanno mantenuto un profilo più basso, soprattutto dopo l'arresto nell'aprile 2017, nella provincia dell'Hatay sul confine con la Siria, di Gabriele Del Grande, blogger e regista italiano (poi rilasciato). Questa vicenda e le ripetute violazioni dei diritti umani da parte delle autorità turche hanno indotto l'Italia a manifestare, seppure con cautela, la propria preoccupazione per l'evoluzione della situazione politica in Turchia¹⁵. Non si sono tuttavia verificate tensioni paragonabili a quelle con altri paesi europei – quali Paesi Bassi e Germania – che hanno una presenza cospicua di cittadini di origine turca sul proprio territorio.

Le relazioni bilaterali tra l'Italia e i paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar) si fondano su una fitta rete di rapporti economici e commerciali, costantemente in crescita grazie soprattutto al comparto militare. Dal canto loro i paesi in questione offrono importanti occasioni economiche all'Italia nel contesto dei piani di diversificazione economica perseguiti dalle monarchie e di alcuni importanti eventi che avranno luogo nella re-

“L'Assemblea generale Onu bocchia Gerusalemme capitale di Israele. Nikki Haley: ‘Usa recorderanno questo voto’”, in *Repubblica*, 21 dicembre 2017, http://www.repubblica.it/esteri/2017/12/21/news/israele_gerusalemme_capitale_assemblea_onu_vota_risoluzione-184820122.

¹⁴ Questi dati sono stati sottolineati in occasione del primo incontro della *Joint Economic and Trade Commission* (Jetco) tenutosi a Istanbul il 22 febbraio 2017 alla presenza del ministro dello Sviluppo economico, Carlo Calenda, e del suo omologo turco, Nihat Zeybekci. Si veda l'intervista all'ambasciatore d'Italia in Turchia Luigi Mattiolo, pubblicata su *Tribuna economica* del 29 maggio 2017, http://www.ambankara.esteri.it/ambasciata_ankara/it/ambasciata/news/dall-ambasciata/2017/05/intervista-all-ambasciatore-d-italia.html; e Ministero degli Esteri, *Turchia - A Istanbul prima riunione Jetco*, 24 febbraio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/24281>.

¹⁵ Ministero degli Esteri, *Turchia: preoccupazione del Ministro Gentiloni per gli arresti dei vertici del partito Hdp*, 4 novembre 2016, <https://www.esteri.it/mae/tiny/23679>; *Il ministro Alfano sugli esiti del referendum in Turchia*, 17 aprile 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/24573>; *Dalla Farnesina massima attenzione sul caso del giornalista Gabriele Del Grande*, 18 aprile 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/24583>.

gione, quali i mondiali di calcio del 2022 in Qatar¹⁶. Alla luce di ciò, il 2017 – ovvero l’anno dell’inizio della crisi intra-regionale tra Arabia Saudita, Emirati e Bahrein (oltre all’Egitto), da una parte, e Qatar, dall’altra – ha rischiato di mettere Roma in una posizione scomoda visto l’interesse del paese a fare affari con entrambe le parti¹⁷. In particolare, Arabia Saudita, Emirati e Qatar sono importanti partner commerciali dell’Italia. Nella seconda metà del 2017 sia il presidente del Consiglio, Paolo Gentiloni, che il ministro degli Esteri, Angelino Alfano, hanno visitato la regione con lo scopo di negoziare o siglare accordi di cooperazione. Merita una menzione particolare il contratto firmato nell’agosto 2017 con il Qatar per la fornitura da parte di Fincantieri di sette navi da guerra, un contratto del valore di cinque miliardi di euro¹⁸: un’ulteriore indicazione del ruolo che le commesse e i rapporti commerciali rivestono nella diplomazia italiana nell’area. La mancanza di integrazione a livello sub-regionale e l’attuale elevato tasso di conflittualità tra i paesi membri del Consiglio di cooperazione del Golfo non hanno costituito un freno agli affari.

In conclusione, sebbene tenda a prevalere la continuità con il passato, sono da segnalare, come sviluppi significativi, il maggiore impegno nel contrasto all’immigrazione irregolare e nel *capacity building* delle forze locali e, dal punto di vista geografico, lo spostamento di attenzione verso il Nord Africa e l’Africa subsahariana. Queste resteranno presumibilmente le priorità anche nei prossimi anni, anche se, in un contesto di sicurezza così complesso e volatile, molto dipenderà anche dall’atteggiamento degli Usa e dei partner europei. Da una parte, il 2017 è stato marcato dall’imprevedibilità della politica estera del presidente americano e da una serie di decisioni da parte di Washington che hanno destato preoccupazione in Italia (e in Europa). Rientrano tra queste l’opposizione all’accordo del 2015 sul programma nucleare iraniano, la già citata decisione di spostare l’ambasciata americana a Gerusalemme e il marcato disinteresse dell’amministrazione Trump nei confronti della Libia, un tema di primaria importanza strategica per la politica estera italiana. Dall’altra, anche alla

¹⁶ Andrea Carli, “Dalle privatizzazioni dell’Arabia Saudita ai mondiali del 2022 in Qatar i dossier sul tavolo dell’Italia”, in *Il Sole 24 Ore*, 4 novembre 2017, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-11-02/dalle-privatizzazioni-dell-arabia-saudita-mondiali-2022-qatar-dossier-tavolo-dell-italia-172022.shtml>.

¹⁷ https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/06/alfano-a-colloquio-con-omologhi.html.

¹⁸ Guido Keller, “Alfano in Qatar firma una commessa di 5 miliardi per 7 navi da guerra”, in *Notizie geopolitiche*, 2 agosto 2017, <http://www.notiziegeopolitiche.net/?p=75264>.

luce della crescente debolezza del legame transatlantico, l'Italia è stata indotta a prendere, più che in passato, iniziative autonome pur continuando a prestare attenzione all'evoluzione della diplomazia europea. Peraltro, nel 2017 l'azione dell'Ue nell'area ha segnato il passo in particolare sul fronte della Politica europea di vicinato. Anche l'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza ha dato la priorità ad altri dossier, come la difesa comune europea e, parzialmente, le politiche migratorie. Anche a causa di questo scarso dinamismo dell'Ue l'Italia è stata portata a privilegiare la dimensione bilaterale, pur cercando convergenze con singoli partner europei chiave al fine l'impatto delle proprie iniziative. Per un'efficace azione italiana nel Mediterraneo e nel Medio Oriente rimane però cruciale una stretta sinergia con le iniziative multilaterali, in particolare quelle europee e transatlantiche. L'Italia ha pertanto un doppio compito: dare seguito ai tradizionali e nuovi impegni nell'area ed esercitare una costante sollecitazione e stimolo nei confronti di partner ed alleati per una più incisiva e coerente cooperazione multilaterale.

12.

Il cemento libico

Roberto Aliboni

LA LIBIA E L'OCCIDENTE

La conclusione dell'Accordo politico libico (Apl) a Skhirat nel dicembre 2015 – subito recepito dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 2259 – aveva alimentato la speranza che potesse nascere in Libia un governo legittimo e unitario, capace di ripristinare ordine e stabilità, combattere l'espansione dell'Isis e consentire ai paesi amici di attuare idonee azioni di controterrorismo, secondo quanto previsto dalla Risoluzione.

Già nei primi mesi del 2016, tuttavia, appariva evidente che il percorso prefigurato a Skhirat per la stabilizzazione politico-istituzionale della Libia incontrava forti opposizioni, sia all'interno che all'esterno del paese, ed era quindi di difficile attuazione.

Nondimeno i governi occidentali continuavano a sostenere l'Apl, pur reagendo in modi diversi. Alcuni spingevano sul pedale dell'antiterrorismo, senza attendere la formazione di un governo libico unitario. La Francia e il Regno Unito, per soddisfare più vasti interessi nella regione, ma soprattutto per l'urgenza di rispondere agli atti terroristici perpetrati dall'Isis sui loro territori, non esitavano a intervenire appoggiandosi anche a fazioni opposte all'Apl. Già dal dicembre 2015 avevano inviato reparti speciali a Bengasi e Benina in funzione di antiterrorismo per appoggiare le truppe del generale Khalifa Belqasim Haftar, il grande oppositore dell'Apl.

Gli Stati Uniti, ugualmente interessati a una rapida ed efficace azione anti-Isis, ma sensibili alla necessità di una previa ricomposizione politica della crisi libica, si astenevano dall'intervenire, ma esercitavano forti pressioni affinché i paesi della coalizione anti-Isis preparassero una robusta forza di stabilizzazione terrestre con il compito di intervenire a so-

stegno e protezione delle istituzioni dell'Apl un minuto dopo che il nuovo governo libico fosse nato e l'avesse chiesto. In quest'ottica l'amministrazione americana reputava l'Italia il più idoneo e probabile candidato a partecipare alla coalizione e ne sosteneva il compito di guida.

Nasceva così una stretta collaborazione fra Stati Uniti e Italia. Nel dicembre 2015 il governo Renzi organizzava a Roma una conferenza intergovernativa presieduta congiuntamente con gli Usa. Dall'incontro emergeva un accordo per sostenere un governo unitario libico e aprire la strada ad un'efficace azione di contrasto all'Isis. In tale contesto, l'Italia mostrava inoltre ampia disponibilità a prendere parte con truppe di terra alla forza di stabilizzazione che gli Usa incoraggiavano.

Nel manifestare questa disponibilità il governo andava un po' sopra le righe, dando in Italia e all'estero l'impressione che propendesse per un netto interventismo¹. In realtà il governo aveva perfettamente presenti i rischi cui l'Italia sarebbe andata incontro ove, cedendo all'urgenza di contrastare l'Isis, fosse intervenuta senza che prima si fosse insediato il governo unitario previsto dall'Apl e dall'Onu. Così, nei primi giorni del marzo 2016 il governo tirava decisamente il freno e i suoi principali esponenti si affrettavano a dichiarare in modo non equivoco che l'Italia continuava ad appoggiare l'Apl e che si sarebbe astenuta da qualsiasi intervento prima che ve ne fossero le condizioni. Intervistato il 6 marzo, Renzi sottolineava che l'Italia "agirà solo quando ci sarà un governo formalmente riconosciuto, che chiederà un aiuto alla comunità internazionale, e lo farà in un contesto internazionale, multilaterale, insieme agli alleati, certamente non da sola"².

¹ A rafforzare la percezione di interventismo contribuivano anche malintesi sulle decisioni prese con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 2016 che stabiliva di inviare, sotto il comando diretto del presidente, 50 unità del "Col Moschin" in appoggio a tre squadre dell'Aise già in Libia. Nella comunicazione pubblica questo invio si sovrapponeva al progetto di forza di stabilizzazione facendo pensare al varo di un intervento. Gli uomini del "Col Moschin" erano in realtà destinati alla protezione di interessi italiani in Libia specifici e limitati, come gli impianti della Snam Progetti a Mellitah, e non a operazioni militari attinenti la crisi libica. Si veda Emanuele Rossi, "L'Italia in Libia: i piani di Renzi, i corpi speciali e i Servizi", in *Formiche*, 5 marzo 2016, <http://formiche.net/?p=488693>.

² Marco Galluzzo, "Missione in Libia, i paletti di Renzi. 'Con me nessuna invasione'", in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2016, p. 5, http://www.poliziadistato.it/rassegna/rassegna07_03.pdf. Per gli altri esponenti del governo, si vedano l'intervista a Paolo Gentiloni di Gerardo Pelosi, "Per stabilizzare la Libia non servono guerre lampo", in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2016, <https://www.esteri.it/mae/tiny/22271>; e l'intervista a Roberta Pinotti di

Questa netta presa di posizione del governo, che escludeva interventi prematuri e affrettati, era accolta con favore dall'opinione pubblica e dal Parlamento, specialmente dalle opposizioni, e deludeva invece quanti erano a favore di una linea di maggior attivismo per evitare che gli interessi italiani in Libia fossero soverchiati da quelli di alleati che non si facevano scrupolo di essere presenti sul terreno né operavano troppe distinzioni di schieramento³.

GLI INTERESSI E LA LINEA DELL'ITALIA

La linea italiana – a parte gli equivoci cui poté dare luogo il suo uso tattico da parte del governo Renzi all'inizio del 2016 – riposa sulla ferma convinzione che l'interesse nazionale prioritario risiede nella risoluzione della crisi libica nel quadro dell'Onu, l'unico idoneo per affrontare con successo le altre questioni, Isis compresa. Il governo ha adottato questa linea sin dall'inizio della crisi e vi si è costantemente attenuto. Solo nel 2017, come vedremo, la posizione italiana sembra aver iniziato ad evolvere in un senso diverso.

Questa linea di sostegno al quadro Onu non si basa su un astratto internazionalismo, ma risponde a una precisa interpretazione degli interessi dell'Italia, ed è in sintonia con gli orientamenti dell'opinione pubblica. Laddove le percezioni di sicurezza degli alleati europei sono essenzialmente plasmate dagli attentati terroristici subiti sul territorio nazionale, quelle italiane lo sono da un complesso di fattori diversi, in cui il terrorismo ha un posto relativamente minore, mentre contano molto i rapporti economici e, in modo preminente, l'immigrazione irregolare proveniente

Paolo Valentino, "Pinotti: 'Missione in Libia a tre condizioni. Ma possibili interventi di legittima difesa mirati'", in *Corriere della Sera*, 14 marzo 2016, https://www.difesa.it/Il_Ministro/Interviste/Pagine/Corsera20160314.aspx.

³ Franco Venturini, "Il dovere di agire in Libia", in *Corriere della Sera*, 3 marzo 2016, http://www.corriere.it/opinioni/16_marzo_04/dovere-agire-libia-fb9023ac-e176-11e5-86bb-b-40835b4a5ca.shtml. Accanto alla corrente di opinione che vuole intervenire per proteggere gli interessi nazionali dalla competizione di altri paesi in Libia va ricordata quella che suggerisce di limitare l'azione italiana alla sola Tripolitania, dove in definitiva si assommano gli interessi italiani più rilevanti, cessando di sostenere il governo unitario anche fino al punto di permettere una partizione della Libia. Si veda l'intervista a Vincenzo Camporini di Marco Nese, "L'Italia fa bene a essere prudente. Senza l'Onu intervento illegittimo", in *Corriere della Sera*, 24 febbraio 2016, p. 6.

dalla Libia via mare. L'Italia desidera innanzitutto un governo libico in grado di gestire il Paese, a cominciare dai flussi di migranti, e favorire la ripresa ad ampio spettro dei rapporti economici. Per l'Italia il problema chiave è il consolidamento della Libia e la sostenibilità del suo assetto politico-istituzionale nel lungo periodo, e non l'Isis. In quest'ottica dare priorità all'Isis equivale a confondere le cause con gli effetti e rischia concretamente di indebolire le possibilità di una soluzione politica della crisi⁴. In questo contesto s'inquadra la decisione italiana di ribadire il suo fermo sostegno alla Risoluzione 2599 all'inizio di marzo 2016.

Occorre aggiungere che il governo italiano ha cercato assiduamente di dare forza a questa sua linea mediante una stretta cooperazione con l'Onu e l'Ue, ma soprattutto con gli Stati Uniti. La relazione con gli Stati Uniti sulla Libia era anche diretta a rafforzare la posizione dell'Italia in Europa. In effetti gli interessi italiani sono solo parzialmente condivisi dagli altri membri dell'UE che anzi, come nel caso della Francia, li hanno talora contrastati.

IL RUOLO ITALIANO S'INDEBOLISCE

Tuttavia, gli sviluppi sul terreno sono andati nella direzione opposta alla linea propugnata dall'Italia. Il 16 maggio 2016 Italia e Stati Uniti, in una perdurante prospettiva di solida collaborazione, presiedevano congiuntamente a Vienna la seconda conferenza della coalizione anti-Isis nello stesso formato di quella di Roma del dicembre 2015. Diversamente dalla conferenza di Roma, in quella di Vienna appariva evidente – in virtù degli sviluppi verificatisi nel frattempo – una divergenza di fondo fra la posizio-

⁴ La posizione italiana è molto vicina a quella dei più accreditati esperti e analisti internazionali, come Fredric Wehrey che in quello stesso periodo in un'audizione sull'Isis al Senato americano sottolineava che "Above all, Western involvement in Libya should be geared toward supporting the unity government" e che tale governo è indispensabile al successo della lotta all'Isis (Fredric Wehrey, *The Path Forward in Libya, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee*, 3 marzo 2016, <https://www.foreign.senate.gov/download/wehrey-testimony-030316>). Sul fervore interventista di quei mesi nei confronti dell'Isis si veda Mattia Toaldo, "March to Folly 2.0: The Next Western Military Intervention in Libya", in *ECFR Commentaries*, 2 febbraio 2016, http://www.ecfr.eu/article/commentary_march_to_folly_2.0_the_next_western_military_intervention_in5083; Karim Mezran e Arturo Varvelli, "Libyan crisis and the West: a political vision", in *ISPI Commentaries*, 20 febbraio 2016, <http://www.ispionline.it/it/node/14660>.

ne italiana e quella degli Stati Uniti e ancor più quella degli alleati europei, per i quali la priorità restava l'Isis. Come alcuni analisti hanno osservato,

two different clocks are ticking: a diplomatic one to establish a Libyan unity government, and a military one to counter Isis. The two are out of sync. Rome is unwilling to assume a leading role in Libya until a unity government is in place. Washington will not wait indefinitely to step up operations against Isis⁵.

