



L'ITALIA IN UN MONDO CHE CAMBIA

Suggerimenti per la politica estera italiana

GIUGNO 2012



con la collaborazione
dell'Ufficio Studi di **Finmeccanica**

L'ITALIA IN UN MONDO CHE CAMBIA

Suggerimenti per la politica estera italiana

GIUGNO 2012



con la collaborazione
dell'Ufficio Studi di **Finmeccanica**

PREMESSA

Questo rapporto è il frutto della collaborazione fra tre Istituti di ricerca italiani, IAI, ISPI e Nomisma, che da tempo si occupano a diverso titolo della politica estera ed internazionale del nostro Paese. La riflessione e le proposte che qui presentiamo sono state sollecitate dall'Ufficio Studi di Finmeccanica e si collocano in un periodo particolarmente delicato per l'Italia, stretta fra una duplice crisi, interna ed europea, ed alla vigilia di una nuova impegnativa tornata elettorale. Riteniamo quindi che questo sia il momento opportuno per rilanciare il dibattito sulle responsabilità che l'Italia deve assumersi non solo verso sé stessa ma nei confronti dell'Europa, del vicinato e del resto del Mondo.

Il "Drafting Group" di questo rapporto ha visto impegnati:

- IAI (coordinamento) **Gianni Bonvicini**
Stefano Silvestri
- ISPI **Franco Bruni**
Antonio Villafranca
- NOMISMA **Giuseppe Cucchi**
Germano Dottori

Hanno inoltre contribuito con suggerimenti nel corso dei seminari preparatori: Ettore Greco (IAI), Paolo Magri (ISPI), Maurizio Massari (MAE), Carlo Musso (Finmeccanica), Leopoldo Nuti (Roma 3), Alessandro Pansa (Finmeccanica), Paola Savoia (Finmeccanica), Gianluigi Tosato (La Sapienza).

INDICE

LE PROPOSTE

Politiche, strumenti, risorse 4

PARTE PRIMA: L'ANALISI 7

1. Il Mondo 7

- a. Il governo dei nuovi equilibri strategici e il ruolo degli USA 7
- b. Il governo dell'economia mondiale e le nuove potenze 10
- c. Il governo dell'ambiente e la posizione dell'UE 11

2. L'Europa 12

- a. I limiti del Trattato di Lisbona e il Fiscal Compact 12
- b. Uscire dalla crisi finanziaria e il ruolo dell'ESM 15
- c. Rimediare alla crisi delle bilance dei pagamenti 16

3. Il Mediterraneo e il vicinato 18

4. Scenari italiani 19

- a. Alleanza asimmetrica 20
- b. Bilateralismo autonomo 21
- c. Multilateralismo attivo 21

PARTE SECONDA: LE POLITICHE 23

5. Alcune linee di azione: la grande strategia 23

6. Alcune linee di azione: l'economia 25

- a. La cooperazione europea 25
- b. La cooperazione globale 27

7. Alcune linee di azione: politica estera e di sicurezza 29

LE PROPOSTE

Politiche, strumenti, risorse

Alla luce degli interessi e delle priorità dell'Italia nei confronti dell'UE e del vicinato è necessario sviluppare una strategia politica che segua una linea di comportamento coerente ed efficace. Compito non facile ma reso urgente in presenza di una nuova doppia crisi interna ed esterna (come all'inizio degli anni '90) che colpisce il nostro Paese: all'interno, con l'emergere prepotente delle deficienze politiche e strutturali che ormai da anni affievoliscono la credibilità dell'Italia; all'esterno con la nuova profonda trasformazione del sistema multilaterale in un multipolarismo aggressivo e privo dei tradizionali punti di riferimento.

Abbiamo individuato alcune linee prioritarie di iniziativa che, anche se non esaustive, ci appaiono comunque qualificanti:

1. Puntare ad un'**Europa più forte e coesa**, che ci eviti la necessità di una rinazionalizzazione della nostra politica estera, che risulterebbe anche nel necessario ridimensionamento di ambizioni ed obiettivi.
2. Sostenere l'opportunità a breve di emettere dei **Project Bond europei** e mantenere vivo l'interesse e l'iniziativa per arrivare al varo di veri e propri Eurobond.
3. Elaborare procedure pubbliche adeguate per la **ristrutturazione ordinata e tempestiva dei debiti sovrani**.
4. Favorire l'**evoluzione dell'ESM** (European Stability Mechanism) cosicché esso sia autorizzato anche a interventi contro le perturbazioni sistemiche.
5. Arrivare ad un coordinamento di tutte o quasi le politiche economiche (energetiche, industriali, del mercato del lavoro, del *welfare*) sino ad adottare in ambito UE un vero e proprio **Governance Compact** per l'economia.
6. Potenziare e **reformare il FMI** (Fondo Monetario Internazionale) per accrescerne il ruolo nell'ambito della *governance* economica globale.
7. **Potenziare il WTO** (World Trade Organization) per affrontare il tema delle troppo numerose eccezioni alle regole comuni e della loro durata temporale nonché per giungere finalmente a quella maggiore liberalizzazione dei mercati internazionali che il fallimento dei negoziati di Doha non ha sinora permesso.
8. Lavorare perché si attivi la **cooperazione strutturata permanente nel campo della difesa**, sia per quel che riguarda gli investimenti e la politica industriale, sia per quel che riguarda il settore operativo.
9. Potenziare l'iniziativa politica europea in direzione del **Caucaso** e della **Russia**.
10. Riprendere un discorso di **cooperazione più strutturata con la Turchia**, nell'attesa di una sua piena adesione all'UE, nel campo della politica estera e di si-

curezza, in particolare per il Mediterraneo/Medio Oriente e per l'Asia Centrale. Affrontare con discrezione il problema cipriota.

11. Proporre una riforma e un rilancio delle iniziative del **Quartetto** nei confronti del conflitto israeliano-palestinese e rafforzare il ruolo dell'Alto Rappresentante nei confronti dell'Iran.
12. Affrontare unitariamente la questione della **sicurezza dei paesi del Nord Africa**, quelli mediterranei e quelli del Sahara, sino al Corno d'Africa.
13. Energizzare la politica europea nei confronti dei mutamenti in atto nel **mondo arabo**.

Per realizzare tali politiche, la strategia italiana dovrebbe seguire alcune modalità di fondo:

- a. **I compiti a casa.** La progressiva marginalizzazione del Paese si combatte innanzitutto sul fronte interno. Il vincolo esterno tradizionalmente rappresentato dall'UE non è da solo più sufficiente, come è stato dimostrato dal nostro mancato rispetto dei criteri di convergenza macroeconomica di Maastricht. Per di più, in una UE sempre più intergovernativa (malgrado l'esistenza dei trattati) è necessario tenere presente che un gruppo di paesi forti può decidere di fare anche a meno di noi. Con cooperazioni rafforzate interne o esterne ai trattati è sempre possibile procedere senza l'Italia. Gli sforzi verso le riforme strutturali interne (comprese quelle istituzionali) devono quindi essere promossi innanzitutto da noi. È anche l'unico modo per riguadagnare credibilità.
- b. **Legame interno/esterno.** Un criterio da adottare con maggiore chiarezza nelle azioni e decisioni politiche del Paese è quello di legare sempre più strettamente politica interna e politica estera (in particolare europea). I due termini dell'equazione devono essere fra loro compatibili. Sarà in base a tale criterio che dovrà anche essere valutato il nostro interesse a partecipare alle iniziative politiche e alle azioni promosse sia in ambito UE che al di fuori di essa (vedi il caso delle missioni militari).
- c. **Capacità di iniziativa.** In un sistema sempre più multipolare e intergovernativo i nostri interessi si difendono con proposte e iniziative su temi e politiche sia in ambito UE che nei rapporti bilaterali con i nostri *partner*. Le iniziative, per di più, vanno prese con largo anticipo rispetto agli eventuali accadimenti: il richiedere interventi da parte dell'UE e dei nostri *partner* quando il fatto è già accaduto o nel pieno della crisi inibisce il valore della proposta (vedi la ritardata richiesta

alla UE di una politica comune dell'immigrazione quando la crisi era ormai al culmine).