Inoltre, con la conferenza di Vienna arrivava una rilevante correzione nell'orientamento politico della coalizione. La conferenza ribadiva il riconoscimento internazionale del governo di Serraj e il nesso fra questo governo e ogni eventuale intervento esterno in Libia, ma riconosceva anche la necessità di cooptare Haftar nel processo Onu con l'intento di realizzarne gli obiettivi mediante un processo più inclusivo.

A partire da Vienna la necessità di coinvolgere Haftar diventava un mantra internazionale. Gli sforzi occidentali di cooptazione di Haftar risultavano però deboli (a Washington si approssimavano le elezioni) e ambigui (la Francia era impegnata politicamente con l'Apl e militarmente con Haftar). In realtà, gli occidentali non hanno mostrato la determinazione e messo in opera gli strumenti necessari a cooptare Haftar alle loro condizioni (in tal modo indebolendo Serraj e l'Apl). Al contrario, il generale continuava a ricevere un robusto appoggio da Egitto, Emirati Arabi Uniti e Russia, il che ne contribuiva ad accrescere l'intransigenza. Come è stato rilevato, queste circostanze contribuivano "a creare un contesto internazionale di informale appoggio alla causa di Haftar e certamente poco favorevole alla stipula di un compromesso"⁶.

In tale quadro, alcune milizie di Misurata lanciavano nel maggio 2016 l'operazione al-Banyan al-Marsus con l'obiettivo di scacciare l'Isis da Sirte e dalla Libia. L'operazione avrebbe potuto cambiare le carte in tavola, spiazzando Haftar, poiché le forze di Al-Banyan al-Marsus erano leali all'Apl. Si sarebbe quindi potuto cogliere l'occasione per consolidare il governo Serraj, pur non godendo quest'ultimo, di fatto, del consenso nazionale prescritto dall'Onu. All'inizio di agosto Washington assisteva

⁵ Matteo Garavoglia e Leore Ben-Chorin, "Italy is the Key to Fighting ISIS in Libya", in *The National Interest*, 23 marzo 2016, <http://nationalinterest.org/node/15560>.

⁶ Arturo Varvelli, "Libia", in *Focus Mediterraneo allargato*, n. 1, ottobre 2016, p. 59, <http://www.ispionline.it/it/node/15929>.

Misurata con numerosi bombardamenti mirati, dando un contributo essenziale alla sua vittoria sull'Isis nel dicembre successivo. Tuttavia, avendo come priorità l'antiterrorismo, gli Usa – con l'amministrazione Obama agli sgoccioli – non si preoccupavano di accompagnare l'azione militare con un appoggio politico effettivo a Serraj e all'Apl. Conclusa al-Banyan al-Marsus, apparirà evidente che essa aveva bensì portato alla sconfitta dell'Isis, ma non aveva avuto alcuna rilevanza né strategica né politica per la risoluzione della crisi libica e non si era tradotta in un rafforzamento dell'Apl.

Anche il governo italiano ha sostenuto Misurata – che in Libia è il partner più importante dell'Italia – ma lo ha fatto con una certa cautela, forse eccessiva. Ha inviato qualche unità di addestramento e sminamento⁷, ma, tenendo sostanzialmente ferma la linea di non intervento, si è limitato ad aiutarla con l'invio (ottobre 2016) di "Ippocrate", un'importante missione sanitaria: un ospedale assistito da un contingente per la protezione militare⁸. L'Italia perciò, come il resto della coalizione, non ha giocato un ruolo politico ben definito in questa fase. A ciò si è aggiunta la decisione di ritirare l'ambasciatore italiano dal Cairo nell'aprile 2016 nel quadro del caso Regeni⁹. L'interruzione dei rapporti con il Cairo, patrono di Haftar, ha di fatto contribuito a limitare ancora di più lo spazio di manovra diplomatico dell'Italia.

All'inizio dell'autunno, il generale Haftar, sempre arroccato nella sua intransigente opposizione al compromesso lanciato a Vienna, prendeva l'iniziativa, occupando militarmente l'importante zona petrolifera a est di Sirte (Ras Lanuf, Sidra, Zueitina, Brega), la cosiddetta "mezzaluna petrolifera". Questo sviluppo determinava un ulteriore indebolimento delle istituzioni scaturite dall'Apl e dei suoi sostenitori occidentali, inclusa l'Italia, e per contro il rafforzamento sia militare sia politico del generale Haftar e delle forze libiche con lui coalizzate. Ciò apriva, all'inizio del 2017, una fase nuova in cui gli alleati internazionali e regionali di Haftar – sotto l'influenza della diplomazia russa – comprendevano che nelle nuove condizioni un compromesso con la Tripolitania, lungi dal subordinare Haftar,

⁷ Mentre l'assistenza allo sminamento è confermata, impegni più ampi sono stati smentiti o non confermati. Per una sintesi si veda Gianandrea Gaiani, "Cosa fanno le forze speciali italiane in Libia?", in *Analisi Difesa*, 11 agosto 2016, <http://www.analisedifesa.it/?p=53254>.

⁸ Ministero della Difesa, *Operazioni internazionali: Operazione Ippocrate*, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/op_ippocrate.

⁹ Si veda il capitolo di Azzurra Meringolo in questo volume.

gli avrebbe dato la guida del processo politico e si adoperavano quindi per un suo attivo coinvolgimento nel processo diplomatico.

L'Egitto e gli Emirati organizzavano perciò due incontri (al Cairo nel febbraio 2017 e ad Abu Dhabi nel maggio) fra Serraj e Haftar, che però restava fermo nella sua intransigenza. A questi due incontri ne faceva seguito un terzo il 25 luglio, organizzato dal presidente Macron in Francia (a La Celle Saint-Cloud), in cui emergeva invece una disponibilità da parte di Haftar – pur sempre debole e ambigua – ad appoggiare un nuovo processo di transizione verso elezioni generali legislative e presidenziali. Anche a questi sviluppi l'Italia partecipava con un ruolo indebolito, subendo l'iniziativa altrui¹⁰.

IL CONTENIMENTO DELL'IMMIGRAZIONE DALLA LIBIA

Nel corso del 2017 il governo italiano ha scelto di perseguire una politica più marcatamente incentrata sul contenimento dell'immigrazione, puntando sulla collaborazione con il governo Serraj¹¹, con il fine di rafforzare la capacità dell'amministrazione libica e delle forze di polizia, in particolare la Guardia costiera libica (Gcl) di trattenere e gestire i migranti sul territorio libico. Il nuovo orientamento è stato promosso e messo in atto da Marco Minniti, ministro dell'Interno del governo Gentiloni (succeduto al governo Renzi nel dicembre 2016).

¹⁰ Si sono levate forti polemiche in Italia specialmente sull'asserito ruolo della Francia nel "tagliare l'erba sotto i piedi" dell'Italia in Libia. Si vedano Francesco Semprini, "Libia, la spallata di Macron all'Italia. A Parigi l'incontro fra Haftar e Sarraj", in *La Stampa*, 22 luglio 2017, <http://www.lastampa.it/2017/07/22/esteri/libia-la-spallata-di-macron-al-litalia-a-parigi-lincontro-fra-haftar-e-sarraj-pU7NJORZNTbV8fKn2LgEuM/pagina.html>; Nicola Pedde, "Italia e Francia possono ancora davvero dirsi partner?", in *Huffington Post*, 26 luglio 2017, http://www.huffingtonpost.it/nicola-pedde/haftar-vince-roma-dorme-e-parigi-fa-danni_a_23048232.

¹¹ La politica italiana è riassunta e articolata nel memorandum parafato a Tripoli il 2 febbraio 2017 e firmato a Roma da Serraj il 20 marzo (*Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>). I dettagli della politica, cui si accenna più volte in questo capitolo, si trovano ottimamente e concisamente riassunti nell'articolo di Marina Mancini, "Migranti: l'Italia e i loro diritti umani violati in Libia", in *AffarInternazionali*, 27 dicembre 2007, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67732>.

Questo nuovo orientamento della politica migratoria che aveva fino allora dato largo spazio all'accoglienza – in attesa che a cavare d'impaccio il Paese emergesse una solidarietà europea che non si è però materializzata – può essere apparso come il portato del nuovo governo Gentiloni e del ministro Minniti, ma sembra essere invece maturato all'interno del Partito Democratico. In un'intervista rilasciata nel novembre 2017, Minniti ha sostenuto quanto segue:

È mia convinzione che una moderna democrazia debba avere l'ambizione di non subire, o inseguire, i processi demografici, ma di saperli governare. Anche qui [come per il terrorismo N.d.R.], gran parte della partita si gioca oltre confine. Nel caso dell'Italia, dall'altra parte del Mediterraneo¹².

Tuttavia, questa direttiva di azione era anche al centro delle pagine che il segretario del Pd Matteo Renzi ha dedicato al tema dell'immigrazione nel suo libro pre-elettorale "Avanti, perché l'Italia non si ferma" pubblicato nell'estate del 2017¹³. Era insomma la linea del partito di governo.

Un aspetto fortemente problematico di questa politica è la permanente debolezza del governo Serraj e la sua scarsa legittimazione interna. Fino a che punto la politica migratoria può essere esternalizzata a un governo che in Libia, malgrado il riconoscimento dell'Onu, è contestato e genera non pochi contrasti? In effetti, la politica dell'Ue e quella dell'Italia a sostegno del governo Serraj sono state oggetto di forti critiche sia in Libia che a livello internazionale. Reazioni negative alle iniziative italiane sono venute dalle opposizioni legate a Haftar e al presidente del Parlamento di Tobruk, Saleh Issa (spesso ingiustificate, come quelle contro la forza di protezione che accompagna l'Operazione Ippocrate). Ma hanno protestato anche correnti di opinione nazionaliste e democratiche, non necessariamente in contrasto con il Governo di accordo nazionale, anzi non di rado ad esso favorevoli e, per contro, in disaccordo con Haftar. Queste correnti di opinione protestano perché non vogliono che la Libia diventi il ricettacolo dei migranti che l'Europa non vuole, alimentan-

¹² Intervista di Isabella Ciotti, "Minniti: 'Per l'Italia la partita si gioca oltre il Mediterraneo'", in *AffarInternazionali*, 24 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67340>.

¹³ Milano, Feltrinelli, 2017. Le pagine in questione si trovano anche in un articolo a firma di Matteo Renzi, "Accoglienza e numero chiuso", in *Democratica*, n. 7, 7 luglio 2017, <https://www.partitodemocratico.it/democratica-issues/2017-07-07.pdf>.

do i gruppi criminali e le milizie che ne gestiscono la tratta¹⁴. Lo stesso Serraj ha tenuto un atteggiamento ambiguo nei rapporti con l'Italia e l'Ue: da una parte ha ceduto alle pressanti richieste di riprendersi i migranti fermati in mare dalla Gcl, all'uopo rafforzata nelle sue capacità da Ue e Italia, dall'altra ha negato davanti alla sua opinione pubblica e ai suoi oppositori di aver acconsentito a tutto questo o ne ha minimizzato il significato¹⁵.

Nel complesso, non c'è dubbio che le politiche migratorie dell'Ue e dell'Italia rischino di indebolire ulteriormente Serraj e il governo sostenuto dall'Onu, in contrasto con l'obiettivo dichiarato di rafforzarlo.

¹⁴ Guma el-Gamaty, "Migrant crisis: Europe should stop using Libya as a dumping ground", in *Middle East Eye*, 18 novembre 2017, <http://www.middleeasteye.net/node/67176>; Abdulkader Assad, "Libyan human rights body upset over CNN report of slave auctions in Libya", in *The Libya Observer*, 18 novembre 2017, <https://www.libyaobserver.ly/node/5463>. L'autore riporta le proteste della National Commission for Human Rights in Libya, un'associazione che riflette questo tipo di opinione.

¹⁵ In varie occasioni Serraj, in sintonia con il prevalente sentimento dei libici, ha affermato che la Libia semplicemente non vuole migranti dall'Africa. All'inizio di settembre ha rilasciato una lunga intervista sul canale televisivo di Stato "Libya's Ramiya Channel" (riassunta in Sami Zaptia, "Serraj blames others for Libya's woes – sees elections as ultimate solution", in *Libya Herald*, 8 settembre 2017, <https://www.libyaherald.com/?p=110951>) nella quale ha affermato di non aver "firmato alcun accordo, tantomeno segreto, con l'Italia per permettere che i migranti fossero riportati e tenuti in centri libici" ma di aver solo richiesto assistenza tecnica e formazione per la Gcl. Il riferimento è al memorandum del 2 febbraio (che Serraj cita correttamente come "estensione" degli accordi del 2008) ma è soprattutto alla missione navale di supporto dell'Italia alla Gcl varata il 28 luglio sulla base di una delibera del Consiglio dei Ministri poi approvata il 2 agosto dalle Commissioni Esteri di Senato e Camera in risposta a una richiesta scritta di Serraj del 23 luglio. Ovviamente Serraj non può ignorare che la Gcl viene rafforzata al fine di riportare indietro i migranti fermati in mare e che questi migranti sono poi detenuti nei centri libici. Va anche notato che la missione di supporto alla Gcl – tecnicamente una missione aggiunta al mandato dell'Operazione "Mare Sicuro" – prevede l'entrata di naviglio militare italiano "anche alle acque territoriali libiche, al fine di poter svolgere attività di supporto e di sostegno alla Guardia Costiera e alla Marina Militare libiche nel contrasto ai traffici marittimi illeciti, qualora chiesto dalla controparte libica": un'altra prospettiva di dubbio consenso in Libia. Per i dettagli sull'operazione "Mare Sicuro" e la missione di supporto alla Gcl si veda: Ministero della Difesa, *Operazione Mare Sicuro*, <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/NazionaliInCorso/MareSicuro>; e Angela Mattiello, "Libia, ultimi sviluppi", in *Dossier di documentazione - Servizio affari internazionali del Senato*, n. 44, 27 settembre 2017, p. 9, <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1044790/index.html>.

ITALIA E UE DI FRONTE ALL'IMMIGRAZIONE DALLA LIBIA

Questo nuovo approccio alla politica migratoria, sostenuto da un inedito dinamismo, si articola in una complessa strategia, condotta con competenza ed efficienza, che comprende misure per accrescere le capacità della Gcl, ma anche per evitare o attenuare, nel breve e medio termine, i danni che esse possono arrecare alla sicurezza e al benessere dei migranti trattenuti in Libia; più specificamente – secondo il Memorandum del 2 febbraio 2017¹⁶ – l' "adeguamento e finanziamento dei centri di accoglienza [...] già attivi", la "fornitura di medicinali e attrezzature mediche per i centri sanitari di accoglienza", la "formazione del personale libico all'interno dei centri di accoglienza". Infine, in un orizzonte di più lungo termine la strategia prevede il sostegno e finanziamento a programmi di crescita "nelle regioni libiche colpite dai fenomeni dell'immigrazione illegale, traffico di esseri umani e contrabbando", che si sono tradotti in iniziative del governo italiano per sostenere le comunità libiche intrappolate in un circolo vizioso di sottosviluppo e criminalità, in particolare quelle del Fezzan¹⁷.

L'Italia finanzia la gran parte delle spese destinate a rafforzare la Gcl e fornisce vari tipi di assistenza attraverso missioni militari internazionali come "Mare Sicuro". Il Maeci, anche attraverso le attività di varie ong, ha cercato di migliorare l'assistenza nei centri di detenzione. Ha anche investito, di conserva con l'Ue, risorse consistenti attraverso il Fondo fiduciario di emergenza dell'Ue per l'Africa (Eutf) per finanziare le attività di protezione e assistenza in Libia affidate all'Oim e all'Unhcr. Non poche risorse sono messe a disposizione dalle organizzazioni internazionali e

¹⁶ *Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*, <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>.

¹⁷ Il 31 marzo 2017 si sono riuniti a Roma, al Viminale, una sessantina di clan appartenenti ai tre maggiori gruppi etnici del Fezzan (Tebu, Tuareg e Awlad Suleiman) che hanno firmato un "accordo di pace", sotto gli auspici del governo italiano e nel quadro della cooperazione instaurata dal memorandum italo-libico del 2 febbraio 2017, quale premessa degli sforzi per "fornire alle comunità locali più duramente colpite dall'immigrazione illegale, dal traffico di esseri umani e dal contrabbando, alternative di crescita e sviluppo". Successivamente il ministro Minniti ha mantenuto e sviluppato il rapporto col raggruppamento incontrando 14 sindaci delle comunità interessate a Tripoli il 13 luglio e a Roma il 26 agosto (dove è stata firmata una Dichiarazione congiunta, dalla quale è tratta la citazione fatta più sopra).

soprattutto dall'Ue con cui nel 2017 si è irrobustita la collaborazione sul versante migratorio.

Nel 2017 l'Ue ha preso provvedimenti per i flussi migratori provenienti dalla Libia, direttamente o meno rilevanti per l'Italia, in tre momenti. Fra la fine di gennaio e l'inizio di febbraio, la Commissione e l'Alto Rappresentante hanno emesso una comunicazione sulla rotta dei flussi migratori nel Mediterraneo centrale con l'indicazione di una serie di misure per gestirli¹⁸. Pochi giorni dopo gli stati membri, nella Dichiarazione di Malta¹⁹, hanno sottolineato la loro volontà di arginare i flussi provenienti dalla Libia e di accrescere a questo scopo la collaborazione con il paese. In luglio la Commissione ha emesso un piano d'azione con misure specifiche di sostegno all'Italia per far fronte alla pressione migratoria dalla Libia²⁰, fra cui 46 milioni di euro al Ministero dell'Interno (a fronte di un cofinanziamento) per il rafforzamento delle capacità della Gcl (poco più di un quarto dei 162 milioni di euro stanziati per la Libia dall'Eutf). Al Consiglio europeo del 19-20 ottobre, l'Ue ha preso altre misure sulla Libia per aiutare l'Italia nello sforzo volto a contenere i flussi di migranti. Rimane il fatto che l'Italia non ha ottenuto dai partner europei né la richiesta solidarietà per la ridistribuzione dei profughi sul territorio Ue né aperture significative per una riforma del Regolamento di Dublino che allievi l'onere che oggi ricade, in modo sproporzionato, sui paesi di prima accoglienza²¹. Ugualmente al Consiglio europeo di Tallinn all'inizio di luglio, la richiesta dell'Italia di aprire altri porti europei all'approdo dei migranti salvati in mare, in attesa che Dublino sia riformato, è caduta nel vuoto. Al Consiglio europeo del 14-15 dicembre, alla fine del periodo qui considerato, tutte queste proposte italiane sono

¹⁸ Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *La migrazione lungo la rotta del Mediterraneo centrale. Gestire i flussi e salvare vite umane* (JOIN/2017/4), 25 gennaio 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52017JC0004>.

¹⁹ *Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route*, 3 febbraio 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/03/malta-declaration>.

²⁰ Commissione europea, *Piano d'azione sulle misure a sostegno dell'Italia e per ridurre la pressione sulla rotta del Mediterraneo centrale e aumentare la solidarietà* (SEC/2017/339), 4 luglio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1882_it.htm.

²¹ Sullo stato della questione: Elena Leopardi, "Dublino IV: una riforma necessaria per il bene dell'Europa", in *AffarInternazionali*, 20 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=67274>.

state bloccate dal Gruppo di Visegrad e in gran parte neppure discusse²².

Va aggiunto che il ministro Minniti ha portato avanti durante l'anno contatti regolari con i colleghi di Francia e Germania (culminati nel vertice di Parigi del 2 luglio). Ha anche costituito un Gruppo permanente di contatto sul Mediterraneo Centrale (con Germania, Francia, Austria, Slovenia, Svizzera, Malta, Libia, Tunisia, Algeria, Commissione Ue) riunitosi a Roma il 19 marzo e il 28 agosto e a Tunisi il 24 luglio. Mentre il Gruppo di contatto ha contribuito a migliorare la gestione dei flussi, l'intesa con la Francia e la Germania ha certamente avuto un ruolo più politico nel sostenere l'Italia all'interno dell'Ue con i non trascurabili, ancorché insufficienti, risultati summenzionati. Tuttavia l'assenza di un'effettiva solidarietà europea e di un maggior equilibrio negli sforzi per tenere sotto controllo la rotta del Mediterraneo Centrale e quella dei Balcani²³ resta per il governo italiano un problema di estrema rilevanza.

CONCLUSIONI

Alla fine del 2017 la posizione italiana nei confronti della crisi libica appariva cambiata: al sostegno alla mediazione dell'Onu, si era aggiunto un

²² Per trarsi d'impaccio i paesi del Gruppo si sono offerti di versare 36 milioni di euro nell'Eutf. Il presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, in una sua dichiarazione all'inizio dei lavori ha ipocritamente esortato gli stati membri per il bene dell'Ue a non occuparsi di questioni divisive come le migrazioni facendo così mostra di preoccuparsi della solidarietà europea ma promuovendo nei fatti gli interessi del suo paese (*Osservazioni del presidente Donald Tusk prima delle riunioni del Consiglio europeo*, 14 dicembre 2017, <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/14/remarks-by-president-donald-tusk-ahead-of-the-european-council-meetings>). Lo stesso argomento è stato successivamente avanzato dal nuovo cancelliere austriaco Kurz ("Costringere i Paesi ad accogliere i rifugiati non aiuterà l'Europa. Se continuiamo così divideremo l'Unione europea e gli stati membri decideranno ognuno per conto proprio quante persone accogliere").

²³ All'inizio di luglio 2017 l'Italia risulta aver impegnato e pagato 224,9 milioni di euro per la Facility for Refugees in Turkey, mentre la Germania 427,5; la Francia 309,2; ha impegnato 82 milioni di euro e pagato 32 milioni di euro per l'Africa Trust Fund, laddove la Germania ne ha impegnati 51 e ne ha pagati 3 e la Francia ne ha impegnati e pagati 3 (Commissione europea, *Central Mediterranean Route: Trust Funds*, 4 luglio 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en). Più in generale sull'Eutf si veda Luca Barana, "The EU Trust Fund for Africa and the Perils of a Securitized Migration Policy", in *IAI Commentaries*, n. 17|31, dicembre 2017, <http://www.iai.it/it/node/8637>.

più esplicito perseguimento di obiettivi nazionali. Anche il rapporto con gli altri attori internazionali coinvolti nei tentativi di gestione della crisi era cambiato. Due ordini di fattori, uno relativo alla politica interna, l'altro a quella estera, hanno portato a questo cambiamento.

Nell'ambito della politica interna, le forze di governo si sono trovate di fronte ad un fallimento del piano di redistribuzione territoriale dei migranti a causa dell'opposizione di molti membri dell'Ue e, allo stesso tempo, ad un aumento consistente degli arrivi, con una preoccupante accelerazione nella prima metà del 2017²⁴ che i mezzi d'informazione e le opposizioni non hanno mancato di drammatizzare. A causa di questi sviluppi, nel maggior partito di governo, il PD, è gradualmente maturata la decisione di passare a una più decisa e strutturata politica di contenimento dell'immigrazione che è stata perseguita con decisione dal ministro Minniti.

Anche se l'Italia ha formalmente tenuto fermo il sostegno alla mediazione dell'Onu e al governo fiduciario guidato da Serraj, il passaggio a una politica migratoria di contenimento ha di fatto portato a un cambiamento della sua strategia verso la Libia: mentre per tutto il 2016 l'Italia aveva sperato di poter controllare i flussi migratori grazie alla cooperazione con un governo libico compiutamente legittimato, ha poi deciso che l'interesse nazionale in gioco era troppo alto per attendere i tempi inevitabilmente lunghi della transizione.

Questo nuovo orientamento si è peraltro affermato mentre nel corso del 2017 anche il contesto internazionale cambiava. La divisione della comunità internazionale fra i sostenitori, come l'Italia, di una linea di appoggio senza riserve all'Onu e quelli di un appoggio condizionato o funzionale ai loro interessi si è stemperata nella condivisione di un compromesso che da un lato mirava a includere Haftar e le altre correnti cirenaiche, dall'altro non escludeva a priori di coinvolgere anche correnti islamiste e rivoluzionarie.

Su questo orientamento era chiaramente basato anche il piano d'azione presentato dal nuovo inviato dell'Onu per la Libia, Ghassan Salamé. Per la verità anche questo piano ha incontrato resistenze e rigetti in un paese in cui le fazioni sono tanto numerose quanto irriducibili. Alla fine del 2017 non è possibile fare previsioni attendibili su quello che accadrà alla

²⁴ Per il numero di migranti sbarcati nel corso del 2017 si veda il *Cruscotto statistico* del 31 gennaio 2018, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

rinnovata mediazione dell'Onu – che Haftar respinge con rinnovata intransigenza²⁵ – ma è possibile affermare che gli attori internazionali interessati alla crisi sono oggi sostanzialmente d'accordo sulle linee di fondo per la soluzione della crisi libica e che la posizione dell'Italia è in sintonia con questo orientamento. D'altra parte, già alla conferenza di Vienna del maggio 2016 era emerso un crescente isolamento della posizione dell'Italia e un indebolimento della sua sintonia con gli Usa, che si sarebbe accentuato ulteriormente con l'avvento di Trump. Durante la visita di Gentiloni a Washington il nuovo presidente americano manifestava infatti, in modo assai netto, il suo disinteresse ad entrare nei meandri della crisi libica²⁶. In un contesto di politiche europee ben più pragmatiche di quelle italiane e con il venir meno dell'appoggio americano, l'Italia – anche a prescindere dall'intensificarsi dei flussi migratori – trovava crescente difficoltà a sostenere la linea dell'Onu e il governo Serraj.

Il problema cui ora l'Italia si trova di fronte è che la sua politica migratoria suscita molte critiche a livello internazionale e nella stessa Libia. Le reazioni negative in Libia non possono lasciare indifferenti perché la scena interna è in movimento, ci saranno assai probabilmente delle elezioni, e quindi gli interlocutori potrebbero cambiare ed essere meno favorevoli di Serraj e Ahmed Maitig a una continuità nei rapporti con il governo italiano, che ha sempre cercato di sviluppare le sue attività in Libia sulla base degli accordi bilaterali del 2008²⁷.

²⁵ Ayman al-Warfalli, "East Libyan commander Haftar says U.N.-backed government obsolete, hints may run in elections", in *Reuters*, 17 dicembre 2017, <https://reut.rs/2jcXvdz>.

²⁶ Trump ha confermato l'appoggio americano alla linea dell'Onu e a Serraj, che oggi la rappresenta, ma alle sollecitazioni di Gentiloni ha risposto che gli Usa sono impegnati altrove e si aspettano che alla Libia pensino gli europei. Si veda Jeremy Diamond, "Trump, alongside Italian PM, says no US role in Libya", in *CNN*, 20 aprile 2017, <http://cnn.it/2oUdDCY>. Successivamente, prima il vice segretario di Stato americano John Sullivan a Tunisi e poi a Washington il presidente Trump hanno reiterato e confermato l'appoggio Usa alla linea dell'Onu, il che tuttavia non cambia le distanze che l'amministrazione ha preso dalla crisi Libica (e invece il perdurante interesse verso l'Isis al di là della crisi politica in Libia). Hadi Fornaji, "US deputy secretary of state reaffirms support for Presidency Council in Tunis talks with Serraj", in *Libya Herald*, 19 novembre 2017, <https://www.libyaherald.com/?p=113618>; Jamie Prentis, "Trump reiterates support for Serraj government", in *Libya Herald*, 1 dicembre 2017, <https://www.libyaherald.com/?p=114052>.

²⁷ Il memorandum del 2 febbraio 2017 altro non è che un aggiornamento dell'articolo 19 di quegli accordi. Le difficili condizioni socio-economiche della Libia non dissuadono il governo italiano dal cercare di riprendere il progetto economico centrale dell'accordo del 2008 è cioè la costruzione dell'autostrada costiera fra la Tunisia e l'Egitto. Nel 2017 ci

È vero che la politica di contenimento dell'immigrazione riceve il sostegno degli stati membri dell'Ue e quello della Commissione, ma questo sostegno serve più gli interessi di questi stati a respingere i migranti (lasciandone l'onere all'Italia) che non quelli dell'Italia, che avrebbe invece bisogno di una sostanziosa partecipazione degli stati europei all'accoglienza e all'ospitalità (e di una contribuzione all'Eutf almeno pari a quella per l'accordo con la Turchia e la chiusura della "rotta balcanica").

Nel nuovo scenario che si profila in Libia il governo italiano dovrà perciò da un lato calibrare con più attenzione e cautela la collaborazione con il governo Serraj, dall'altro cercare di rafforzare i legami di alleanza e collaborazione in Europa, specialmente con gli stati che vi svolgono un ruolo rilevante. In questo quadro il decreto emesso dal Consiglio dei Ministri alla fine del 2017 per l'invio di una missione militare in Niger²⁸ è un'iniziativa potenzialmente utile, sia per il contenimento dei flussi migratori sia per rinsaldare i rapporti di collaborazione con la Francia, che dovrebbero essere guidati da calcolo politici razionali anziché da sentimenti "misogallici" di alfieriana memoria. Un migliore rapporto con la Francia e la Germania, unitamente a una maggiore cautela nella politica migratoria, sono fattori essenziali per affrontare le sfide che nel contesto libico continueranno a riproporsi nei prossimi anni sia nell'ambito migratorio che in quello della sicurezza.

sono state riunioni a Roma a questo scopo; per lo stesso motivo l'ambasciatore Perrone si è incontrato il 29 novembre con il ministro dell'economia del Governo di accordo nazionale. Si veda Jamie Prentis, "Pan-Libyan highway discussions restart", in *Libya Herald*, 30 novembre 2017, <https://www.libyaherald.com/?p=114023>.

²⁸ ANSA, *Gentiloni, presto missione italiana in Niger*, 27 dicembre 2017, http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2017/12/24/migranti-gentiloni-italia-lavora-per-diritti-umani.-risultati-straordinari-contro-gli-scafisti_d788453c-f7ac-4eaf-8740-f9e91365b67d.html.

13.

I legami con l'Egitto e il caso Regeni

Azzurra Meringolo

Grazie alla sua posizione e rilevanza geopolitica, l'Egitto continua a essere un attore fondamentale nello scacchiere nordafricano e mediorientale. Negli ultimi anni è diventato un partner sempre più importante soprattutto per l'Europa, giocando un ruolo di ponte tra le due sponde del Mediterraneo. In questo quadro, la relazione con l'Italia ha una rilevanza particolare. Non solo per la questione migratoria e quella energetica, ma anche per il ruolo che il Cairo sta giocando in Libia. Tutto ciò aveva portato, nel 2014, l'allora premier Matteo Renzi a investire politicamente sul nuovo presidente – l'ex generale Abdel Fattah Al-Sisi – e sul contributo dell'Egitto alla stabilizzazione regionale. La relazione con l'Egitto è stata però inficiata dalla brutale morte di Giulio Regeni, evento che ha portato, nell'aprile 2016, al ritiro dell'ambasciatore italiano dal Cairo. Si è così aperta un'acuta crisi tra i due paesi, ricucitasi nell'estate del 2017, anche se il caso Regeni è rimasto irrisolto. L'Italia ha cercato di riattivare pienamente i canali diplomatici con l'Egitto anche per verificare una convergenza per una gestione più concertata e coordinata della crisi libica e per il contenimento dei flussi migratori. I forti legami economici e commerciali e la prospettiva di un loro ulteriore consolidamento hanno facilitato un riavvicinamento fra i due paesi.

Anche nel 2017 il caso Regeni¹ è stato al centro del dibattito politico². Il 25 gennaio il presidente della Commissione Esteri della Camera Fabrizio

¹ Cfr. "Caso Regeni e rapporti Italia-Egitto", speciale a cura di *AffarInternazionali*, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65952>.

² Il 24 maggio 2016 Sinistra Italiana aveva richiesto l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul caso, richiesta che non è mai decollata. Cfr. Senato, De Petris e altri (Doc. XXII, n. 33), <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/32477.htm>; Camera, Scotto e altri (Doc. XXII, n. 68), <http://www.camera.it/leg17/994?atto=68&tipoatto=docXXII&leg=17>.

Cicchitto ha ribadito, in una seduta della commissione, l'impegno del governo e del ministro degli Esteri Angelino Alfano alla "ricerca della verità e dei responsabili, non solo materiali, di questo efferato assassinio", evidenziando che "la piena normalizzazione del rapporto tra Roma e il Cairo non potrà che avvenire sulla base della individuazione dei colpevoli e sul ripristino della verità"³. A chiedere al presidente Al-Sisi di adoperarsi affinché fosse assicurata piena cooperazione giudiziaria per il raggiungimento della verità è stato anche, il 12 luglio, il presidente della Commissione Difesa del Senato Nicola Latorre che ha guidato al Cairo la prima delegazione in visita ufficiale nel Paese dopo la morte di Regeni⁴. Nel corso della visita si è parlato anche di emergenza migranti e stabilizzazione della Libia: due questioni sulle quali l'Italia era vitalmente interessata a esplorare gli spazi di cooperazione con Il Cairo.

Sono state soprattutto queste questioni a spingere il governo, ad annunciare, il 14 agosto, l'invio al Cairo del nuovo ambasciatore, Giampaolo Cantini, a seguito della ricezione da parte della procura italiana di alcuni dei verbali più volte chiesti alla procura egiziana. L'annuncio, e il conseguente arrivo di Cantini al Cairo il 14 settembre, segnava la chiusura della crisi diplomatica bilaterale. A ciò seguiva l'invio a Roma del nuovo ambasciatore egiziano, Hisham Mohamed Moustafa Badr.

A riferire sulla decisione di inviare nuovamente un ambasciatore al Cairo era, il 4 settembre, il ministro degli Esteri Angelino Alfano alle Commissioni Esteri di Camera e Senato. Alfano definiva l'Egitto un partner ineludibile per l'Italia e si diceva fiducioso che l'invio dell'ambasciatore sarebbe servito a giungere alla verità sulle circostanze che avevano portato alla morte del giovane ricercatore⁵. Si asteneva però dal commentare

³ Camera, *Giulio Regeni, commemorazione e dibattito in commissione esteri*. Cicchitto: le autorità egiziane forniscano la verità, 25 gennaio 2017, http://www.camera.it/leg17/1131?shadow_comunicatostampa=10911.

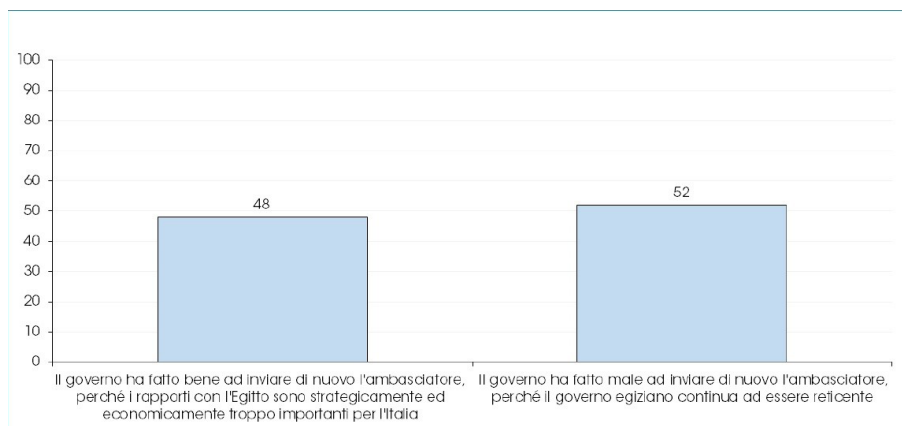
⁴ Alla visita hanno partecipato anche altri due componenti della Commissione Difesa del Senato, il vicepresidente Vincenzo Santangelo e Maurizio Gasparri. Cfr. Ansa, *Regeni: Italia chiede a Al Sisi più collaborazione sul caso*, 11 luglio 2017, http://www5.ansa.it/ansamed/it/notizie/stati/egitto/2017/07/11/regeni-italia-chiede-a-al-sisi-piu-collaborazione-sul-caso_45942946-a200-448f-922d-0e3e098929f6.html.