- d. **Coalition building.** Per essere maggiormente credibili ed efficaci, le proposte e iniziative in ambito multilaterale devono essere preferibilmente sostenute da un gruppo di paesi mossi dagli stessi interessi e capaci di farsi ascoltare dagli altri *partner*. All'interno dell'UE, in particolare, non si tratta solamente di privilegiare il rapporto con Francia e Germania (anche se quest'ultima rimane per l'Italia un *partner* fondamentale), ma di coinvolgere altri paesi, grandi e piccoli, purché orientati a condividere le nostre scelte. Questa tattica è spesso mancata al nostro Paese.
- e. **Strumenti.** Il discorso deve poi spostarsi sugli strumenti e le risorse che la nostra politica estera e di difesa deve avere a propria disposizione per essere efficace e credibile. La questione non è semplicemente di risorse finanziarie, ma soprattutto della loro ottimizzazione e di una strumentazione che ne favorisca il migliore impiego. Temi come: il coordinamento fra il nostro servizio diplomatico e l'appena costituito SEAE europeo o quello mai completamente risolto fra le nostre amministrazioni competenti; il ruolo di impulso della Presidenza del Consiglio e la costituzione di organismi tipo il National Security Council, ecc. devono essere ripresi e rilanciati nell'ottica di una maggiore coerenza fra aspetti interni ed esterni della nostra azione europea e internazionale.
- f. **Think Tanks.** In un tale quadro sarebbe anche utile istituire procedure per favorire la cooperazione con gli istituti di ricerca nazionali per l'analisi delle politiche e delle prospettive e la discussione di possibili scenari nonché l'elaborazione di proposte che arricchiscano sia il lavoro dell'amministrazione sia il dibattito pubblico sulle politiche proposte.

1. IL MONDO

Stiamo assistendo a un grande mutamento del quadro globale caratterizzato, tra l'altro, da due fenomeni concomitanti: da un lato un grande sviluppo tecnologico, particolarmente nei settori dell'elettronica e della comunicazione e dall'altro un processo di globalizzazione dei mercati e di re-distribuzione della ricchezza che vede grandi paesi asiatici (ma non solo loro) crescere ad un ritmo molto più rapido dei "vecchi" paesi industrializzati. La drammaticità di questo ultimo fenomeno è stata accentuata dalla crisi che ha colpito in particolare le aree economiche più ricche.

1.a Il governo dei nuovi equilibri strategici e il ruolo degli USA

Un **mutamento degli equilibri internazionali** è inevitabile, anche se richiederà ancora molto tempo per consolidarsi in un nuovo sistema stabilizzato. Le forme che assumerà tale nuovo sistema e le parti che in esso giocheranno i maggiori attori internazionali sono tuttavia ancora confuse ed incerte. Esse saranno in larga misura determinate dall'andamento che assumerà nei prossimi anni il **processo di transizione**, se cioè si svilupperà in modo relativamente ordinato e cooperativo oppure se assumerà caratteristiche marcatamente antagoniste. Il precedente crollo del sistema bipolare, segnato dalla scomparsa dell'Unione Sovietica e del suo blocco, ad esempio, è avvenuto in modo pacifico e, almeno in parte, cooperativo (basti pensare agli accordi raggiunti per evitare una pericolosa proliferazione nucleare). Negli ultimi venti anni, malgrado la persistenza di forti crisi regionali e locali, la crescita del terrorismo internazionale e l'emergere di numerose crisi di governabilità a livello locale, il sistema internazionale è stato complessivamente più pacifico che nel passato. Tuttavia questo precedente positivo non è una garanzia per il futuro.

La Repubblica Popolare Cinese, l'Unione Indiana e la Federazione Russa esprimono ambizioni di *status*, come del resto anche Stati di dimensioni più piccole, come Iran e Turchia, o più periferici come il Brasile e il Sudafrica, che possono rappresentare un problema. Molto dipenderà dal livello e dall'efficacia del **governo del mutamento globale**, sia per quel che riguarda l'economia sia per quel che riguarda la politica e la sicurezza (la pace).

Un tale governo può assumere molteplici forme: può essere assicurato da una singola potenza egemone (modello imperiale), può risultare da un equilibrio multipolare tra

grandi potenze (concerto globale), può essere assicurato da un sistema multilaterale con un livello più o meno forte di istituzionalizzazione (governo multilaterale) o infine essere il portato di una serie più o meno cruenta di conflitti tra potenze non solidali tra loro e con obiettivi diversi, almeno in parte contrapposti (modello conflittuale).

Attualmente assistiamo al convivere tra questi diversi modelli reso possibile dall'esistenza di una potenza dominante, ma non compiutamente egemone (gli USA) e di un sistema multilaterale piuttosto sviluppato, ma incompleto e di limitata efficacia (ovvero solo settorialmente e parzialmente efficace). Il concerto globale, pure esistente, trae da questa situazione elementi di maggiore stabilità, mentre le spinte conflittuali ne risultano moderate, anche se non completamente controllate.

Tale situazione può evolvere in diverse direzioni, ma offre l'opportunità, e in qualche misura anche il tempo necessario per indirizzarla verso il modello più stabile e a maggiore capacità di governo globale, cioè un **modello multilaterale "maturo"** ed efficace. Un fallimento in tale direzione tuttavia aprirebbe rapidamente la strada verso modelli più conflittuali.

L'obiettivo di un più sicuro governo della globalizzazione richiede il crescente coinvolgimento delle potenze "emergenti" nella gestione e nel rafforzamento del sistema multilaterale per consentire una sua maggiore completezza ed efficacia: è necessario **allargare il "consenso"** e la solidarietà internazionali.

Un tale obiettivo è particolarmente rilevante per i paesi europei, pienamente integrati nel sistema multilaterale, ma anche più esposti alle sue crisi perché non in grado, nella situazione attuale, di esercitare una funzione dominante o egemone, se non in alleanza con gli Stati Uniti. Teoricamente, una **maggiore integrazione euro-americana** potrebbe esercitare una reale egemonia globale, sia nel campo economico sia in quello della sicurezza (eventualmente anche in contrasto con le potenze emergenti). Tuttavia una tale prospettiva non si realizza per ragioni politico-istituzionali apparentemente insuperabili, almeno nel breve-medio periodo. Al contrario la **debolezza istituzionale dell'Unione Europea**, il peso della crisi economica e la crescente propensione americana a valutare le proprie scelte in chiave di affermazione nazionale più che multilaterale diminuiscono il tasso di coesione della "comunità atlantica", anche se permane il comune interesse per una migliore governabilità internazionale. Evoluzioni politiche interne di tipo nazionalistico, così come la diminuzione del consenso "bi-partisan", negli USA e in Europa, indeboliscono il tasso di solidarietà del sistema atlantico.