⁵ Audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Angelino Alfano, sui rapporti tra l'Italia e l'Egitto, Commissioni riunite (III Camera e 3a Senato), 4 settembre 2017, http://www.camera.it/leg17/1058?idLegislatura=17&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2017&mese=09&giorno=04&idCommissione=03c03&numero=0025&file=indice_stenografico.

le rivelazioni di un articolo pubblicato sul *New York Times* il 15 agosto, secondo cui l'intelligence Usa aveva offerto al governo italiano prove della responsabilità egiziana nella morte di Regeni⁶.

La ripresa delle relazioni bilaterali registrava una prima battuta d'arresto il 5 novembre: il ministero degli Esteri egiziano convocava gli ambasciatori di Italia, Germania, Regno Unito, Canada e Paesi Bassi, dopo che questi avevano firmato un comunicato congiunto in cui esprimevano profonda preoccupazione per l'arresto di Ibrahim Metwally, un avvocato co-fondatore dell'associazione delle famiglie degli scomparsi in Egitto, che aveva collaborato anche con i legali della famiglia Regeni. Il comunicato era stigmatizzato dal Cairo come un atto di ingerenza negli affari interni egiziani. Va notato peraltro che la questione Regeni ha diviso l'opinione pubblica italiana praticamente a metà: come mostra il sondaggio Iai-Laps il 48 per cento dei cittadini si è dichiarato d'accordo con la decisione presa dal governo di inviare nuovamente l'ambasciatore, mentre il 52 per cento si è detto contrario⁷.

Figura 1 – Opinioni sul caso Regeni



Domanda: Lei ha forse sentito parlare del caso di Giulio Regeni, il giovane studente italiano rapito, torturato ed ucciso in Egitto all'inizio del 2016. In agosto, il nostro governo ha deciso di inviare di nuovo l'ambasciatore in Egitto, richiamato in Italia nell'aprile 2016 per protestare contro la mancata collaborazione e i depistaggi delle autorità egiziane sui responsabili dell'omicidio di Regeni. A suo parere...Percentuali calcolate sul totale delle risposte valide. Fonte: LAPS, indagine IAI 2017.

Fonte: Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, cit., p. 30.

⁶ L'articolo è stato successivamente tradotto in italiano: Declan Walsh, "Perché un ricercatore universitario italiano è stato torturato e ucciso in Egitto?", in *The New York Times*, 23 agosto 2017, <https://nyti.ms/2vZctLx>.

⁷ Laboratorio di analisi politiche e sociali (Laps) e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, Roma, IAI, ottobre 2017, p. 30, <http://www.iai.it/it/node/8352>.

La decisione del governo italiano di ricucire il rapporto con l'Egitto risponde a una serie di motivazioni, ma un peso notevole ha avuto senza dubbio la volontà di promuovere la riappacificazione della Libia, dove l'Egitto ha una notevole influenza⁸. Negli ultimi anni il Cairo ha fornito armi e sostegno politico al generale libico Khalifa Haftar, nemico – come il presidente Al-Sisi – dei gruppi islamisti, ma anche ostile al governo libico diretto da Fayez Serraj, ufficialmente riconosciuto dall'Onu. Di fronte alle difficoltà in cui ha continuato a dibattersi il governo di Serraj l'Italia ha dovuto prendere atto della necessità di coinvolgere anche Haftar nella gestione della crisi libica. Quest'obiettivo era però perseguibile realisticamente solo attraverso un'intesa con l'Egitto⁹.

Inoltre, con il permesso di Serraj, l'Italia ha stabilito una sua presenza in acque libiche per aiutare la guardia costiera locale nel contrasto alle organizzazioni degli scafisti, guidandola verso le imbarcazioni con i migranti a bordo¹⁰. Per questa ragione diverse minacce sono state rivolte all'Italia. A lanciarle sono stati, *in primis*, gli oppositori interni a Serraj guidati da Haftar. È anche per evitare che tali minacce diventassero realtà e per scongiurare sabotaggi in mare che il governo italiano – impegnato sempre più in una politica migratoria mirante a bloccare le partenze – ha cercato di riattivare i rapporti con l'Egitto.

La risoluzione della crisi diplomatica dovuta al caso Regeni ha facilitato il rilancio dei legami economici e commerciali – e tra questi soprattutto quelli in materia energetica, storico perno della relazione bilaterale. L'Italia resta il terzo partner commerciale dell'Egitto, il primo a livello europeo. Nel 2016 l'interscambio tra Italia ed Egitto – pari a 4,6 miliardi di euro – ha subito una flessione del 6,4 per cento¹¹, non riuscendo a raggiungere l'obiettivo di 6 miliardi fissato nel 2014. Da gennaio a novembre 2017 si è però registrato un lieve miglioramento dell'interscambio rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente: l'export italiano verso l'Egitto è calato da 2.813 a 2.697 miliardi di euro, le importazioni sono invece aumentate da 1.375 a 1.693 miliardi¹².

⁸ Cfr. Roberto Aliboni, "Che fare in Libia? L'Occidente fra intervento e mediazione", in *Documenti IAI*, n. 15|03, marzo 2015, <http://www.iai.it/it/node/3718>.

⁹ Si veda il capitolo di Roberto Aliboni nel presente volume.

¹⁰ Natalino Ronzitti, "Libia-Italia: la missione navale e la legge sulle missioni internazionali", in *AffarInternazionali*, 31 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65859>.

¹¹ Studi e ricerche per il Mezzogiorno, *Le relazioni economiche tra l'Italia e il Mediterraneo. 7° rapporto annuale 2017*, p. 23.

¹² InfoMercatiEsteri, *Egitto*, p. 28, febbraio 2018, http://www.infomercatiesteri.it/public/rapporti/r_101_egitto.pdf.

Nonostante la crisi si è assistito a un consolidamento della presenza delle aziende italiane in Egitto che operano sia attraverso investimenti diretti, sia partecipando ai grandi progetti di sviluppo intrapresi dalle autorità egiziane. Particolarmente significativa l'attività di Eni, principale operatore petrolifero straniero in Egitto, pronta ad avviare le attività del terminale di trasformazione del gas per il supergiacimento di Zohr, scoperto nel 2015 nelle acque della zona economica esclusiva dell'Egitto nel Mediterraneo¹³. Vanno ricordate anche Edison, che ha in corso attività di sfruttamento di giacimenti di gas e petrolio sulla costa mediterranea attraverso una *joint-venture* da tre miliardi di dollari con l'Egyptian Petroleum Company e Intesa San Paolo, fra i primi investitori italiani in Egitto, che ha acquisito nel dicembre 2006, per 1,6 miliardi di euro, l'80 per cento del capitale della Bank of Alexandria¹⁴. Rafforzare i rapporti economici e commerciali, principalmente a livello di piccole e medie imprese e nel settore manifatturiero, è uno dei primi obiettivi dichiarati dall'ambasciatore Cantini, insieme a una maggiore collaborazione nel settore agricolo e turistico. A seguito della visita di una delegazione egiziana a Roma nell'ottobre 2017, è prevista anche la firma di un protocollo d'intesa per promuovere il turismo, che già nei primi cinque mesi del 2017 ha fatto registrare un notevole aumento.

Il rilancio della relazione privilegiata con l'Egitto, anche nell'ottica di una gestione inclusiva e multilaterale delle crisi migratoria e libica, non può che rimanere un obiettivo prioritario. Tuttavia, per garantire pienamente i suoi interessi nazionali ed esigere rispetto internazionale, l'Italia dovrebbe insistere affinché si faccia piena luce sulla morte di Giulio Rege-
ni. Inoltre, dovrebbe fare il possibile per sostenere in Egitto un processo di stabilizzazione basato sull'inclusione politica, anziché sulla repressione. La transizione verso un regime più aperto, appare, anche alla luce delle esperienze passate, una condizione essenziale per assicurare all'Egitto una stabilità nel lungo periodo. In sede Ue, ma anche in altri contesti internazionali, l'Italia dovrebbe far valere con maggiore coerenza e determinazione l'esigenza di un dialogo con le autorità egiziane che non trascuri la problematica del rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto.

¹³ Il 9 ottobre Eni ha comunicato di aver finalizzato la cessione alla russa Rosneft di una quota del 30 per cento nella concessione di Shorouk, nell'offshore dell'Egitto, nella quale si trova il giacimento di Zohr. Le condizioni di acquisto, concordate nel dicembre 2016, prevedono un corrispettivo di 1.125 miliardi di dollari e il rimborso pro quota da parte di Rosneft degli investimenti già effettuati.

¹⁴ Da menzionare anche Pirelli, Ansaldo Energia, Italcementi, Tecnimont, Gemmo, Italgen e il Gruppo Cementir/Caltagirone, leader nella produzione e distribuzione di cemento bianco.

14.

Un rinnovato impegno per l'Africa

Bernardo Venturi

Nell'anno del vertice di Abidjan tra Unione africana (Ua) e Unione europea, tenutosi a fine novembre 2017, il governo guidato da Paolo Gentiloni ha dato continuità al lavoro del governo Renzi sull'Africa, cogliendo alcuni significativi risultati in particolare nell'ambito della cooperazione economica (investimenti ed energia). Sviluppi politici rilevanti, più che vere e proprie svolte, si sono verificati in tre aree: migrazione, asse Sahel-Maghreb, e cooperazione allo sviluppo. Il fenomeno migratorio ha messo sotto forte pressione l'Italia, stretta tra imponenti flussi dall'Africa, rapporti problematici con l'Ue e le preoccupazioni dell'opinione pubblica. Oltre ad adottare autonomamente una serie di misure per il contenimento dei flussi migratori che hanno suscitato non poche controversie sia a livello nazionale che internazionale, il governo ha continuato a porre l'accento sulla necessità di nuove iniziative nel campo dello sviluppo e della sicurezza da intraprendere, in particolare, in sede Ue, per far fronte efficacemente al fenomeno migratorio. Le dinamiche migratorie che investono l'Italia si sviluppano in larga parte attraverso i molteplici legami e collegamenti tra l'area del Sahel e il Nord Africa. L'Italia ha posto una crescente attenzione a questo nesso tra le due regioni nello sviluppo delle sue relazioni con la Libia e nel lavoro bilaterale e multilaterale nel Sahel. La cooperazione internazionale ha continuato una crescita a livello gestionale, organizzativo e di standard internazionali, soprattutto su iniziativa del viceministro agli Esteri Mario Giro e grazie alla progressiva messa in funzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (Aics), lo strumento operativo per la gestione delle iniziative di cooperazione internazionale lanciato nel gennaio 2016.

Al di là di questi sviluppi, è corretto affermare che il governo Gentiloni è riuscito a dare continuità alle iniziative di politica africana intraprese dall'Italia nell'ultima legislatura. In effetti, già il governo Letta aveva

cominciato a dare segnali di rilancio della presenza dell'Italia – parlare di strategia organica sarebbe troppo – attraverso l'Iniziativa Italia-Africa promossa dal ministro Emma Bonino, che si era articolata in una serie di progetti ed eventi a sostegno del ruolo del “sistema Italia” per la crescita sostenibile del continente. Questa iniziativa aveva creato i presupposti per il primo vertice Africa-Italia, realizzato nel maggio del 2016¹. Da quella base, Matteo Renzi, durante il suo mandato da premier, aveva rafforzato sia la partecipazione italiana a una serie di eventi multilaterali sia i legami bilaterali con diverse missioni². Vanno sottolineate anche le visite in Camerun ed Etiopia del presidente della Repubblica Sergio Mattarella, fino ad oggi un *unicum* per questa regione. Sul piano multilaterale la partecipazione italiana ad alto livello a eventi come la Conferenza dell'Onu sui finanziamenti per lo sviluppo del 2015 (Italia e Svezia sono stati gli unici paesi donatori presenti a livello di capi di governo) era stata motivata, fra l'altro, dalla ricerca di consensi per il seggio al Consiglio di Sicurezza dell'Onu³, obiettivo poi effettivamente raggiunto⁴. Sul fronte bilaterale, il governo Renzi ha dato priorità agli interessi delle grandi aziende, come risulta dalla mappa delle sue missioni africane⁵. Questa attenzione particolare per i progetti delle grandi imprese è continuata con Gentiloni, che, per esempio, prima del vertice Ua-Ue (novembre 2017), ha visitato la piattaforma ghanese dell'Eni “John Agyekum Kufuor”⁶.

Il ministro degli Esteri Angelino Alfano ha incontrato non poche difficoltà a sviluppare una propria linea di azione sull'Africa, anche per il ruolo crescente svolto dal ministero dell'Interno nelle iniziative diplomatiche per una gestione più efficace dei flussi migratori dalla Libia e dal Sahel. Nell'identificare l'Africa come una priorità per l'Italia, Alfano ha fatto riferimenti concreti soprattutto alle politiche miranti al contenimento dei

¹ Si veda il sito del Ministero degli Esteri: *Iniziativa Italia-Africa*, http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/aree_geografiche/africa/iniziativa_italia_africa.html.

² Nicoletta Pirozzi, “L'Africa subsahariana”, in Ettore Greco e Natalino Ronzitti (a cura di), *Rapporto sulla politica estera italiana: il governo Renzi. Edizione 2016*, Roma, Nuova Cultura, 2016, p. 107-111.

³ Fasil Amdetsion, “Italy's Investment in Africa is Not a Passing Fancy”, in *Fair Observer*, 20 settembre 2016, <https://www.fairobserver.com/?p=61907>.

⁴ Ministero degli Esteri, *L'Italia in Consiglio di Sicurezza dal 1 gennaio 2017*, 4 gennaio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/23997>.

⁵ Fasil Amdetsion, “Italy's Investment in Africa is Not a Passing Fancy”, cit.

⁶ Presidenza del Consiglio, *Gentiloni in Tunisia, Angola, Ghana e Costa d'Avorio*, 29 novembre 2017, <http://www.governo.it/node/8398>.

flussi migratori, e ha presentato anche la politica di cooperazione allo sviluppo come funzionale a quest'obiettivo⁷. Il ministro ha nominato a più riprese il contributo italiano di 200 milioni di euro per l'Africa, che va in buona parte al Fondo fiduciario d'emergenza per l'Africa dell'Ue focalizzato sulla migrazione⁸.

L'urgenza di far fronte alla pressione migratoria ha contribuito a mettere in risalto la centralità della regione saheliana per la politica italiana nel continente africano. L'importanza che il Sahel riveste per l'Italia è testimoniata dall'apertura di un'ambasciata a Niamey (Niger)⁹, oltre che dalla prossima riapertura di quella a Conacry (Guinea) che era stata soppressa nel 1998. Si tratta di decisioni particolarmente significative nel quadro della limitata presenza diplomatica nel continente. L'Italia infatti conta 20 ambasciate subsahariane, mentre, per esempio, la Francia ne ha 44, la Cina 42, la Germania 39, il Regno Unito 33 e il Brasile 32.

Sul Sahel l'Italia sta investendo anche attraverso i programmi europei, come il summenzionato Fondo fiduciario d'emergenza per l'Africa; partecipa, inoltre a tre missioni dell'Ue dispiegate in Mali e Niger. È previsto inoltre un contributo bilaterale italiano in Niger con una missione militare composta da un numero massimo di 470 soldati con una media di impiego di 250 unità¹⁰. Il contingente sarà impiegato per l'addestramento delle forze locali e in attività di sorveglianza e di controllo del territorio a fianco dell'operazione francese Barkhane¹¹.

⁷ Matteo Marcelli, "Africa. Alfano: cooperazione per frenare l'esodo", in *Avvenire*, 25 marzo 2017, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/la-sfida-della-cooperazione-alfano-la-priorita-lafrica>; Ministero degli Esteri, *Africa. Alfano: "priorità assoluta nella politica estera italiana"*, 4 luglio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/25101>.

⁸ Si veda il capitolo di Marcello Di Filippo e Anja Palm in questo volume.

⁹ Ministero degli Esteri, *Rete diplomatica. La Farnesina apre tre nuove Ambasciate*, 4 ottobre 2016, <https://www.esteri.it/mae/tiny/23500>. Il primo ambasciatore italiano in Niger, Marco Prencipe, si è insediato a Niamey nel febbraio 2017.

¹⁰ Gianandrea Gaiani, "Luci e ombre sulla missione italiana in Niger", in *Analisi Difesa*, 21 dicembre 2017, <http://www.analisedifesa.it/?p=112017>.

¹¹ Gianluca Di Feo, "Soldati italiani in Niger, non solo per addestrare", in *Repubblica*, 13 dicembre 2017; Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali da avviare nell'anno 2018, adottata il 28 dicembre 2017, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/35496.htm>; Comunicazioni del Governo sull'andamento delle missioni internazionali autorizzate per il 2017 e la loro proroga per l'anno in corso, nonché sulle missioni da avviare nel 2018, *Resoconto stenografico Commissioni congiunte Esteri e Difesa di Camera e Senato, seduta n. 32*, 15 gennaio 2018, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda39786.htm>.

Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, la crescita del ruolo dell'Aics sotto la guida di Laura Frigenti ha dato più concretezza al lavoro in Africa. Inoltre, il viceministro degli Esteri Mario Giro ha attivamente sostenuto il processo di rafforzamento e riforma del settore. Va tenuto presente che l'Africa subsahariana riceve circa il 40 per cento dei fondi italiani per la cooperazione, una quota in leggero aumento negli ultimi anni. Nel complesso, dal 2012 al 2016 il contributo italiano alla cooperazione internazionale è aumentato dallo 0,14 allo 0,26 per cento del Pil¹².

Giro ha il merito di non essersi limitato a curare i rapporti bilaterali storici e consolidati; è riuscito ad aprire nuovi spazi di cooperazione, come, per esempio, in Camerun, dove ha fra l'altro partecipato come unico rappresentante di governo straniero al *Salon Promote* nell'ambito del quale l'Italia ha organizzato l'iniziativa "*Italian Economic Promotion Days*"¹³. Giro ha adottato un approccio itinerante – con incontri con ong, organizzazioni locali africane ed enti religiosi – ma anche con incontri di alto profilo istituzionale, come quello con il presidente ruandese Paul Kagame a Kigali¹⁴.

Una delle novità più significative del 2017 – già prevista dalla legge 125/2014 che ha riformato la cooperazione internazionale – è stato il coinvolgimento diretto del settore privato. A luglio è stato infatti pubblicato un bando per soggetti del settore privato, centrato sugli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, a cui hanno preso parte 25 imprese¹⁵. Sia a livello europeo che globale il settore privato sta acquisendo un ruolo crescente nella cooperazione allo sviluppo. Questa novità è ben vista, in linea di principio, da molti analisti e operatori¹⁶, ma può nascondere insidie per l'obiettivo principale della cooperazione allo sviluppo: sradicare la povertà. In generale, infatti, i soggetti

¹² Si veda il sito dell'Ocse: *DAC member profile: Italy*, <http://www.oecd.org/dac/italy.htm>.

¹³ Ministero degli Esteri, *Camerun - Vice Ministro Giro: l'Italia è considerato tra i Partner più affidabili*, 15 febbraio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/24222>.

¹⁴ Alessandra Baldini, *Giro in Ruanda: incontro con Presidente Kagame e l'Africa che verrà*, 15 dicembre 2017, <https://wp.me/p46pmn-b7i>.

¹⁵ Si veda il sito dell'Aics, *Opportunità di cooperazione per soggetti profit*, http://www.aics.gov.it/?page_id=14554.

¹⁶ Stefano Arduini, "Cooperazione allo sviluppo, le ong: 'Il profit è benvenuto'", in *Vita*, 9 febbraio 2017, <http://www.vita.it/it/article/2017/02/09/cooperazione-allo-sviluppo-le-ong-il-profit-e-benvenuto/142415>.

privati tendono a non investire in situazioni di rischio o di estrema povertà, cui invece si dovrebbe dare priorità nell'ambito delle politiche per lo sviluppo. Gli spazi aperti dall'Aics per il coinvolgimento dei privati sono limitati e ben ponderati, ma, proprio per la loro natura di progetti innovativi, andranno attentamente monitorati e verificati nei prossimi anni.

Un ambito nel quale il ruolo dell'Italia nell'Africa subsahariana è rimasto marginale è la mediazione e il *peacebuilding*. Si tratta di un settore che non è stato ancora sviluppato organicamente dall'Aics, in particolare dall'Ufficio VII "Emergenza e Stati fragili", per quanto siano usciti i primi bandi per organizzazioni della società civile sulla Libia in ambito sanitario e, a fine 2017, per i centri di "permanenza e detenzione" dei migranti. L'articolo 1 della legge 125 parla in effetti di "cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, i diritti umani e la pace"¹⁷. Più nello specifico, la stessa Iniziativa Italia-Africa fa riferimento alla "diplomazia preventiva intesa a rimuovere le cause profonde delle situazioni di crisi ed instabilità"¹⁸. Il bando sui centri per migranti in Libia rimane in questo senso emblematico. Laddove la politica italiana si è maggiormente concentrata sui problemi di sicurezza, Giro ha puntato all'approccio umanitario e *umanizzante* all'interno dei centri, ma ha trovato difficoltà a coinvolgere le ong e ha dovuto fare i conti con qualche resistenza da parte dell'Aics.

In ambito commerciale, nel 2017 si è verificato un promettente salto in avanti negli scambi con l'Africa. Le esportazioni, dopo due anni di calo, sono cresciute nel 2017 del 5,5 per cento¹⁹. Il Sudafrica rimane il primo paese di destinazione delle esportazioni italiane, seguito da Nigeria e Angola, mentre i settori trainanti sono la meccanica e i mezzi di trasporto²⁰. Dall'Africa l'Italia continua invece a importare soprattutto materie prime,

¹⁷ Legge 11 agosto 2014, n. 125: *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014;125>. Vedi anche Bernardo Venturi, "Agenzia per la Cooperazione, nuova visione dello sviluppo?", in *AffarInternazionali*, 1 agosto 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=35680>.

¹⁸ Si veda il sito del Ministero degli Esteri: *Iniziativa Italia-Africa*, cit.

¹⁹ Sace, *Che export tira? - Dicembre*, 16 febbraio 2018, <https://www.sace.it/studi-e-formazione/pubblicazioni/dettaglio/che-export-tira---dicembre>.

²⁰ Sace, *Export Unchained 2017. Dove la crescita attende il Made in Italy*, Rapporto Export 2017, luglio 2017, p. 64-65, <https://www.sace.it/media/mag-online/mag-online-dettaglio/export-unchained---rapporto-export>.

un trend che potrà mutare soltanto nel quadro di una più ampia ristrutturazione dei rapporti commerciali tra Ue e Africa.

Uno dei dati più significativi riguarda gli investimenti diretti esteri (Ide) nell'intero continente africano: nel 2016, con 4 miliardi di dollari, l'Italia era dietro solo a Cina (36,1 miliardi di dollari), Emirati Arabi Uniti (11 miliardi) e Marocco (4,8 miliardi)²¹. Va chiarito però che questo significativo aumento del volume degli Ide italiani in Africa dipende in gran parte dal gruppo Eni, in particolare per lo sviluppo del gas naturale nel giacimento di Zohr in Egitto già progettato da tempo (6 miliardi di dollari nel 2015 sui 7,4 totali fatti registrare quell'anno dall'Italia)²².

L'Italia ha puntato molto sulla "sostenibilità" come concetto chiave sia per lo sviluppo dell'interscambio commerciale e degli Ide sia per accrescere e qualificare il suo contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030. Enel sta partecipando efficacemente a questo sforzo attraverso la politica di promozione delle energie rinnovabili, e ha vinto gare in Sudafrica, Kenya e Zambia, anche grazie alle *mini-grid* (reti autosostenibili localmente, in contrasto con le grandi centrali ritenute costose e inefficienti). Rilevante è anche il lavoro di Res4Africa, un'iniziativa avviata nel 2016 per la diffusione delle energie rinnovabili nei mercati dell'Africa subsahariana che coinvolge gruppi del settore energetico, fondazioni e istituzioni accademiche²³.

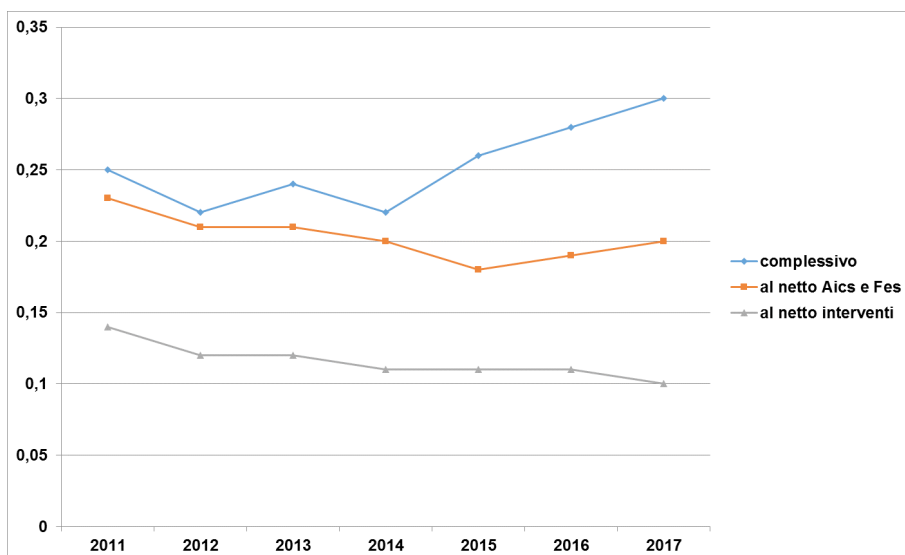
Nel 2017 la politica africana dell'Italia è stata quindi contrassegnata da una sostanziale continuità con il resto della legislatura. Il premier Gentiloni ha anzi cercato di imprimere un maggiore dinamismo alla presenza e agli impegni dell'Italia sul continente. A questo sforzo ha notevolmente contribuito anche il Viminale, soprattutto sull'asse Maghreb-Sahel, che è d'importanza cruciale per la gestione dei flussi migratori. La cooperazione allo sviluppo ha continuato un percorso di rinnovamento e rafforzamento, uno dei segnali più positivi, insieme alla ripresa degli investimenti e delle esportazioni italiane in vari paesi della regione.

²¹ EY, *EY's Attractiveness Program Africa*, maggio 2017, <http://www.ey.com/za/en/issues/business-environment/ey-attractiveness-program-africa-2017>.

²² Massimo Zaurrini, "Africa: l'Italia in testa alle classifiche degli investimenti", in *Affari Internazionali*, 14 settembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=66224>.

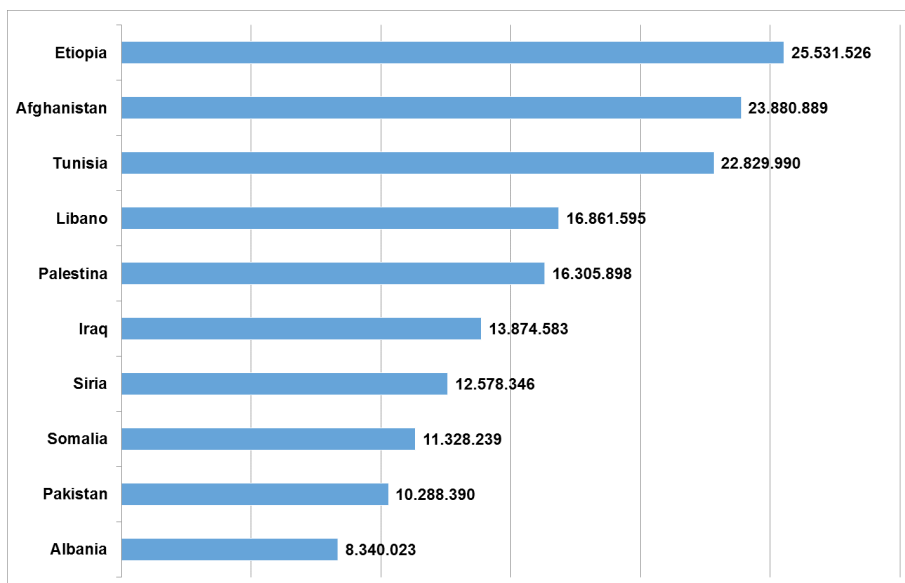
²³ Per maggiori informazioni si veda il sito di Res4Africa: <http://www.res4africa.org>.

Figura 1 – Bilancio del Maeci in % sul bilancio dello Stato, 2011-17



Fonte: Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, *Annuario statistico 2017*, luglio 2017, p. 29, <https://www.esteri.it/mae/it/ministero/pubblicazioni/annuario-statistico.html>.

**Figura 2 – Risorse per la cooperazione allo sviluppo:
primi dieci paesi nel 2016 (euro)**



Fonte: Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, *Annuario statistico 2017*, cit., p. 96.

15.

L'incerto equilibrio della politica verso la Russia

Riccardo Alcaro e Nona Mikhelidze

Come nei due anni precedenti, anche nel 2017 il governo italiano si è sforzato di trovare un equilibrio tra l'imperativo di garantire una risposta adeguata – nell'ambito della doppia cornice Ue e Nato – all'intervento russo in Ucraina e alla mancata attuazione degli accordi di Minsk per la gestione del conflitto nel Donbass, e la volontà di rilanciare il dialogo politico-economico con Mosca.

Da una parte l'Italia ha continuato ad aderire alla politica Ue e Nato di non riconoscimento dell'annessione della Crimea da parte della Russia e, al pari degli alleati, ad attribuire a quest'ultima la responsabilità per la mancata pacificazione della regione del Donbass, dove Mosca sostiene i due governi regionali separatisti di Luhansk e Donetsk. L'Italia ha pertanto votato per due volte a favore dell'estensione del regime di sanzioni adottato dall'Ue, la cui revoca è vincolata alla piena attuazione del cosiddetto accordo "Minsk II" del febbraio 2015, che prevede tra l'altro che il controllo del confine tra il Donbass e la Russia sia restituito al governo di Kiev. Inoltre, a giugno 2017 l'Italia ha schierato 160 soldati in Lettonia nell'ambito di un gruppo multinazionale Nato a guida canadese. Lo schieramento rientra nella politica Nato, definita al vertice di Varsavia del 2016, volta a rassicurare gli alleati orientali attraverso lo schieramento a rotazione di gruppi multinazionali in Polonia e nei tre stati baltici.

Dall'altra parte il governo italiano ha continuato a insistere sulla necessità di dialogare con la Russia in vista di una futura normalizzazione dei rapporti. Il ministro degli Esteri Angelino Alfano ha ribadito la linea italiana sulle sanzioni avviata dal governo Renzi, sostenendo che "le sanzioni si fondano sui principi di gradualità, proporzionalità e reversibilità. [...] Non siamo mai stati favorevoli ad automatismi, perché non voglia-

mo rimanere schiavi delle sanzioni. Le sanzioni sono un mezzo e non un fine... infinito”¹. Il ministro ha sollecitato l'intensificazione del dialogo con la Russia per trovare intese su questioni di mutuo interesse – come la lotta al terrorismo di matrice islamica – o sulle quali, pur essendovi delle divergenze, è possibile una maggiore cooperazione, come la stabilizzazione del Medio Oriente, in particolare la pacificazione della Siria attraverso un processo politico inclusivo².

L'impegno italiano a coltivare le relazioni con la Russia è testimoniato dalle numerose visite ufficiali di alto livello. Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella si è recato a Mosca ad aprile. Mattarella era stato preceduto di qualche giorno dal ministro dell'Interno Marco Minniti. A maggio è stata la volta del presidente del Consiglio Paolo Gentiloni, a giugno del ministro dello Sviluppo economico Carlo Calenda. Alfano, per parte sua, ha aperto e chiuso la serie di visite, recandosi a Mosca a marzo e poi di nuovo a novembre. Nonostante l'annessione della Crimea e l'intervento della Russia in Ucraina, dunque, il dialogo politico fra Roma e Mosca persiste. Come Alfano non ha mancato di sottolineare, i “rapporti tra Italia e Russia si sono conservati intensi e positivi anche in una fase delicata, caratterizzata da un regime di misure restrittive imposte a Mosca”³. Né sembrano aver avuto un impatto significativo le rivelazioni sulle interferenze del Cremlino nella politica italiana a sostegno di partiti di opposizione, come il Movimento 5 Stelle e la Lega Nord, i cui rapporti con il partito Russia Unita del presidente Vladimir Putin sono stati oggetto di critica⁴.

Oltre alle preoccupazioni di natura strategica, legate alla sicurezza del continente europeo, alla stabilità del Medio Oriente e alla necessità di assicurare una *governance* multilaterale delle sfide globali, sono anche gli interessi economici e commerciali a spingere l'Italia a rilanciare le relazioni con la Russia.

L'importanza dei rapporti tra i due paesi è stata rimarcata durante una conferenza di alto profilo italo-russa organizzata a Verona nell'ottobre

¹ Ministero degli Esteri, *Discorso dell'On. Ministro alla Presentazione sulle opportunità di investimento in Russia*, 3 luglio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/25196>.

² Ibid.

³ Si veda il sito del Ministero degli Esteri: *I rapporti tra Italia e Russia*, <https://www.esteri.it/mae/tiny/140>.

⁴ Per il M5S, cfr. Andrew Rettman, “Moscow ‘ready’ to sign pact with Italy’s Grillo”, in *EUobserver*, 7 marzo 2017, <https://euobserver.com/foreign/137136>; per la Lega, cfr. Max Seddon e James Politi, “Putin’s party signs deal with Italy’s far-right Lega Nord”, in *Financial Times*, 6 marzo 2017.

2017. Intervendendo alla conferenza, il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Maria Elena Boschi ha affermato che mantenere e, dove possibile, intensificare il dialogo con la Russia su questioni di *governance* globale è tanto più opportuno in un momento in cui gli Stati Uniti di Trump tendono a disimpegnarsi da soluzioni concertate a questioni internazionali come commercio e clima⁵.