Risulta evidente l'indisponibilità dell'attuale Amministrazione e dell'intera élite americana ad accettare il ridimensionamento del ruolo del proprio Paese negli equilibri mondiali. Lo ha reso manifesto lo stesso Presidente Barack Obama, in occasione del discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato al Congresso lo scorso 24 gennaio. **La prospettiva del declino è stata respinta** ed è stata imbastita una complessa azione di contenimento della sfida portata dai giganti emergenti, che è probabilmente la cifra più significativa della politica mondiale recente, anche per le conseguenze che sta dispiegando su un vasto insieme di teatri: dal Nord Africa all'Afghanistan ed oltre.

La strategia adottata dagli USA tuttavia, pur mantenendo alcune delle caratteristiche multilaterali che le sono proprie sin dal periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, sembra oggi piuttosto centrata su una **rivisitazione della "balance of power"** anglosassone e del più antico approccio bizantino, combinando vecchi e nuovi strumenti di influenza per prevenire l'aggregazione di un fronte antiegemonico e così differire nel tempo la formazione in capo ai potenziali *challenger* strategici delle capacità necessarie a contendere agli Stati Uniti la supremazia globale. Tale *leadership* poggia sul **dominio militare** assoluto dell'aerospazio e del mare, oltreché sulla **centralità del dollaro** nel sistema finanziario internazionale. Questi fattori si rinforzano mutuamente, giacché il primato militare garantisce la solvibilità delle obbligazioni denominate in dollari, mentre la supremazia del biglietto verde consente agli Stati Uniti di diluire i costi di esercizio della loro posizione dominante ed all'occasione anche di effettuare operazioni di signoraggio internazionale.

Le spese per la difesa americana continuano a superare largamente quelle dei maggiori potenziali rivali, anche se le prime calano e le seconde aumentano. Inoltre, si concentrano nelle capacità considerate cruciali dal punto di vista strategico, mentre si punta sulla possibilità che l'instabilità interna e regionale propria delle regioni in cui operano i maggiori *challenger* li costringa, presto o tardi, a distrarre risorse dai critici comparti dell'aerospazio e del mare per destinarle alle forze terrestri necessarie a fronteggiare le crisi e sostenere la crescita delle rivalità regionali, secondo uno schema già abbastanza facilmente leggibile nell'area mediterranea e nell'Asia centro-meridionale.

In altre parole, in questa fase, gli Stati Uniti potrebbero tentare di **trasferire unilateralmente** sulle spalle dei loro potenziali rivali e competitori parte cospicua degli oneri legati al mantenimento della sicurezza internazionale, in modo tale da preservare al

meglio le basi della propria potenza e rallentare la crescita dei Paesi che possono sfidarla. Tale sviluppo non sarebbe tuttavia univoco, poiché continua anche la più tradizionale politica americana di rafforzamento solidale delle Alleanze e delle istituzioni internazionali, se non altro per preservare nel tempo quelle capacità complessive di gestione e riduzione delle crisi che esistono al di fuori degli USA e che sono così preziose per il mantenimento della posizione dominante americana. Vi è qui un ampio spazio di iniziativa potenziale per alleati che intendano utilizzarlo al meglio, a condizione, evidentemente, di mantenere un buon livello di convergenza tra i loro interessi e quelli degli americani, nonché tra i mezzi a loro disposizione e le sfide da affrontare.

1.b. Il governo dell'economia mondiale e le nuove potenze

Di particolare interesse è il quadro del governo globale della stabilità finanziaria e dei meccanismi globali per affrontare i rischi sistemici. Un candidato naturale ad ospitare e guidare un meccanismo del genere è il **FMI**. Ma perché il FMI eserciti questa funzione, le sue dimensioni, il suo mandato e la sua *governance* vanno riformati grandemente. Tale questione richiama l'importanza della cooperazione globale che la crisi finanziaria esplosa nel 2008 ha sottolineato. Quella crisi ha dato luogo ad una **valorizzazione del G20** e a un'agenda di riforma della *governance* economico-finanziaria globale che, almeno agli inizi, è stata ambiziosa e ha visto seriamente impegnati i governi di tutto il mondo. Un impegno che ha riguardato soprattutto gli indirizzi di miglioramento della regolamentazione e della vigilanza finanziarie ma che ha anche interessato il coordinamento delle politiche macroeconomiche, l'attenzione per i temi del commercio mondiale e per lo sviluppo economico.

Dall'anno scorso il G20 pare tuttavia incapace di rilanciare con forza la cooperazione globale e, soprattutto, di stimolare e monitorare l'effettiva implementazione delle linee di indirizzo adottate. Grandi difficoltà, in particolare, paiono emergere nell'avanzare con le **nuove regole per la finanza**, in modi omogenei e coordinati in tutto il mondo. Da un lato la pressione degli intermediari finanziari che mirano a rallentare la ri-regolamentazione o a conformarla ai loro interessi speciali; dall'altro gli interessi nazionali e regionali che ostacolano provvedimenti globali omogenei e coordinati e causano, in particolare, la divergenza dei processi di riforma degli USA e dell'UE. Pare inoltre abbandonato lo sforzo di concepire forme rilevanti di coordinamento globale delle politiche monetarie e di bilancio. Un **coordinamento delle politiche di bilancio** del genere comporterebbe, fra l'altro, pressioni internazionali molto più forti per

l'aggiustamento del *deficit* pubblico statunitense. Le politiche monetarie continuano a gareggiare per espansività e, ancora, la banca centrale USA è prima nella gara: ne risentono gli incentivi ai movimenti internazionali di capitali orientati alla speculazione di breve termine, oltre che la volatilità potenziale e la concorrenza nell'indebolimento dei tassi di cambio; si espande fuori controllo la liquidità mondiale; cresce il potenziale inflazionistico in caso di ripresa della domanda; si sostengono artificialmente i valori di attività finanziarie e attività "rifugio" e crescono i prezzi di alcune importanti materie prime.

Quanto a rilanciare **le liberalizzazioni commerciali**, rafforzare il WTO ed estenderne il mandato, non si vedono progressi e, anzi, abbondano i segni di crescenti tensioni protezionistiche, con le strategie delle società multinazionali che si adattano a un mondo che cerca di de-globalizzarsi "contro natura" e basano le localizzazioni produttive e lo schema dei loro commerci su regioni fra le quali rischiano di allargarsi i solchi. Coerentemente a questo *trend*, si è registrato negli ultimi anni un considerevole aumento di accordi al di fuori del WTO che assumono spesso un carattere bilaterale o, al massimo, plurilaterale. All'inizio dello scorso anno ben 489 accordi di questo tipo erano già stati notificati al WTO. La maggior parte di questi riguardano la creazione di aree di libero scambio, ma stanno crescendo in fretta anche gli accordi bilaterali riguardanti gli investimenti diretti esteri (ovvero i BITS, "Bilateral Investment Treaties"). Ciò rientra nel complesso capitolo delle **eccezioni alle regole del WTO** che sono state concesse a causa della crisi. Vi è infatti incertezza sulla temporaneità delle misure eccezionali fin qui adottate e sulla reale volontà degli stati di rimuoverle.