La cooperazione commerciale italo-russa è stata in cima all'agenda di un incontro tra Gentiloni e Putin svoltosi a Sochi in maggio. Il ministro degli Esteri Alfano non ha nascosto la soddisfazione per la rapida crescita del volume complessivo dell'interscambio tra i due paesi, che nel 2016 ha superato i 17 miliardi di euro⁶. Inoltre, secondo i dati dell'Istat, da gennaio a novembre 2017 le esportazioni italiane verso la Russia sono aumentate del 21,5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente⁷.

Almeno una parte delle imprese italiane sembra quindi aver sviluppato strategie di adattamento alle sanzioni contro la Russia. Queste ultime sono mal digerite non tanto per il loro effetto diretto sull'economia italiana, quanto per quello indiretto. Putin ha infatti risposto alle restrizioni europee con una serie di contro-sanzioni che hanno colpito settori come agricoltura e calzature, non solo limitandone le esportazioni in Russia, ma anche promuovendo una politica di sostituzione delle importazioni (nel febbraio 2017 il *Sole 24 Ore* ha stimato i costi del mancato commercio con la Russia intorno ai quattro miliardi di euro nonché in ottantamila posti di lavoro persi dal 2014)⁸. In risposta alle misure di ritorsione attuate da Mosca, fin dal 2016 il governo italiano ha spinto le aziende ad assistere la politica russa di sostituzione delle importazioni e di ammodernamento attraverso il trasferimento di tecnologie, *know-how* e investimenti diretti⁹.

⁵ "Forum Eurasiatico di Verona: la decima edizione è stata dedicata all'arte dell'innovazione", in *Russia 24*, n. 284, 26 ottobre 2017, <http://www.intesasanpaolo24.com/russia24/editoriale/284>; Henry Foy, Rachel Sanderson e James Politi "The ties that bind Italy and Russia", in *Financial Times*, 29 ottobre 2017.

⁶ Ministero degli Esteri, *Discorso dell'On. Ministro alla Presentazione sulle opportunità di investimento in Russia*, cit.

⁷ InfoMercatiEsteri, *Russia*, febbraio 2018, p. 32-33, http://www.infomercatiesteri.it/public/rapporti/r_88_russia.pdf.

⁸ Laura Cavestri, "La Russia torna nei radar delle imprese italiane", in *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2017, <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2017-02-07/la-russia-torna-radar-imprese-italiane-181547.shtml>.

⁹ InfoMercatiEsteri, *Overview (Russia)*, http://www.infomercatiesteri.it/overview.php?id_paesi=88.

Alfano ha difeso questo approccio: “[p]er noi è fondamentale promuovere il ‘*Made in Italy*’, molto apprezzato dai consumatori russi, ma vogliamo anche promuovere il ‘*Made with Italy*’, condividendo *know-how*, tecnologia ed innovazione, attraverso nuovi progetti comuni”¹⁰.

La già menzionata conferenza di Verona ha offerto l’occasione a diversi operatori economici, sia pubblici che privati, di rimarcare l’importanza del mercato russo per le imprese italiane. Sace, la società che fornisce servizi assicurativi a sostegno dell’export, ha sottolineato come quello russo sia il terzo mercato in ordine di grandezza delle sue attività a dispetto delle sanzioni Ue e di un’atmosfera tutt’altro che distesa a livello politico tra Russia ed Europa. L’amministratore delegato di Leonardo Alessandro Profumo ha rimarcato l’importanza di un orientamento preciso da parte del governo che aiuti le aziende a muoversi in un mercato altamente regolamentato dalle sanzioni Ue come quello della difesa e dell’aerospazio in Russia. Un orientamento simile è stato espresso da Eni, che come Leonardo opera in un mercato fortemente interessato dalle sanzioni, quello dell’energia. Eni ha in piedi una serie di progetti di collaborazione col gigante energetico Rosneft – una delle società sottoposta a sanzioni Ue – nel Mar Nero, nel Mare di Barents e nel Mediterraneo. Un’altra azienda impegnata nel settore energetico, e più specificatamente in quello estrattivo, come Saipem ha nel frattempo firmato con Rosneft un accordo di cooperazione strategica che include la possibile creazione di un centro di ingegneria comune¹¹.

La dimensione energetica delle relazioni italo-russe naturalmente copre un orizzonte molto più vasto di singoli partenariati tra compagnie. Ben il 43 per cento delle importazioni di gas dell’Italia vengono dalla Russia. La collaborazione con Mosca in questo settore è strategica per l’Italia che vuole, fra l’altro, evitare di essere messa ai margini dalla *partnership* energetica russo-tedesca (il progetto di raddoppio del gasdotto Nord Stream sotto il Baltico renderebbe la Germania il principale distributore di gas russo in Europa). In questo quadro rientra il piano italiano di creare un collegamento tra il nuovo gasdotto russo-turco nel Mar Nero (in costruzione), e uno che porti il gas russo in Italia attraverso la via balcanico-adriatica invece che quella balcanico-alpina¹².

¹⁰ Ministero degli Esteri, *Discorso dell’On. Ministro alla Presentazione sulle opportunità di investimento in Russia*, cit.

¹¹ Gianni Bessi, “Ecco come Eni e Saipem non russano con Rosneft”, in *Formiche.net*, 24 ottobre 2017, <http://formiche.net/2017/10/eni-saipem-rosneft-2>.

¹² Si veda il capitolo di Nicolò Sartori in questo volume.

In conclusione, il tentativo italiano di cercare un equilibrio tra esigenze contrastanti ha portato a risultati più concreti nel 2017 che nei due-tre anni precedenti. Il mantenimento del sostegno italiano alla politica europea sull'Ucraina è ora diventato più compatibile con una politica di dialogo con Mosca su questioni bilaterali o di interesse comune. L'aumento dei flussi commerciali indica che governo e imprese italiane stanno imparando a muoversi in un ambiente fortemente condizionato dalle sanzioni, e le iniziative sul piano energetico segnalano una certa determinazione dell'Italia a non farsi emarginare dalla partnership energetico russo-tedesca. Resta la difficoltà dell'Italia a far valere queste istanze in sede Ue e Nato, le due cornici nelle quali il governo ha continuato ad appoggiare misure punitive o comunque non cooperative nei confronti della Russia. Va aggiunto che nel 2017, nonostante il comune interesse a contrastare la minaccia terroristica, la cooperazione da parte russa che gli italiani auspicano per una gestione concertata dei conflitti in Medio Oriente e nel Mediterraneo non ha avuto luogo ed anzi nuove tensioni sono emerse, in particolare, sulla guerra in Siria.

16.

La politica balcanica tra cooperazione regionale e integrazione europea

Eleonora Poli, Cristian Barbieri e Gabriele Rosana

La politica dell'Italia nei confronti dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, ex-repubblica jugoslava di Macedonia, Montenegro, Serbia), ha continuato a svilupparsi su due binari paralleli: stimolare la distensione e il potenziamento delle relazioni bilaterali intra-regionali – in un'area geografica in cui ancora bruciano le ferite di violenti conflitti etnici e territoriali –, e promuovere un clima favorevole all'integrazione dei Paesi che sono ancora esclusi dall'Ue. Anche nel 2017 l'impegno italiano verso i Balcani occidentali ha quindi mirato a collegare l'interesse nazionale con la dimensione europea e con quella regionale. Tale approccio si è sostanziato in una serie di iniziative volte a stimolare nuove forme di connettività sia intra-regionale che tra i singoli Paesi dell'area e l'Ue. Ma, in parallelo, anche la dimensione bilaterale ha continuato ad avere un ruolo di rilievo nell'azione diplomatica italiana nell'area. Il superamento delle dispute regionali e una maggiore collaborazione tra i paesi della regione faciliterebbero l'iter di accesso all'Ue. L'Italia, inoltre, in quanto paese leader nell'Adriatico, è vitalmente interessata a uno stabile equilibrio geopolitico dell'area.

Nel 2017 l'Italia ha avuto una responsabilità di rilievo: la presidenza di turno del Processo di Berlino, un'iniziativa di cooperazione intergovernativa avviata nel 2014, che punta a rilanciare l'integrazione dei paesi dei Balcani occidentali nell'Ue attraverso la realizzazione di infrastrutture e l'incremento degli investimenti nella regione¹. Il 12 luglio, nel quadro della presidenza del Processo di Berlino, l'Italia ha ospitato a Trieste un vertice intergovernativo nel quale sono state discusse non solo le pro-

¹ Eleonora Poli, "Balcani: radiografia in partenza per Trieste", in *AffarInternazionali*, 9 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=64913>.

spettive di allargamento dell'Ue ai Balcani occidentali, ma anche nuove iniziative per promuovere la connettività regionale². Il governo italiano ha fortemente sostenuto, in particolare, il progetto del Trattato sulla Comunità dei trasporti tra l'Ue e i paesi dei Balcani occidentali che è stato firmato durante il vertice. Il trattato punta a rafforzare la cooperazione regionale nell'ambito delle politiche dei trasporti e ad armonizzare la legislazione nazionale dei paesi dei Balcani occidentali con quella europea³. La presidenza italiana del Processo di Berlino ha inoltre inaugurato a Trieste il Segretariato permanente del Forum d'investimento delle Camere di commercio dei Balcani occidentali per stimolare gli investimenti nella regione⁴. L'altro obiettivo centrale della strategia Ue nella regione, su cui ha puntato da tempo l'Italia, è la creazione di un mercato unico dei Balcani che, abbattendo i dazi doganali, ridurrebbe i costi di produzione e attirerebbe maggiori investimenti nella regione. Lo scopo è di trasformare la regione dei Balcani occidentali in un'area dove i beni, i servizi, gli investimenti e le persone possano circolare liberalmente⁵. Si tratta di progetti economicamente vantaggiosi per l'Italia che, grazie a migliori infrastrutture e a un mercato regionale senza barriere, potrebbe aumentare considerevolmente le sue esportazioni. Nella prima metà del 2017 l'interscambio tra l'Italia e i paesi dei Balcani occidentali è cresciuto di quasi il 10 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016 con un surplus commerciale che si è attestato attorno ai 250 milioni di euro⁶.

Tuttavia, la creazione di un mercato unico sembra aver subito di recente una battuta di arresto a causa delle riemergenti dispute regionali⁷. Si è diffuso, in particolare, il timore di una rinascita dell'egemonia serba. D'altro canto, un mercato unico, come nel caso europeo, potrebbe facilitare

² Commissione europea, *Vertice sui Balcani occidentali 2017 - Risultati per la regione*, 12 luglio 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2007_it.htm; Cristian Barbieri, "Balcani, tarlo per la sicurezza europea", in *AffarInternazionali*, 4 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=64934>.

³ Comitato economico e sociale europeo, *La politica dei trasporti nei Balcani occidentali* (REX/293), 17 marzo 2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52010IE0463>.

⁴ Per maggiori informazioni si veda il sito ufficiale del Forum: <http://www.wb6cif.eu>.

⁵ Consolidated Multi-annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six, 12 luglio 2017, <https://www.rcc.int/docs/383>.

⁶ Elaborazione degli autori su dati Istat dal sito InfoMercatiEsteri.

⁷ Matteo Bonomi, "Balcani nell'Ue, prospettive d'integrazione", in *AffarInternazionali*, 11 luglio 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=64893>.

tare il superamento di tali dispute, spingendo i sei paesi ad una maggiore collaborazione e facilitandone quindi l'accesso all'Ue.

Al di là del Processo di Berlino, nel corso del 2017 l'Italia è stata in prima linea nel sostegno ai tentativi di rilancio della cooperazione intra-regionale. Ha avuto in particolare un ruolo di primo piano nei programmi legati all'attuazione della Strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica e a sostegno del sistema giudiziario. È da segnalare l'avvio in Kosovo, nel marzo 2017, del progetto di gemellaggio istituzionale Ipa 2014, patrocinato dall'Unione europea e implementato dal Consiglio superiore della magistratura. Tali collaborazioni sono iniziate già nel 2006 in tutta la regione, con progetti già conclusi in Albania, in Macedonia e in Croazia. Infine, è previsto l'avvio di progetti analoghi in Montenegro e in Albania⁸. A questo va aggiunto l'impegno italiano nel contrasto al terrorismo, all'estremismo, alla radicalizzazione e al crimine organizzato nella regione. Proprio nel 2017 si è concluso il progetto Ipa Balcani 2013, che ha potenziato la cooperazione tra Italia e Balcani occidentali migliorandone le strutture di polizia e giudiziarie attraverso, fra l'altro, l'avvio di indagini congiunte⁹. Inoltre, l'Italia è parte trainante dei programmi di cooperazione internazionale in materia come la Rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione dell'Ue o l'iniziativa dell'Ue per la lotta al terrorismo nei Balcani occidentali (Wbcti)¹⁰.

L'Italia resta inoltre il paese europeo che contribuisce di più, in termini di risorse umane, alle missioni internazionali nei Balcani occidentali. Delle 6.880 unità impiegate dai Ministeri della Difesa e dell'Interno in missioni internazionali, 633 sono stanziati nei Balcani. Contingenti italiani operano nell'ambito delle missioni Althea dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, Joint Enterprise, Eulex e Unmik in Kosovo – rispettivamente della Nato, dell'Ue e delle Nazioni Unite –, a cui si aggiungono consiglieri ed esperti della Guardia di Finanza in una missione bilaterale in Albania¹¹.

⁸ Consiglio superiore della magistratura, *Discorso del Vice Presidente Giovanni Legnini per presentare il progetto del CSM per il rafforzamento del sistema giudiziario del Kosovo*, 3 marzo 2017, <http://bit.ly/2GgUilb>.

⁹ Ministero dell'Interno, *Chiude a Trieste IPA Balcani 2013*, 30 ottobre 2017, <http://www.interno.gov.it/it/node/10780>.

¹⁰ Ministero degli Esteri, *Summit di Trieste dei Balcani Occidentali. Dichiarazione della Presidenza italiana*, 12 luglio 2017, <https://www.esteri.it/mae/tiny/25166>.

¹¹ Camera, "Proroga missioni internazionali 2018 (DOC CCL - bis 1) - Tabella di raffronto", in *Dossier dei servizi di documentazione*, n. 330, 30 gennaio 2018, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/DI0665.htm>.

A livello bilaterale, l'impegno italiano si è principalmente concentrato in Albania. Già nel 2016 Paolo Gentiloni – allora ancora ministro degli Esteri – aveva espresso pieno appoggio all'apertura dei negoziati per l'adesione dell'Albania all'Ue¹². Mentre il processo di adesione non ha fatto nel 2017 i progressi sperati, l'intenso ritmo delle iniziative congiunte fra i due Paesi – nell'ambito della giustizia come della difesa – è culminato nella firma, nell'ottobre 2017, di due importanti protocolli esecutivi sul contrasto al terrorismo e la tratta degli esseri umani¹³. È significativo che, in un anno in cui Tirana ha vissuto una seria crisi politica, si siano sviluppate nuove iniziative che testimoniano una promettente sinergia fra i due paesi¹⁴. I tempi sembrano maturi perché nel 2018 – traguardo indicato dal premier Gentiloni durante la visita romana dell'omologo albanese Edi Rama¹⁵ – l'Ue ridia lustro alle proprie “capacità di attrazione”, aprendo i negoziati di adesione dell'Albania.

Sempre a livello bilaterale, l'Italia è stato fra i Paesi apripista in Europa nella ratifica del protocollo di adesione del Montenegro all'Alleanza atlantica¹⁶, a inizio gennaio, grazie anche a un'intensa attività di diplomazia parlamentare¹⁷. Uno “schema di gioco” che l'Italia ha cercato di mantenere anche sugli altri dossier che interessano la regione, ad esempio, nel contenzioso fra la Slovenia e la Croazia sul Golfo di Pirano che ha a più riprese ritardato l'adesione di Zagabria all'Unione e ne continua a mettere a rischio – per il veto di Lubiana – un pronto ingresso nello spazio Schengen. La Corte permanente di arbitrato si è pronunciata nel giugno 2017, assegnando alla Slovenia tre quarti della baia di Pirano più un corridoio che le consente un accesso alle acque internazionali nello specchio di mare che fronteggia l'Italia. Le accuse di sconfinamenti di motovedette

¹² Cristian Barbieri, “Sostenuta dall'Italia, l'Albania si affaccia all'Ue”, in *AffarInternazionali*, 26 novembre 2016, <http://www.affarinternazionali.it/?p=37120>.

¹³ Ministero dell'Interno, *Italia e Albania insieme contro tratta, terrorismo e narcotraffico*, 9 novembre 2017, <http://www.interno.gov.it/it/node/10870>.

¹⁴ Cristian Barbieri, “Albania: elezioni, il Paese è di Rama”, in *AffarInternazionali*, 30 giugno 2017 <http://www.affarinternazionali.it/?p=64953>.

¹⁵ Presidenza del Consiglio, *Gentiloni incontra il primo ministro albanese Edi Rama*, 11 ottobre 2017, <http://www.governo.it/node/8227>.

¹⁶ Cristian Barbieri, “Montenegro e Nato: un valzer per l'accesso”, in *AffarInternazionali*, 11 marzo 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=65209>.

¹⁷ Camera, Atto Camera 4108: *Ratifica ed esecuzione del Protocollo al Trattato del Nord Atlantico sull'adesione del Montenegro, fatto a Bruxelles il 19 maggio 2016*, <http://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=4108>.

e pescherecci croati nelle acque slovene sono però tutt'altro che cessate. Si tratta di una questione spinosa non solo per la regione in sé, ma anche per Bruxelles, che si trova ad avere all'interno dell'Unione un insoluto conflitto che risale ai tempi dell'indipendenza dall'ex-Jugoslavia. In questo frangente l'Italia – che è l'altro grande “*player*” marino nell'area – ha sostenuto più volte il riconoscimento della sentenza arbitrale e auspicato che si trovi una soluzione alla disputa non solo sulla base del diritto internazionale, ma anche attraverso il dialogo diplomatico in seno all'Unione europea. L'Italia ha sottolineato come l'Europa non sia solo il luogo ideale in cui si snoda il futuro dei Balcani occidentali – come ancora sottolineava con entusiasmo la dichiarazione finale del Consiglio europeo di Salonicco del 2003¹⁸ – ma anche l'istanza comune dove regolare politicamente le controversie fra Stati membri.