1.c. Il governo dell'ambiente e la posizione della UE

Merita infine attenzione la questione della lotta globale ai cambiamenti climatici. L'UE è al momento l'unica area al mondo che si è posta - con la strategia "20-20-20 entro il 2020" - obiettivi vincolanti di riduzione di gas ad effetto serra per il periodo post-Kyoto, ovvero a partire dal 2013. Mentre l'unilateralità di queste misure non sembra al momento poter generare fenomeni significativi di *carbon leakage* (ovvero di spostamento delle produzioni industriali verso paesi extra-UE con regole ambientali più permissive), sul piano degli scambi commerciali internazionali si potrebbe comunque correre il rischio di una vera - o percepita - *unfair competition* da parte di imprese extra-UE. Ciò sarà probabilmente più vero a partire dal 2013, ovvero da quando i permessi di in-

quinamento nella UE saranno acquisiti dalle imprese a titolo oneroso, ovvero mediante aste (mentre adesso sono in gran parte acquisiti a titolo gratuito secondo la logica del *grandfathering*). È possibile dunque attendersi che le *lobby* industriali europee chiedano misure di protezione alle Istituzioni comunitarie che assumerebbero non tanto la forma di barriere tariffarie (vistosamente contrarie alle regole del WTO), quanto piuttosto quelle di **barriere non tariffarie** (si pensi, ad esempio, agli *standard* tecnici) che potrebbero tuttavia risultare ugualmente contrarie alle regole del WTO. In altri termini si riscontra in questo ambito un potenziale di notevole conflittualità all'interno del WTO stesso, per il quale non esistono ad oggi regole chiare e condivise.

2. L'EUROPA

Il dopo Lisbona non ha portato gli attesi effetti di una migliore governabilità dell'Unione Europea: non ha risolto la vecchia questione relativa al governo dell'economia (e della moneta); non è riuscito a completare il mercato interno (liberalizzazione dei servizi); non ha migliorato le *performance* dell'UE nella politica estera e di sicurezza; non ha varato la cooperazione strutturata nella politica di difesa. Sulla spinta della crisi, prima finanziaria ed ora anche economica, si è riaperto un difficile dibattito istituzionale su un Nuovo Trattato che si sviluppa, almeno inizialmente, al di fuori della cornice dei trattati vigenti.

2.a. I limiti del Trattato di Lisbona e il Fiscal Compact

Viene così sottolineata la **perdita di credibilità del trattato di Lisbona** fresco di ratifica (dicembre 2009), ma che già non risponde più alle esigenze di governo dell'UE. A questo proposito è interessante ricordare come all'atto della ratifica i *leader* politici e i diplomatici avessero dichiarato senza esitazione che una nuova riforma dei trattati non sarebbe apparsa all'orizzonte prima di una generazione. È bastata una crisi, per quanto profonda, a rendere necessaria una ripresa dei lavori di aggiustamento delle istituzioni.

In secondo luogo il dopo Lisbona tende a consolidare una divisione dell'Unione in **vari cerchi**: i paesi dell'Euro (molti dei quali ormai ai margini); i paesi che, pur avendo firmato il Fiscal Compact, non lo ratificheranno (o ne ritarderanno la ratifica); i paesi firmatari che non partecipano all'Euro; infine i governi che staranno con la Gran Bre-

tagna e la Repubblica Ceca nel rifiuto di sottoscriverlo. Tali cerchi in parte si aggiungono e in parte si sovrappongono ad altri, quali ad esempio quello di Schengen o quelli che si formano per l'auto-esclusione di uno o più paesi da alcune politiche comuni (ad esempio nel campo della difesa). Ne emerge un disegno futuro di Europa a centri concentrici, almeno per quanto riguarda il governo della moneta, e a geometria variabile per il complesso delle sue politiche.

La cosa non è sorprendente. La storia dell'integrazione europea è stata caratterizzata da una serie di "crisi esistenziali" il cui superamento ha permesso di raggiungere una serie di "compromessi fondanti", spingendo in avanti il processo e insieme allargandolo ad un crescente numero di paesi. È un processo di crescita attraverso la frammentazione che tuttavia richiede anche l'individuazione e lo sviluppo di **nuove soluzioni multilaterali** da inserire in ambito comunitario. Di ciò non può esistere alcuna certezza preventiva. Dopo il crollo della Comunità Europea di Difesa (CED) l'Europa non individuò un nuovo e più o meno avanzato compromesso nel campo della difesa, ma finì per svilupparsi in tutt'altra direzione (comunità economica). Ciò però fu reso possibile anche dal fatto che le problematiche della difesa (incluse quelle del riarmo della Germania) poterono essere affrontate positivamente all'interno del quadro atlantico, grazie all'alleanza con gli USA. Attualmente, la crisi di legittimità e di efficacia delle politiche europee (estera, della difesa, monetaria e della crescita economica) non riescono a trovare soluzioni credibili in altri contesti multilaterali (atlantici o globali), anch'essi troppo limitati o in crisi. Al contrario aumenta la "**domanda d'Europa**", cioè la richiesta che sia l'UE a contribuire positivamente alle carenze della governabilità globale, e non viceversa. Ciò restringe quindi la libertà d'azione degli stati europei, messi di fronte alla classica sfida: *hic Rhodus, hic salta*.

In assenza di scelte significative, sarà estremamente difficile d'ora in poi parlare di "modello europeo" nei confronti di paesi terzi e di altre regioni del mondo: la politica estera dell'UE ne uscirà ulteriormente indebolita, come pure quelle di allargamento e vicinato che nel passato avevano costituito il *core* delle politiche esterne dell'Unione.

La "capacità di integrazione" dell'UE si è trovata ridotta ai suoi termini minimi essenziali, non tanto perché la metodologia di conduzione verso il Nuovo Trattato è stata fortemente intergovernativa (ciò è dopotutto in linea con le passate esperienze), quanto perché il negoziato stesso è di fatto rimasto quasi interamente nelle mani di **Francia e Germania**, e talvolta della sola Germania, con qualche contributo in positivo

(Italia, Olanda, ecc.) o in negativo (Gran Bretagna) del tutto occasionali, mentre hanno giocato un ruolo politico/istituzionale secondario i presidenti della Commissione, del Consiglio europeo e dell'Eurogruppo, con qualche sforzo volontaristico in più da parte del Parlamento europeo e della Banca Centrale Europea (BCE).

Questo percorso politico-diplomatico rischia di pesare anche sulle modalità di attuazione del **Nuovo Trattato**, sia con riferimento al ruolo formale e sostanziale che dovranno in futuro svolgere le istituzioni dell'Unione (Commissione, Consiglio, Corte di Giustizia e BCE); sia nei confronti delle prospettive del previsto "riassorbimento" dell'Accordo nella cornice del Trattato di Lisbona, trasformandolo in una "cooperazione rafforzata" come è accaduto in passato con il Sistema Monetario Europeo (SME) e con il trattato di Schengen.

Nel frattempo si affaccia all'orizzonte un altro tema che potrà mettere in forse anche i risultati raggiunti: le **prospettive finanziarie 2014-20**, punto di snodo delle politiche economiche e di crescita dell'Unione fino al termine del decennio. Dall'esito di questo negoziato dipenderà non solo un migliore equilibrio fra le poste di bilancio ancora troppo concentrate sulla politica agricola comune, ma anche la tenuta del disegno di integrazione europea oggi pericolosamente orientato a considerare le singole politiche in termini contabili di costi e benefici, a tutto discapito di una visione politica dell'Unione.

Inoltre vanno esaminate quelle politiche e meccanismi decisionali che seppure previsti dal Trattato di Lisbona sono stati accantonati o depotenziati dall'emergenza economico-finanziaria europea. Ci riferiamo in modo particolare alla zoppicante **politica estera dell'UE** e all'allontanamento della prospettiva di una **politica di difesa comune**. Va infatti tenuto presente che la parte più innovativa del Trattato di Lisbona ha riguardato gli strumenti e le competenze dell'UE in questi settori, tanto da introdurre un articolato concetto di flessibilità proprio nella difesa (missioni, Agenzia Europea della Difesa (EDA), cooperazione strutturata permanente). Eppure, al di là della ancora ambigua natura dell'EDA, nulla è stato ancora attivato, né le nuove missioni (Eurofor Libia solo sulla carta), né i *battlegroup*, né tantomeno la cooperazione strutturata, malgrado le varie lettere di Weimar o dei Cinque andassero in questa direzione.

Molti osservatori sostengono che la responsabilità di tutto risalga ad una serie di fattori quali una profonda **mancanza di leadership in Europa**, una minore intesa fra

Parigi e Berlino, la deriva sempre più netta della Gran Bretagna, la presenza di *leader* quotidianamente alle prese con problemi domestici, siano essi elettorali o sociali, ed infine (e conseguentemente) il prevalere, nel **Consiglio europeo**, della propensione strettamente intergovernativa. La conseguenza più immediata sarebbe la marginalizzazione delle altre istituzioni comunitarie sui grandi temi e il loro progressivo depotenziamento, al di là dei limiti personali e politici dei responsabili che le guidano. In realtà, benché tutti questi elementi abbiano il loro peso, è piuttosto la **debolezza dei meccanismi di governance politica dell'UE** che aggrava il problema, come appare evidente dal ricorso ad un Nuovo Trattato intergovernativo per assicurare una parvenza di governo dell'economia.

La mancanza di capacità di governo rende ancora più evidente la progressiva frattura, per ora limitata all'Euro, fra paesi del Sud e del Nord Europa (con l'eccezione in negativo dell'Irlanda), ove i primi appaiono sempre più fragili e incapaci di adeguarsi alle regole comuni e i secondi tentati dall'imporre vincoli e condizioni sempre più stringenti, a discapito dei principi di solidarietà e redistribuzione che dovrebbero contraddistinguere un'area integrata.

2.b. Uscire dalla crisi finanziaria ed economica e il ruolo dell'ESM

Le due principali osservazioni da fare sul progetto dell'ESM, riguardano il suo ruolo nella gestione del rischio sistemico e la sua attività di raccolta di fondi extraeuropei. Il problema del rischio sistemico si pone perché, così come è stato concepito, l'ESM può solo intervenire in modo bilaterale, cioè con finanziamenti a singoli paesi membri, basati sulla cosiddetta *strict conditionality*, cioè su accordi che impongono al Paese, a fronte dell'aiuto ricevuto, specifiche condizioni di politica economica. Questi interventi possono aiutare ad affrontare i problemi che hanno radice nel Paese. Non sono invece adeguati per far fronte a **perturbazioni sistemiche**, cioè derivanti dalle interdipendenze presenti nei mercati finanziari internazionali, che possono ferire la liquidità o, addirittura, minacciare l'insolvenza, di più di un Paese, compresi quelli che non hanno diretta responsabilità nell'origine della perturbazione sistemica. Per affrontare i problemi sistemici l'ESM dovrebbe poter procedere di sua iniziativa ad acquisti di titoli e finanziamenti vari, adeguando prontamente le sue modalità di intervento alle circostanze della perturbazione, senza dover canalizzare le sue azioni entro linee di credito bilaterali *strictly conditioned*.

Il caso dell'ESM è sintomatico del fatto che molti degli importanti approfondimenti della cooperazione europea identificati negli ultimi mesi sono ancora allo stato embrionale e che il clima politico europeo non sembra andare nella direzione di un maggior **accentramento del governo delle economie**, nonostante le frequenti dichiarazioni che giungono da varie parti, più o meno sinceramente. I Paesi che, come l'Italia, si sono messi su una strada di profondo riaggiustamento economico-finanziario, lo hanno fatto seguendo indicazioni comunitarie, ma sotto l'imperio della speculazione, che ha assunto la funzione che gli economisti chiamano disciplina di mercato. I termometri delle crisi finanziarie sovrane non sono stati tanto i giudizi della Commissione quanto il livello dei cosiddetti *spread* fra i rendimenti dei titoli pubblici dei Paesi considerati diversamente rischiosi dagli investitori. Nella riconquista della stabilità finanziaria il valore aggiunto della cooperazione comunitaria è stato quindi piuttosto scarso, se si esclude l'effetto dell'annuncio. Tale cooperazione ha avuto qualche evidente rilievo tuttavia nel caso di tre piccoli Stati (Grecia, Irlanda e Portogallo). Nel caso della Grecia, inoltre, si è dovuto ricorrere - soprattutto per volere tedesco - a una ristrutturazione dei debiti del governo attuata in modo volontario e privatistico, senza toccare i creditori pubblici, senza coinvolgere decisioni politiche concertate e, anzi, in presenza di dichiarazioni che considerano tale procedura un'eccezione irripetibile escludendo, anche per il futuro, il *default* gestito e controllato da autorità comunitarie dagli strumenti ufficiali per la gestione delle crisi dei debiti sovrani.

2.c. Rimediare alle crisi delle bilance dei pagamenti

Ragionando più in generale, quello che sembra mancare nell'approccio finora seguito dalla UE è un pieno riconoscimento della vera natura della crisi. Quest'ultima è stata per troppo tempo considerata principalmente una crisi del debito, ovvero una crisi che ha colpito principalmente i conti pubblici degli stati membri. Non è un caso che lo strettissimo coordinamento delle politiche di bilancio - perseguito attraverso il Fiscal Compact - rappresenti il risultato più vistoso e rilevante sin qui ottenuto. Ma a ben vedere ciò che ha colpito la UE, e che diventa ancora più rilevante per i paesi che condividono la moneta unica, è una **crisi della bilancia dei pagamenti**. Il peccato originale della costituzione dell'Euro è stato infatti l'implicito riconoscimento che attraverso la creazione di una moneta unica si sarebbe generata convergenza economica tra i paesi membri. Quest'ultima in realtà si è verificata solo in parte e ha nascosto invece **dinamiche divergenti tra le economie** dell'eurozona. In particolare, nei primi 10 anni di vita della moneta unica, i cosiddetti PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna)

hanno visto crescere di poco la produttività del lavoro (con l'Italia addirittura fanalino di coda nell'UE a 27 in alcuni anni) e non sono stati in grado di far fronte alle conseguenti perdite di competitività. Al contrario la Germania ha migliorato sensibilmente la produttività del lavoro e ha saputo rafforzare la propria posizione competitiva attraverso una riduzione dei prezzi favorita da oculate politiche di moderazione salariale. Il risultato di tutto ciò è stato un sorprendente balzo in avanti delle partite correnti della Germania (da un *deficit* pari a 35,2 miliardi di euro nel 2000 a un *surplus* di oltre 165 miliardi di euro nel 2008) che si è contrapposto specularmente ad un crescente *deficit* del gruppo dei PIIGS.

A fronte di tale divergenza, che in linea di principio potrebbe peraltro risultare in un effetto prociclico della politica monetaria della BCE in alcuni paesi, non sono presenti nell'eurozona **meccanismi redistributivi** tipici di un sistema federale, come ad esempio quello americano. Non sono infatti possibili trasferimenti di fondi federali dagli stati più ricchi a quelli in difficoltà e non risultano attivabili meccanismi privati come la mobilità intra-UE dei lavoratori, ancora fortemente limitata.

In un contesto di crisi delle bilance dei pagamenti, lo stretto coordinamento delle politiche di bilancio è senza dubbio una misura necessaria e positiva, ma rischia di risultare insufficiente. D'altra parte basti ricordare che la Spagna non presentava particolari problemi nei propri conti pubblici prima dello scoppio della crisi (anzi, registrava un *surplus*), ma la sua situazione si è via via deteriorata a causa della bolla immobiliare resa ancora più esplosiva da un sistema bancario particolarmente fragile.