Nel corso del 2017 l'Italia ha quindi rafforzato il proprio impegno per garantire reali prospettive di accesso all'Unione europea per i Balcani occidentali e per preservare uno stabile assetto di sicurezza della regione, che appare cruciale per la stabilità dell'Europa nel suo complesso. Per non perdere quanto di positivo è stato fatto negli ultimi anni nella regione balcanica, è necessario che l'Italia non abbandoni il ruolo propulsivo che ha avuto nel 2017 facendo leva sulla presidenza del Processo di Berlino, e continui a portare avanti sia a livello bilaterale che multilaterale le sue varie direttrici di impegno nella regione. Com'è risultato evidente anche nel 2017, per render concrete le prospettive di allargamento verso i Balcani non può bastare la pressione nei confronti di questi Paesi affinché si adeguino ai criteri di Copenaghen e all'*acquis* comunitario. Occorre che al contempo si promuova un dialogo alla pari che favorisca un approccio attivo da parte dei Paesi della regione al processo di integrazione europea e un parallelo sviluppo della cooperazione regionale: due terreni sui quali l'Italia può svolgere nei prossimi anni un ruolo di cruciale importanza.

¹⁸ Commissione europea, *Vertice di Salonicco Ue-Balcani occidentali*, Salonicco, 21 giugno 2003, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_it.htm.

17.

Potenzialità e rischi dei rapporti con la Cina

Lorenzo Mariani

Nel 2017 l'Italia si è impegnata nella definizione di una politica più organica nei confronti della Cina. Le numerose visite ed eventi istituzionali susseguitisi nel corso dell'anno – in particolare, la visita del presidente Sergio Mattarella a Pechino e la partecipazione del premier Paolo Gentiloni al *Belt and Road Forum* – hanno evidenziato una crescente volontà dell'Italia di avere un ruolo di peso nelle iniziative di cooperazione promosse dalla Cina nell'ambito della strategia globalista che ha caratterizzato il primo mandato del presidente cinese Xi Jinping. Dalle opportunità economiche derivanti dal progetto della iniziativa “*Belt and Road*” – la nuova Via della seta – fino ad arrivare alla cooperazione in ambito scientifico, energetico, alimentare e turistico, Italia e Cina si sono impegnate in una serie di accordi multilaterali e bilaterali che mirano a rafforzare il partenariato strategico che lega i due paesi da più di un decennio. A questo crescente dinamismo dei rapporti tra Roma e Pechino fanno tuttavia da contrappunto un diffuso scetticismo in ambito europeo, Italia inclusa, circa gli effettivi benefici offerti dall'espansione cinese e una preoccupazione sempre più manifesta per i rischi che può comportare sul piano economico, ma anche per la sicurezza nazionale.

I RAPPORTI ECONOMICI AL CENTRO DEGLI INCONTRI ISTITUZIONALI DEL 2017

Con un interscambio complessivo di circa 42 miliardi di euro nel 2017, in aumento del 9,2 per cento rispetto al 2016¹, il settore commerciale è il

¹ InfoMercatiEsteri, *Overview (Cina)*, http://www.infomercatiesteri.it/overview.php?id_paesi=122.

principale terreno di incontro tra Roma e Pechino. In realtà, le relazioni economiche tra i due partner sono ancora largamente dominate dalla Cina. Anche nel 2017 l'Italia ha infatti registrato un consistente deficit commerciale nei confronti della Cina (14,9 miliardi di euro), anche se in riduzione rispetto al 2016 (-1,37 miliardi)². Mentre la Cina continua a dimostrarsi particolarmente abile nel promuovere i propri interessi e quelli delle sue aziende, l'Italia sconta non solo la disparità economica, ma anche la mancanza di una solida strategia volta ad ottenere un maggiore equilibrio nei rapporti bilaterali. Dal punto di vista cinese l'Italia rientra in una strategia economica molto più vasta indirizzata al mercato europeo, che parte dalle iniziative commerciali delle compagnie private cinesi fino ad arrivare al progetto governativo dell'iniziativa *Belt and Road*. Nel corso degli ultimi anni Pechino ha incoraggiato le proprie aziende ad investire all'estero, in particolare negli stati dell'Unione europea, nel tentativo di trovare nuovi sbocchi a una sovracapacità produttiva sempre più insostenibile e di dare impulso alla transizione verso un modello economico nel quale la crescita sia sempre più trainata dalla produzione di servizi e beni ad alto valore aggiunto. A partire dal 2014 l'Italia è stato uno degli approdi principali dei capitali cinesi e ad oggi la somma investita da Pechino in aziende italiane quotate in borsa ammonta a circa cinque miliardi di dollari, all'incirca il 10 per cento degli investimenti cinesi in Europa³. La Cina è interessata soprattutto a favorire l'accesso delle imprese cinesi a tecnologie e competenze delle aziende italiane che le consentano di salire nella catena del valore in una serie di settori. Tuttavia nel 2017, complici le nuove misure adottate da Pechino per frenare la fuoriuscita di capitali dal paese, gli investimenti cinesi in Europa hanno subito un netto rallentamento⁴. L'Italia ha esplorato nuovi percorsi per accrescere la collaborazione con il gigante asiatico, proponendo in particolare investimenti in infrastrutture portuali, nel tentativo di intercettare la bisettrice marittima della nuova Via della seta.

Sfruttando una fase di notevole esposizione internazionale – grazie alla presenza nel Consiglio di sicurezza Onu e alla presidenza del G7

² Ibid.

³ Nicola Casarini, "Chinese Investments in Italy: Changing the Game?", in John Seaman, Mikko Huotari e Miguel Otero-Iglesias (a cura di), *Chinese Investment in Europe: A Country-level Approach*, Parigi, French Institute of International Relations, dicembre 2017, p. 81-86, <https://www.ifri.org/en/node/13942>.

⁴ Magda Tsakalidou, "Has Winter Come for Chinese Investments in the EU?", in *The Diplomat*, 24 ottobre 2017, <https://thediplomat.com/?p=121829>.

– L'Italia ha realizzato nel 2017 una fitta rete di visite e incontri bilaterali culminati in due eventi chiave: la visita del presidente Mattarella in Cina, a febbraio, e la partecipazione del presidente del Consiglio Gentiloni al *Belt and Road Forum* tenutosi a maggio a Pechino. La visita di Mattarella ha portato alla firma di una lunga serie di accordi bilaterali che spaziano dalla cooperazione scientifica e tecnologica fino alla cooperazione in ambito sanitario e spaziale. Oltre a un memorandum di intesa tra il Ministero dell'Economia e dello sviluppo e la sua controparte cinese, sono stati siglati importanti accordi commerciali tra Fincantieri e la China State Shipbuilding Corporation, nonché tra la Cassa Depositi e la cinese Prestiti Equity e tra Ansaldo Energia e la Shanghai Electric⁵.

Parallelamente alla visita di Mattarella, si è tenuto, sempre a Pechino, il quarto appuntamento del *Business Forum Italia-Cina* nel quale sono state, fra l'altro, delineate le priorità strategiche per la definizione della nuova strategia italiana verso la Cina. Nell'incontro è stata rimarcata la necessità che l'Italia si doti di una strategia concreta per massimizzare le possibilità offerte dalla nuova Via della seta. In questo quadro è stato indicato, come obiettivo centrale, la realizzazione di iniziative che consentano una convergenza tra il Piano nazionale Industria 4.0 e il programma "*Made in China 2025*", l'iniziativa cinese che punta a trasformare il comparto industriale nazionale da "fabbrica del mondo" a centro di innovazione tecnologica per la produzione di beni ad alto valore aggiunto. Va segnalato che, durante la sua visita in Cina, Mattarella si è recato anche in due città dell'ovest, Chongqing e Xi'an: in effetti, le imprese italiane che ambiscono ad entrare nel mercato cinese sono indotte a guardare sempre più verso le cosiddette "città di seconda fascia", che sono oggi uno dei fulcri principali del dinamismo economico cinese.

Gentiloni, il solo leader dei paesi G7 a prendere parte al *Belt and Road Forum*, ha ribadito l'interesse dell'Italia a essere "protagonista della nuova Via della seta"⁶. Al termine dell'incontro è stato firmato un memorandum d'intesa per la creazione di un fondo di investimento italo-cinese di

⁵ Ambasciata d'Italia a Pechino, *Visita di Stato del Presidente della Repubblica Italiana, S.E. Sergio Mattarella*, 28 febbraio 2017, https://ambpechino.esteri.it/ambasciata_pechino/tiny/662.

⁶ Nicoletta Cottone, "Gentiloni in Cina: 'L'Italia può essere protagonista della nuova Via della seta'", in *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2017, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-05-14/gentiloni-cina-l-italia-puo-essere-protagonista-nuova-via-seta-152407.shtml>.

100 milioni di euro finanziato dalla Cassa Depositi e Prestiti e dalla China Development Bank, che punta a sostenere il processo di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane⁷.

IL RUOLO DELL'ITALIA NEL RAPPORTO UE-CINA

Mentre fino a qualche anno fa gli ingenti capitali cinesi che arrivavano in Europa erano accolti da Bruxelles come linfa vitale per rinvigorire le economie dei paesi membri impegnati a recuperare i danni della crisi economica del 2008, negli ultimi tempi – complice anche il miglioramento delle economie europee più deboli – alcuni paesi europei hanno iniziato a rivedere le loro posizioni sulla presenza cinese in Europa. Tre principali questioni hanno alimentato il crescente scetticismo europeo, particolarmente evidente in Francia e Germania: (1) la mancanza di reciprocità e di competizione leale da parte di Pechino; (2) l'influenza che la Cina, grazie agli investimenti, può acquisire sugli orientamenti politici di alcuni paesi europei; (3) il rischio che le imprese cinesi assumano il controllo o una posizione di rilievo in settori strategici dell'economia nazionale. L'acquisizione del porto del Pireo, gli investimenti nella rete elettrica portoghese e la riluttanza di Grecia e Ungheria a sostenere la linea politica europea nei confronti della Cina, dopo aver ricevuto ingenti finanziamenti da quest'ultima, sono solo alcuni degli eventi che hanno alimentato il dibattito sul ruolo della Cina in Europa e sulle misure da prendere per arginare possibili influenze e frodi da parte cinese.

Se dal punto di vista bilaterale Roma ha cercato di rafforzare i suoi rapporti con Pechino, in sede europea l'Italia si è apertamente schierata a favore dell'elaborazione di una strategia che tuteli gli interessi delle economie dei paesi membri. Nel settembre del 2017 la Commissione europea ha annunciato la creazione di un meccanismo di indagine degli investimenti stranieri in Europa, volto principalmente al controllo dei capitali cinesi. Questo nuovo strumento legislativo era stato proposto all'inizio dell'anno dai ministeri dell'economia di Francia, Germania e Italia⁸. A novembre è

⁷ Cassa Depositi e Prestiti, *CDP a Pechino: nasce il Sino-Italian Co-Investment Fund*, 16 maggio 2017, <https://www.cdp.it/progetti/tutti-i-progetti/cdp-a-pechino-nasce-il-sino-italian-co-investment-fund.kl>.

⁸ Lorenzo Mariani, "Il ruolo di Bruxelles nella 'nuova era' cinese", in *OrizzonteCina*, vol. 8, n. 5, settembre-ottobre 2017, p. 36, <http://www.iai.it/it/node/8490>.

stata inoltre adottata una nuova metodologia di calcolo per le indagini anti-dumping collegata alla discussione sul riconoscimento dello status di economia di mercato alla Cina. L'Italia, che anche nel 2017 si è opposta a tale riconoscimento nel timore che la Cina possa trarne vantaggio continuando ad attuare pratiche commerciali scorrette, ha dato un importante contributo alla redazione della nuova normativa anti-dumping, in particolare alla definizione dei criteri per identificare le distorsioni di mercato. Secondo il ministro dello Sviluppo economico, Carlo Calenda, l'Italia ha condotto sul tema del dumping cinese “una battaglia, spesso solitaria soprattutto in Consiglio”⁹.

CONCLUSIONI

La politica dell'Italia verso la Cina ha continuato a svilupparsi lungo due direttrici. Sul piano bilaterale il governo ha tentato di recuperare terreno rispetto agli altri partner della Cina avviando alcune iniziative miranti a cogliere le opportunità offerte dalla crescente proiezione internazionale di Pechino. Finora è in effetti mancata una strategia organica per promuovere gli interessi italiani nei confronti del crescente globalismo cinese. L'Italia è interessata in particolare a sfruttare al meglio la sua potenzialità come partner nella nuova Via della seta. Il percorso iniziato nel 2017 può essere considerato come un primo passo verso una più chiara definizione delle priorità che l'Italia intende perseguire nelle sue relazioni con Pechino.

D'altra parte, in sede europea l'Italia si è schierata apertamente a favore di un maggiore controllo sulla crescente presenza cinese in Europa e ha fatto fronte comune con i paesi che lamentano la resistenza del governo cinese ad eliminare le barriere che impediscono alle industrie europee di entrare nel mercato cinese. È importante notare che non si tratta di una posizione solitaria: anche la Francia e la Germania hanno spinto per l'adozione di strumenti comunitari che possano indurre Pechino a un rapporto realmente basato su un mutuo vantaggio.

Conciliare queste due direttrici d'azione non è impresa facile. Si tratta, peraltro, di un dilemma che anche gli altri paesi dell'Ue si trovano ad af-

⁹ Ministero dello Sviluppo economico, *Il Parlamento europeo approva la nuova metodologia anti-dumping*, 15 dicembre 2017, <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/194-comunicati-stampa/2037361-il-parlamento-europeo-approva-la-nuova-metodologia-anti-dumping>.

frontare e che può trovare una risposta efficace solo a livello comunitario. È quindi auspicabile che all'impegno sul fronte delle relazioni bilaterali l'Italia continui ad associare un'azione di stimolo e proposta che spinga l'Ue verso una posizione il più possibile coerente e unitaria che ne accresca il potere contrattuale nei confronti della Cina, che rimarrà in ogni caso un partner imprescindibile e di crescente importanza.

POLITICA ESTERA E OPINIONE PUBBLICA

18.

La politica estera tra ambizioni e capacità

Pierangelo Isernia

La recente indagine IAI-Laps del settembre 2017 ha registrato un 82 per cento di italiani che ritiene che il nostro paese abbia poca o nessuna influenza in politica internazionale¹; una percentuale esattamente identica a quella rilevata in una analoga indagine del 2013². Come spiegare un giudizio così negativo? È vero che l'Italia conta così poco nello scacchiere internazionale? Senza pretendere di rispondere in modo esaustivo a questa domanda, in questo capitolo si vuole contribuire a valutare se questo giudizio così drastico è corretto e, nel caso non lo sia, suggerire le ragioni per cui sia così diffuso nell'opinione pubblica.

È opportuno chiarire preliminarmente cosa si intende quando si dice che l'Italia ha poca o nessuna influenza nel sistema internazionale. Seguendo una famosa definizione di Robert Dahl, a sua volta ispirata da Max Weber, l'influenza può essere definita come la capacità di un attore di indurne un altro a fare qualcosa che il primo desidera, ma il secondo non intende fare³. Affermare quindi che l'Italia non abbia alcuna influenza nelle relazioni internazionali significa dire che raramente riesce a far fare ad altri stati quello che vorrebbe facessero, ma non hanno intenzione di fare. Nessuno ha sinora sistematicamente analizzato se, nella politica estera

¹ Laboratorio di analisi politiche e sociali (Laps) e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, Roma, IAI, ottobre 2017, p. 10, <http://www.iai.it/it/node/8352>.

² Laps e IAI, "Gli italiani e la politica estera", in Ettore Greco (a cura di), *Scegliere per contare. Rapporto sulla politica estera italiana, Edizione 2014*, Roma, Nuova Cultura, 2014, p. 100-101, <http://www.iai.it/it/node/1971>.

³ Robert A. Dahl, "The concept of power", in *Systems Research and Behavioral Science*, vol. 2, n. 3 (1957), p. 201-215.

italiana, effettivamente questo sia il caso e se il bilancio della nostra *performance* sia così fallimentare (sia in assoluto che comparato a quello di altri paesi). Lasciando momentaneamente da parte quanto metodologicamente difficile possa essere un tale accertamento, va segnalato come questa declinazione del problema dell'influenza in politica estera non sia tuttavia l'unica possibile. In molti casi infatti la politica estera si esercita non tanto inducendo altri attori, statali e non, a fare qualcosa che altrimenti non farebbero, ma piuttosto il contrario, evitando di fare qualcosa che gli altri vorrebbero noi facessimo, ma che invece non vogliamo fare. Negli anni '70, per illustrare questa specifica caratteristica della politica estera fu coniato un termine, quello di "adattamento"⁴: la capacità cioè di preservare l'assetto interno di un paese (sia in termini socio-economici che politici) a fronte delle molteplici pressioni internazionali. Vista da questa seconda, diversa prospettiva, la politica estera italiana appare invece una storia di successo. Un successo così grande da aver consentito al sistema politico uscito dalla Seconda Guerra mondiale, che la politica estera voleva appunto preservare, di sopravvivere a se stesso, rimanendo cioè sostanzialmente immutato, anche dopo che il contesto internazionale nel quale tale adattamento aveva così efficacemente operato – un mondo bipolare, ideologicamente diviso in due campi contrapposti – è venuto meno. Ovviamente molte cose sono cambiate nel passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, ma il modo di fare la politica estera (e in generale di fare molte politiche pubbliche nel nostro paese) è rimasto sostanzialmente lo stesso.