Il Fiscal Compact non sarebbe in grado di identificare queste fragilità che richiederebbero invece un più ampio **coordinamento delle politiche economiche** dei paesi dell'eurozona. Al riguardo rischiano di risultare ancora insufficienti, in quanto eccessivamente frammentate e non iscritte in un efficace e coerente quadro complessivo di riforma, le iniziative sin qui avviate: le nuove Autorità di vigilanza micro e macro prudenziali, il patto "Euro-Plus", l'ancoraggio del Semestre europeo agli obiettivi della strategia "Europa 2020" attraverso i "Programmi nazionali di riforma", l'identificazione di uno *scoreboard* atto a segnalare squilibri macroeconomici nell'ambito del "Six Pack".

L'insieme di queste considerazioni non semplifica la risposta che l'UE dovrebbe dare al mutato equilibrio geostrategico nel mondo. Né tantomeno la aiuta ad occuparsi con coerenza e costanza della regione che la circonda.

3. IL MEDITERRANEO E IL VICINATO

Il Mediterraneo non è più da tempo il *Mare Nostrum* dell'Europa, anche se, nel tempo, l'UE si è allargata sino a includere quasi interamente l'arco settentrionale di questo mare e le isole maggiori. Fa ancora eccezione la Turchia (anche se il negoziato per la sua adesione all'UE è formalmente in corso), mentre i restanti paesi della penisola balcanica sono inseriti, con pochissime eccezioni, in un processo di progressivo allargamento dell'UE, a scadenze più o meno brevi. Tuttavia è anche aumentata la penetrazione economica internazionale (incluse potenze emergenti come la Cina e il Brasile), vi è un ritorno di interesse della Russia e permane la presenza strategica americana che si era consolidata ai tempi della Guerra Fredda.

Più significativamente, malgrado una fitta rete di rapporti bilaterali e multilaterali, l'Europa non sembra ancora in grado di offrire una seria **ricetta di sicurezza e di sviluppo** alle altre regioni rivierasche, che sono invece fortemente indebolite dalle conseguenze della sua crisi economica.

L'UE sta perdendo il suo capitale di credibilità in **Est Europa**, in particolare nei confronti dell'Ucraina e della Georgia e rischia di trovarsi spiazzata da un ritorno della Russia sia nell'Est che nella regione Caucasica. Eppure sono aree di enorme importanza sia in termini di sicurezza energetica sia di futuro sviluppo economico/commerciale. La stabilità di questo vicinato è quindi nell'interesse dell'Unione e necessita politiche ben più coerenti ed efficaci delle attuali.

Ancora più difficile è la posizione dell'UE verso i **Balcani e la Turchia**. Qui si scontra anche un dilemma di fondo sul futuro dell'UE, fra la tradizionale politica di allargamento (Croazia) e le crescenti tentazioni al ridimensionamento del numero degli stati membri (vedi il recente caso inglese sul Fiscal Compact) che facciano parte del *core* dell'Unione. Il dilemma è particolarmente acuto nei confronti della Turchia con cui, per di più, crescono le divergenze anche nel campo delle politiche estere e di sicurezza. Una più chiara posizione europea si renderà a breve necessaria, anche perché la Turchia sembra sempre più orientata a "prendere il largo" rispetto alla tradizionale opzione europea.

Vi è poi l'eterno capitolo del **Medio Oriente** ove l'UE sta facendo intravedere un maggior grado di assertività, anche se continua a mancare una strategia complessiva e

una strumentazione adeguata, a cominciare dal ruolo del Quartetto, ormai relegato a iniziative più di forma che di sostanza. Per non parlare poi del ruolo del E3/UE + 3 nei confronti dell'Iran, all'interno del quale la mediazione europea rappresenta un fattore di equilibrio, anche se non decisivo sul futuro delle relazioni fra Iran, USA ed Israele.

Appaiono carenti anche le politiche dell'UE nel **Mediterraneo**: quelle del passato sono clamorosamente fallite senza che ad esse se ne sostituiscano di nuove. Certo non basta lo *slogan* delle tre M (*Market, Money, Migration*) lanciato dall'Alto Rappresentante all'indomani della primavera araba, anche perché nessuna delle tre presenta veri elementi di novità. Manca poi un collegamento con gli interessi dell'UE nell'**Africa Subsahariana**, ove il tema della sicurezza e dello sviluppo economico rimane prevalente e la concorrenza di altri attori nazionali si fa sempre più vigorosa. Anche nei confronti del Mediterraneo/Africa vanno ripensate strategia, politiche e strumenti.

4. SCENARI ITALIANI

Tradizionalmente abbiamo individuato tre diversi modelli di riferimento per la politica estera italiana: a. *L'alleanza asimmetrica*, b. *L'autonomia bilaterale* e c. *Il multilateralismo attivo*.

Alcuni in realtà dubitano che sia opportuno delineare un modello coerente di comportamento internazionale, in quanto temono che ciò finirebbe per limitare la libertà di scelta del Paese, facendo perdere occasioni preziose. È quello che potremmo definire un **approccio levantino alla politica estera**: un termine che già in passato è stato ampiamente usato per descrivere (a volte ingiustamente, ma tant'è) le fatiche della nostra diplomazia, sia prima dello stato unitario che dopo, tacciata di machiavellismo di basso conio o addirittura di semplice avidità commerciale. Tuttavia, anche per fare i levantini servono gli strumenti adatti ed è opportuno mobilitare il necessario consenso politico interno. In altri termini, anche qualora non si volesse mettere per iscritto una strategia o non si desiderasse aprire un dibattito pubblico, essa continuerebbe comunque a essere necessaria, almeno per evitare quanto più possibile impotenza e velleitarismo maggiorato.

In effetti sembra che la politica estera italiana si muova in un **cerchio definito da tre punti**: a seconda di quanto si avvicina o si allontana dall'uno o dall'altro, essa può assumere diverse caratteristiche.

4.a. Alleanza asimmetrica

Il primo punto è quello dell'**alleanza asimmetrica**. L'Italia ha spesso cercato di compensare le proprie relative debolezze attraverso una stretta alleanza con una delle **maggiori potenze**. Oggi questo approccio tradizionale è stato in parte moderato e corretto da un complesso di organizzazioni e politiche multilaterali, ma, in presenza di una crisi del contesto multilaterale, o comunque della necessità di una sua profonda riforma, il legame asimmetrico con la potenza maggiore potrebbe assumere maggiore importanza. Il problema, tuttavia, non è tanto sapere se ciò converrebbe all'Italia, quanto accertarsi dell'effettiva disponibilità (e capacità) della potenza maggiore a svolgere un tale ruolo di "protettore", e a quali costi. Questo vale appunto per l'opzione obbligata del contesto attuale, gli **Stati Uniti**, l'unica vera superpotenza rimasta, e anche quella con cui l'Italia ha già grande dimestichezza e forti legami. Gli USA, infatti, sono oggi meno interessati di ieri alla scena europea, mentre chiedono in misura crescente ai loro alleati contributi difficili e onerosi anche fuori dell'Europa (di tipo militare, ma non solo). L'Italia non sempre è in grado di pagare tale prezzo, o quanto meno non nella misura di altri paesi europei quali il Regno Unito o la Francia. Il rischio è dunque che nel rapporto asimmetrico principale si inseriscano altre piccole asimmetrie parallele o competitive, che finirebbero per vanificare la supposta utilità di quella alleanza.

Un altro problema (che ci porta più vicini al secondo punto del nostro cerchio) consiste nel fatto che una più stretta alleanza con gli USA potrebbe creare problemi alla politica estera italiana sia nel Mediterraneo che nei confronti della Russia (e forse, nel più lungo termine, anche della Turchia), indebolendo l'immagine di un'Italia più aperta e disponibile, in grado di mediare anche con quanto ad altri potrebbe apparire inaccettabile.

Infine, è sempre possibile che una tale alleanza asimmetrica finisca per indebolire ulteriormente la forza delle istituzioni multilaterali e in particolare le prospettive dell'UE: basti ricordare quello che avvenne in Europa quando l'amministrazione Bush premette decisamente sul pedale "asimmetrico" in occasione della guerra in Iraq.

Tutte le altre opzioni di alleanza asimmetrica sono ancora più problematiche. In particolare, il maggiore Paese europeo, la **Germania**, non sembra avere l'ambizione di ricoprire il ruolo di potenza protettrice, e comunque certo non nei confronti dell'Italia (semmai verso qualche Paese minore dell'Europa centro-orientale).

4.b. Bilateralismo autonomo

Giungiamo quindi al secondo punto del cerchio: quello dell'**autonomia bilaterale**. Diamo pure per scontata una crisi forse non irreversibile, ma comunque di lungo periodo, del multilateralismo. Per l'Italia ciò delineerebbe una situazione ad alto rischio, che richiederebbe una rapida verifica dell'effettiva tenuta dei molti legami multilaterali e bilaterali esistenti, e quindi lo studio di possibili rimedi. Poiché l'abbandono puro e semplice di questi legami è impensabile e comunque troppo traumatico, lo sforzo dovrebbe essere quello di **accentuare i legami bilaterali** e l'**autonomia politica ed economica italiana** senza abbandonare del tutto il quadro pregresso. Si tratterebbe in pratica di accentuare le iniziative autonome in campo bilaterale. Esse sarebbero in primo luogo economiche e commerciali, ma dovrebbero progressivamente estendersi anche al campo politico. Non è una cosa facile. Soprattutto essa richiederebbe la rapida mobilitazione e l'effettiva disponibilità in tempo utile di **risorse significative**, sia organizzative sia economiche, per dare immediata sostanza e credibilità agli impegni presi in campo bilaterale, così da esigere un eguale comportamento dai nostri interlocutori. Allo stesso tempo, essa dovrebbe essere condotta in modo da non suscitare reazioni eccessive da parte del contesto internazionale.

Anche con queste premesse, tuttavia, una politica di bilateralismo autonomo non potrebbe evitare alcune **ricadute negative**. Da un lato essa contribuirebbe ad accelerare la **frammentazione di un sistema multilaterale** che, a tutt'oggi, si è rivelato positivo per l'Italia. D'altro lato la necessità di formare nuovi strumenti rafforzati d'intervento porrebbe ancora una volta il problema mai seriamente affrontato di una **profonda riforma del sistema decisionale e operativo italiano** per tutto quello che riguarda la politica estera, la sicurezza, la difesa e la gestione delle emergenze. In pratica una maggiore autonomia bilaterale richiede strumenti molto più forti e affinati di azione internazionale e disponibilità significative, in termini di bilancio, per orientare rapidamente nella direzione voluta le scelte dei singoli operatori. In assenza di tali strumenti e capacità rischierebbe invece di risolversi in un'esperienza di velleitarismo maggiorato.

4.c. Multilateralismo attivo

Siamo quindi al terzo punto del cerchio ideale della politica estera italiana, quello che può essere definito il **multilateralismo attivo**, o anche propositivo. Non si tratta semplicemente di confermare la presenza negli organismi multilaterali o di affermare

un'esigenza generale e generica di un loro rilancio o potenziamento. In effetti, e in analogia con gli altri punti qualificanti della politica estera italiana (i rapporti asimmetrici e l'autonomia bilaterale), si tratta di individuare i **temi e le coalizioni possibili** per rafforzare determinate politiche multilaterali. In altri termini, oggi è difficile pensare a una politica multilaterale efficace che prescindendo da un'accentuata capacità di mobilitare interessi e alleanze che, selettivamente, possano operare a favore di determinate scelte o strumenti.

Per l'Italia questo può a volte prendere la forma di un certo **volontarismo**, propugnando l'eventuale integrazione del Paese all'interno di accordi che inizialmente lo escludevano (o quanto meno non lo contemplavano). Perché un simile approccio abbia successo, naturalmente, se da un lato è necessaria una rapida reattività del sistema nazionale, d'altro lato è anche necessario puntare sulla piena **credibilità internazionale** dei nostri operatori a ogni livello: solo in tal modo infatti sarà possibile raccogliere per tempo le informazioni necessarie e allo stesso momento ottenere l'attenzione e la disponibilità al compromesso dei nostri interlocutori. Troppo spesso nel recente passato, anche all'interno dell'UE, una nostra insufficienza informativa e scarsa reattività ci ha spinto, per esigenze difensive, ad assumere rigide posizioni che hanno indebolito la nostra credibilità e ridotto il tasso di consenso attorno alle nostre scelte, senza neppure avere alla fine pieno successo. Questo è un esempio di multilateralismo passivo, o anche reattivo, ed è esattamente l'opposto di quello che sarebbe consigliabile.

Naturalmente, anche in questo caso si pone un **problema di strumenti** che richiedono opportuni e non secondari investimenti (ad esempio, per assicurare la migliore presenza di funzionari italiani nelle organizzazioni internazionali, nonché per comprendere meglio le problematiche affrontate in quelle sedi, e quindi studiare le possibili coalizioni da promuovere al loro interno). Rafforzare le alleanze e i rapporti bilaterali al fine di accrescere l'efficacia del quadro multilaterale è una politica certamente delicata e difficile, ma è anche la prospettiva più credibile per riuscire a gestire con successo i nuovi problemi regionali e globali e le tante crisi in atto.

5. ALCUNE LINEE DI AZIONE: LA GRANDE STRATEGIA

Nello scenario appena delineato, la posizione dell'Italia, **media potenza** con interessi tendenzialmente globali, appare particolarmente vulnerabile, tanto in ragione del fatto di trovarsi in prossimità di una delle linee di faglia che separano le zone geopoliticamente stabili da quelle che sono invece in fermento, quanto degli oggettivi limiti che gravano sulle proprie capacità d'iniziativa nelle aree più lontane dai propri confini.

Le vicende culminate recentemente nell'arresto da parte della polizia indiana di due militari appartenenti ad uno dei Nuclei militari di protezione imbarcati sui mercantili italiani in transito in acque infestate dalla pirateria e nello sfortunato *blitz* anglo-nigeriano in cui ha trovato la morte un ostaggio italiano hanno dimostrato quali limiti incontri l'Italia nel tutelare l'incolumità dei suoi cittadini, persino quando in divisa, a distanza dai propri confini ed al di fuori della propria area geopolitica di riferimento.

In un mondo che tende a ridistribuire la potenza politica e la ricchezza concentrandola in capo ai giganti emergenti, l'Italia sembra conseguentemente più che mai obbligata a cercare in un ambito più largo le potenzialità che occorrono al sistema Paese per continuare a garantirsi la possibilità di perseguire i propri interessi fondamentali in materia di sicurezza e sviluppo.