Se quindi il giudizio sulla qualità della nostra politica estera può variare, a seconda della prospettiva in base alla quale ci si domanda quanta influenza essa abbia, ciò non toglie che resti ancora da spiegare perché l'opinione pubblica italiana dia un giudizio così negativo sulla nostra capacità di influenza. Tale giudizio potrebbe infatti riflettere non tanto e non solo una inappropriata valutazione di cosa effettivamente debba esser fatto per esercitare influenza in politica estera, quanto piuttosto un gap, un deficit, tra le aspettative dell'opinione pubblica e le capacità del nostro paese; una non corretta valutazione insomma della proporzionalità tra mezzi messi in campo e obiettivi/aspirazioni da realizzare con essi. Declinata in questi termini la domanda, una chiave di risposta può venire adottando, in chiave nostrana, il

⁴ James N. Rosenau, "Foreign policy as adaptive behavior: some preliminary notes for a theoretical model", in *Comparative Politics*, vol. 2, n. 3 (1970), p. 365-387.

concetto di “*capability-expectations gap*”, suggerito da Christopher Hill per dar conto delle difficoltà della politica estera europea⁵. Per spiegare l'esistenza di un gap tra aspettative e capacità, Hill si soffermava su tre aspetti: la coerenza nell'articolare gli obiettivi di politica estera, la disponibilità di risorse a disposizione e gli strumenti decisionali con i quali tradurre le risorse in obiettivi. Hill lamentava, parlando della politica estera europea, un gap tra le aspettative (elevate) e le capacità (scarse), e suggeriva, per ridurlo, di concentrarsi sulle seconde, non tanto aumentando le risorse, quanto attrezzandosi per tradurle più efficacemente in azione. Altrimenti non restava che l'alternativa di ridimensionare le aspettative.

Questo schema concettuale può aiutarci a capire se alla base del diffuso scetticismo del pubblico verso la capacità di influenza della politica estera italiana vi sia un gap tra le aspettative e le reali capacità del nostro paese. Per accertarlo, vediamo brevemente come queste si collegano nel caso italiano.

Cominciando dalle prime, quali sono dunque le aspettative degli italiani in politica estera? Chiaramente, le aspettative riflettono l'agenda pubblica del momento e, ad oggi, la risposta appare abbastanza netta, almeno sulla base di due indagini condotte dal Laps dell'Università di Siena nel corso del 2017. Gli italiani si aspettano una soluzione a due ordini di problemi: la crisi economica, con il suo seguito di disoccupazione e crescita stagnante, e quella migratoria. La centralità di questi temi nell'agenda pubblica italiana non sorprende. L'indagine IAI-Laps del settembre 2017 ha rilevato che, secondo gli italiani, il principale interesse che la nostra politica estera dovrebbe perseguire è quello di “controllare i flussi di immigrazione”. Il 66 per cento degli intervistati lo menziona come prioritario e ben il 51 per cento del campione lo pone al primo posto in assoluto. Al secondo posto, e in parte ricollegabile al primo, vi è la garanzia “della sicurezza dei confini dell'Italia”, considerata prioritaria dal 41 per cento degli intervistati. Parallelamente, nei primi mesi del 2017 alla domanda di un'altra indagine Laps-Prin su quali fos-

⁵ Christopher Hill, “The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role”, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n. 3 (1993), p. 305-328; Christopher Hill, “Closing the capability-expectations gap”, in John Peterson e Helene Sjursen (a cura di), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London, Routledge, 1998, p. 18-38; Christopher Hill, “Politica estera e nevrosi nazionali”, in *Affari-Internazionali*, 23 ottobre 2009, <http://www.affarinternazionali.it/?p=12830>.

sero le due minacce principali per l'Italia, il 53 per cento degli italiani intervistati indicava l'immigrazione da stati extra-europei e l'87 per cento "la crisi economica con le sue ricadute su occupazione e crescita economica".

Nel valutare la distanza tra aspettative e capacità, occorre considerare quanto realistiche siano tali aspettative. Se gli italiani si aspettano la luna, nessun governo sarà in grado di dargliela. Il tema dell'immigrazione appare utile, a titolo esemplificativo. La preoccupazione per l'immigrazione si sposa infatti con una diffusa, e spesso quasi isterica, sensazione di essere "accerchiati" dai migranti. Alla domanda su quanti, di 100 persone che vivono nel nostro paese, fossero migranti, nel giugno 2013 il 35 per cento degli intervistati indicava una percentuale superiore al 20 per cento della popolazione, mentre le stime più attendibili, per il periodo, erano inferiori alla metà di questa cifra⁶. E apparentemente, questo clima prescinde anche dalle informazioni se, nel settembre 2017, il 59 per cento degli intervistati si è dichiarata d'accordo con l'affermazione secondo la quale il governo italiano sta "occultando i dati reali sui migranti presenti in Italia", una percentuale identica a quella di coloro che ritengono la crisi finanziaria il "risultato di una cospirazione di politici e banchieri"⁷. È ovviamente difficile, per qualsiasi governo, rispondere efficacemente a queste ansie.

Passando poi alle capacità, e in particolare alle risorse, che l'Italia può investire per soddisfare le aspettative del pubblico, per quanto "deflazionate" delle componenti meno razionali, qui emerge un ulteriore problema: la scarsità di tali risorse. Si registra qui un dilemma che la politica estera del nostro paese deve spesso affrontare e che esplode proprio in relazione al tema che sta in questo momento più a cuore agli italiani, l'immigrazione. Il dilemma è rappresentato dal fatto che l'alternativa a una politica di respingimento dei migranti è una strategia che operi nei paesi di provenienza dei migranti ed essa presuppone la disponibilità di considerevoli risorse per la cooperazione allo sviluppo. Ed è qui che si manifesta una difficoltà dell'Italia, che ha sempre speso – con la parziale eccezione della prima metà degli anni '80 – meno della media Ocse in aiuti allo sviluppo. Non solo, ma la maggior parte di questa spesa non va in azioni bilaterali – più

⁶ German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends. Principali risultati 2013*, settembre 2013, p. 43-44, <http://www.iai.it/sites/default/files/TT13-ITA.pdf>.

⁷ Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, cit., p. 28-29.

facilmente in grado di calibrare gli interventi alle esigenze e obiettivi nazionali – ma in finanziamento a organizzazioni multilaterali. Questa scarsità di risorse è in parte l'effetto della esperienza degli anni '80, con gli strascichi di corruzione e di spreco che l'hanno caratterizzata, ma anche un riflesso della strutturale incapacità dei governi di adeguare le risorse ai problemi. L'Italia ha da poco lanciato una riforma del settore degli aiuti, con un'Agenzia incaricata delle politiche di cooperazione, ma è ancora troppo presto per dire se essa costituirà un punto di svolta o l'ennesimo fallimento.

Di fronte ad aspettative inflazionate e risorse scarse, non deve sorprendere se il giudizio sulla capacità del governo di affrontare le prime sia molto severo. Nell'indagine IAI-Laps del 2017, quasi due terzi degli intervistati danno un giudizio negativo (e il 30 per cento molto negativo) della "politica di gestione dell'immigrazione" da parte del governo. Chiaramente, gli elettori dei partiti di governo danno un giudizio diverso da quelli di opposizione, ma ciò non è sufficiente a spiegare l'estremo disfavore verso l'azione del governo. Perfino gli elettori del PD assegnano un voto medio insufficiente (un 5) all'operato del governo sul tema migratorio⁸.

Questi dati, va precisato, sono stati rilevati nella prima fase di attuazione del cosiddetto "piano Minniti" ed è ben possibile che ora le cose siano cambiate. Ad esempio, l'indagine Ispi-Ipsos condotta nel dicembre 2017, quindi alcuni mesi dopo l'avvio del "piano Minniti" e tre mesi dopo l'indagine IAI-Laps, segnala già una percentuale di italiani che considerano l'immigrazione la minaccia "più grave per l'Italia" minore di quella di coloro che indicano la crisi economica (22 contro 48 per cento)⁹. Tuttavia, questo giudizio così drasticamente negativo verso il governo può essere spiegato proprio in relazione al terzo aspetto segnalato da Hill a proposito del "*capability-expectation gap*": la qualità del processo attraverso il quale le risorse vengono tradotte in politiche rispondenti alle aspettative del pubblico.

In parte, il giudizio estremamente negativo verso l'azione del governo (in particolare sull'immigrazione) è infatti il portato del modo in cui si conducono le politiche pubbliche in Italia, in continuità con le forme

⁸ Ibid., p. 11.

⁹ Ipsos, *Gli italiani e il resto del mondo*, sondaggio promosso da ISPI e Rainews, dicembre 2017, <http://www.ispionline.it/it/node/19266>.

e le pratiche del periodo della Guerra Fredda¹⁰, quale, ad esempio, la tendenza a “ridursi all’ultimo momento” nel rispondere alle domande dell’opinione pubblica. Ad esempio il piano “Minniti”, a prescindere dal fatto se fosse il modo appropriato di rispondere alle preoccupazioni degli italiani sull’immigrazione, è arrivato in gran ritardo rispetto a tali preoccupazioni. Mettendo insieme i dati delle due indagini sulla politica estera condotte dal Laps nel 2017 – la prima delle quali, agli inizi del 2017, includeva anche un campione di circa 350 rappresentanti delle élite politiche, amministrative e religiose – già nei primi mesi del 2017 emergeva un netto divario tra opinione pubblica ed élite politico-amministrative italiane sul tema dei migranti. Richiesti di indicare le due minacce in quel momento prevalenti per l’Italia, nel gennaio del 2017 l’89 per cento delle élite italiane indicava la crisi economica – in linea peraltro con le risposte dell’opinione pubblica – e solo il 31 per cento puntava il dito sull’immigrazione. Un dato quest’ultimo in sostanziale disallineamento con l’elettorato dell’epoca, il 53 per cento del quale indicava quella migratoria come una minaccia molto o abbastanza grande. Un tale disallineamento tra élite e opinione pubblica è confermato dalle risposte a una seconda domanda, con cui si chiedeva se “per arrestare il flusso di immigrati provenienti dalla Libia” si dovesse “intervenire militarmente [...], anche a costo di perdite tra i nostri militari” oppure se “piuttosto che avere delle perdite tra i nostri militari”, fosse meglio “attuare una politica di deciso respingimento, anche se questa costituisce una violazione del diritto internazionale”. Élite e pubblico generale, agli inizi del 2017, concordavano che una soluzione militare fosse impraticabile (solo il 19 per cento dell’opinione pubblica e il 15 per cento delle élite sottoscrivevano infatti questa opzione), ma divergevano in maniera radicale sulla scelta dei respingimenti. Infatti, mentre un’infima percentuale delle élite politiche e amministrative (il 6 per cento) era pronta, agli inizi del 2017, a sposare la tesi del respingimento, tra il pubblico invece queste remore erano molto minori: il 43 per cento degli intervistati si dichiarava infatti favorevole a una risoluta politica di respingimenti.

¹⁰ Pierangelo Isernia, “Italia malato d’Europa: quattro ragioni per cui è forse vero”, in *AffariInternazionali*, 2 novembre 2017, <http://www.affarinternazionali.it/?p=66885>; Pierangelo Isernia e Francesca Longo, “The Italian foreign policy: challenges and continuities”, in *Italian Political Science Review/Rivista italiana di scienza politica*, vol. 47, n. 2 (2017), p. 107-124.

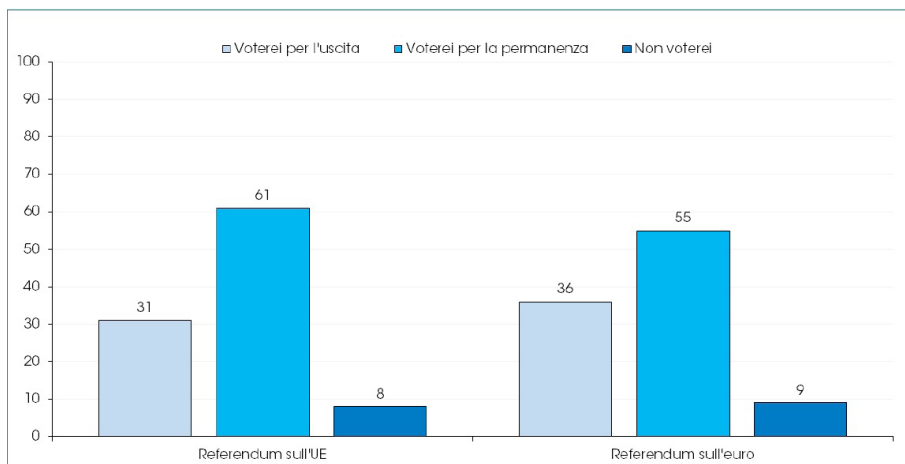
Le nuove misure adottate dal governo Gentiloni, seppur tardive e per molti versi discutibili, sono un tentativo di venire incontro alle soluzioni preferite dagli italiani.

Questo è un emblematico esempio di un problema più generale, rappresentato dal fatto che il nostro sistema politico si è rivelato incapace di adattarsi istituzionalmente alla mutata situazione internazionale e per questo appare strutturalmente meno (o peggio) attrezzato di altri paesi ad affrontare un contesto internazionale radicalmente diverso da quello della Guerra Fredda. Un contesto in cui gli spazi di autonomia nazionale sono maggiori, ma ad essi si accompagnano più ingenti oneri finanziari, una maggiore importanza delle risorse reputazionali rispetto a quelle posizionali e la necessità di disporre di capacità di coordinamento multilaterale in grado di fare la differenza con i partner.

È forse da qui, piuttosto che da un aumento delle risorse, che bisogna ripartire, per superare il deficit tra capacità e aspettative: dal *modo* in cui facciamo la politica estera, dalle *istituzioni* e dallo *stile* con cui la facciamo, prima ancora che dalle risorse. Qui si rivela però anche il grande limite della nostra politica estera, rappresentato dalla mancanza di quella che potremmo definire una “grande strategia” della politica estera italiana, definita da Osvaldo Croci come una visione dell’azione di un paese nel contesto internazionale fondata su quattro cruciali elementi: una concezione della natura e del funzionamento del sistema internazionale in cui ci si trova ad operare; la definizione degli obiettivi che si intendono perseguire in un tale sistema; l’individuazione delle principali minacce ai nostri interessi; una strategia per utilizzare in maniera efficiente le limitate risorse nazionali per affrontare le sfide ed avvalersi delle opportunità che si presentano¹¹. Su nessuno di questi aspetti della nostra politica estera vi è sinora un sufficiente consenso né, tantomeno, una matura riflessione.

¹¹ Osvaldo Croci, *Perché l’Italia rischia di non avere più una ‘grande strategia’?*, paper presentato al seminario Prin sulla politica estera italiana, Trento, 2015.

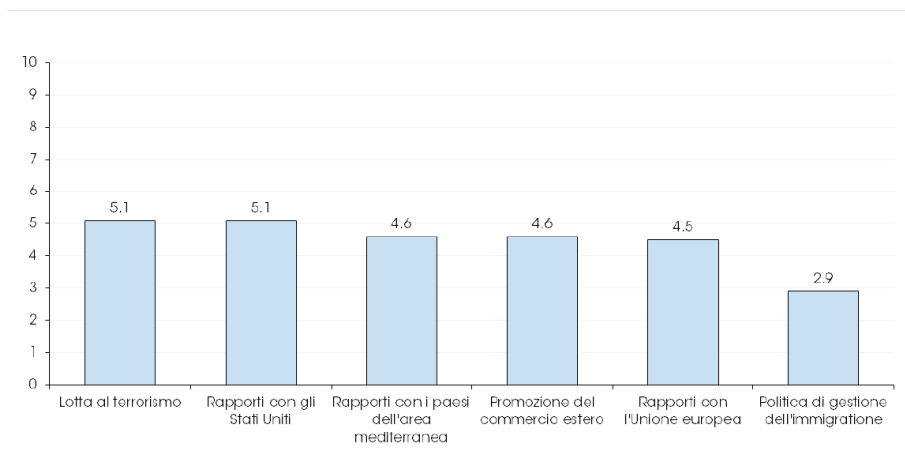
Figura 1 – Uscita dall'Ue e dall'euro



Domanda: (Primo campione) Se domani ci fosse un referendum in Italia sull'uscita dall'Unione europea Lei come voterebbe? (Secondo campione) Se domani ci fosse un referendum in Italia sull'uscita dall'euro Lei come voterebbe? Fonte: LAPS, indagine IAI 2017.

Fonte: Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, cit., p. 20.

Figura 2 – Giudizio sulla politica estera del governo



Domanda: Come giudica l'operato del governo in ciascuno dei seguenti settori della politica estera sulla base di una scala da 0 a 10? Assegna 10 se vuole esprimere un giudizio molto positivo, 0 se vuole esprimere un giudizio molto negativo e 5 se vuole esprimere un giudizio né positivo né negativo. Può utilizzare qualsiasi numero compreso tra 0 e 10 per esprimere il Suo giudizio. Fonte LAPS, indagine IAI 2017.

Fonte: Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2017*, cit., p. 11.

Finito di stampare nel mese di luglio 2018
con la tecnologia *print on demand*
presso il CentroStampa "Nuova Cultura"
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Rome
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788833650791_17x24bn+99-100col_LM03]