Negli scorsi decenni la risposta a questo problema fondamentale è consistita principalmente in un duplice investimento nel consolidamento dell'Alleanza Atlantica e delle istituzioni comunitarie europee. Solo in via accessoria, e più recentemente, è stata esplorata la strada di intese complementari, in particolare con la Russia ed in misura più circoscritta con la Cina.

La situazione geopolitica e geostrategica complessiva è tuttavia mutata, **riducendo significativamente le opzioni a disposizione dell'Italia**. Se il legame transatlantico appare ancora una garanzia decisiva alla stabilità ed alla sicurezza dell'Europa, occorre maturare una consapevolezza circa il fatto che l'importanza relativa del nostro Continente è notevolmente diminuita nel calcolo statunitense. La frequenza con la quale i principali esponenti dell'Amministrazione Obama hanno visitato l'Europa è progressivamente diminuita col passare del tempo. E proprio la nuova strategia americana postula l'affermazione di un nuovo *burden sharing* tra le due sponde dell'Atlantico - e non solo, in verità - che pare obbligare l'Europa a prendere con maggior decisione nelle sue mani il proprio destino.

Per l'Italia, che è comparativamente più debole delle potenze europee alle quali vorrebbe essere paragonata (Francia, Germania e Gran Bretagna), è chiaro che una **ripresa del processo d'integrazione europea** è da considerarsi la principale priorità della politica estera nazionale, che abbraccia un ventaglio straordinariamente ampio di dimensioni. All'Italia serve un'Europa più forte e coesa, all'interno della quale cercare progressivamente di migliorare il proprio *status* e la propria influenza.

Anche l'Italia, in sostanza, dovrebbe individuare nell'Europa una sorta di **moltiplicatore della potenza nazionale**, conservando tuttavia una salda visione strategica dei propri interessi e la capacità di tutelarli anche all'interno del contenitore comunitario.

L'impegno nel rafforzamento dell'Europa e nel perseguimento di una maggiore influenza italiana non dovrebbe tuttavia contraddire, almeno in questa fase storica, la lealtà transatlantica: spinte in una direzione differente, infatti, esporrebbero verosimilmente il processo d'integrazione europea al rischio di subire un'irresistibile azione di destabilizzazione dall'esterno, che si abbatterebbe anche sulle dirigenze politiche dei singoli Stati nazionali.

L'accrescimento dell'influenza nazionale nel contesto di un'Europa più forte ed integrata dovrebbe essere successivamente sfruttato per **orientare l'azione dell'Unione** in direzioni funzionali agli interessi italiani negli scacchieri di maggiore interesse, anche offrendo la disponibilità a sostenere gli interessi di almeno una parte dei *partner* europei dell'Italia in teatri dove ciò non sia di particolare pregiudizio. Sostanzialmente, la crescita dell'influenza italiana in un'Europa più autorevole dovrebbe essere perseguita e sfruttata ponendo in essere una più sofisticata strategia di scambi a somma positiva.

Soltanto qualora la strategia eurocentrica non desse i frutti sperati, o sviluppi al di fuori del controllo nazionale portassero malauguratamente al fallimento del progetto comunitario, l'Italia potrebbe essere costretta a **rinazionalizzare più marcatamente la definizione dei propri interessi** e delle strategie per perseguirli, in primo luogo rimodulando la rete delle proprie alleanze regionali e globali, e poi dotandosi degli strumenti istituzionali e materiali indispensabili a gestire la complessità degli scenari e delle crisi. Una tale strategia residuale e difensiva, tuttavia, dovrebbe partire da un processo di **forte ridimensionamento degli obiettivi** in funzioni di pochi interessi ritenuti realmente vitali, così da adeguare la politica alle effettive, relativamente scarse, capacità nazionali autonome.

Appare in ogni caso raccomandabile dotare il Governo nazionale di un organismo di alta consulenza, modellato sull'esempio del National Security Council americano, direttamente dipendente dal vertice dell'esecutivo e composto anche da personalità esterne al mondo della Pubblica Amministrazione.

6. ALCUNE LINEE DI AZIONE: L'ECONOMIA

6.a. La cooperazione europea

È interesse dell'Italia che la cooperazione europea e quella globale facilitino sempre più la risposta alla crisi e alle sfide che derivano dalla crescente interdipendenza delle economie e dall'accelerazione dei cambiamenti tecnologici, economici e politici.

Due aspetti, soprattutto, contribuiscono ad accentuare questo interesse. Per un Paese che stenta più di altri a crescere, i cambiamenti del mondo appaiono più come pericoli che come opportunità. Diventa indispensabile un'evoluzione **geo-economica** che immerga il Paese in un clima di politiche e riforme concertate, che insieme lo aiutino e lo stimolino a prendere provvedimenti adeguati. Il secondo aspetto è l'entità del debito pubblico italiano e la sua diffusione nei portafogli internazionali. Anche se l'Italia riuscisse a pareggiare in fretta il *deficit* pubblico, rimarrebbe a lungo un Paese soggetto più di altri a turbamenti sistemici della finanza e dell'economia internazionale.

L'Italia è quindi particolarmente interessata alla **stabilità finanziaria internazionale**. Ciò richiede la possibilità di attivare un impegno formale e solidale (totale o, quanto meno all'inizio, parziale) sul ripagamento del debito di tutti i paesi che adottano l'Euro. Si tratta, in altri termini, dell'ipotesi di introduzione di **Eurobond** (o, secondo la terminologia usata dalla Commissione, **Stability Bond**), o quanto meno, in attesa che tale evoluzione si concretizzi formalmente, di **Project Bond**, finalizzati al finanziamento comune di progetti infrastrutturali di rilevante importanza per l'UE nel suo complesso. Per la più lunga prospettiva, ricordiamo che la Commissione europea si è spinta a ipotizzare **tre diverse tipologie di Eurobond**. Ciò sarebbe in linea con l'obiettivo, ormai divenuto pienamente operativo e sanzionabile con il Fiscal Compact, del 60% nel rapporto debito/PIL, poiché tali Eurobond potrebbero essere limitati al finanziamento di tale quota del debito.

Inoltre la cronaca della crisi europea segnala anche lo strano, forte contrasto fra un mercato che mostra di credere nella possibilità che "i governi falliscano" e la negazione ufficiale di questa possibilità da parte delle autorità comunitarie, in prima linea da parte della Banca Centrale Europea. È un contrasto che, anziché guidare e sfruttare al meglio la pressione disciplinare dei mercati, moderandone gli eccessi e le miopie, crea situazioni surreali che complicano e confondono gli incentivi agli aggiustamenti e alle riforme necessarie. È una contraddizione che va risolta eventualmente con l'istituzione di adeguate procedure pubbliche per la **ristrutturazione ordinata e tempestiva dei debiti sovrani**, qualora questa risulti veramente opportuna, e con il loro collegamento alle procedure per la gestione delle crisi bancarie che, fra l'altro, andrebbero rese omogenee nei vari paesi membri e capaci di trattare con operatori bancari di dimensione rilevante e attività multinazionale. Va inoltre accolta positivamente la recente proposta di una assicurazione congiunta dei depositi bancari, che andrebbe comunque collegata ad una supervisione bancaria sempre più europea.

La questione principale rimane comunque proprio quella del fondo salva-stati permanente, come viene a volte indicato l'ESM. In proposito è forte l'interesse italiano per un fondo che sia autorizzato anche a interventi **contro le perturbazioni sistemiche**. Una volta che l'Italia avrà aggiustato il suo *deficit*, resterebbe comunque con il suo grandissimo debito pubblico, che costituirà ancora per molti anni un elemento di fragilità sul quale potrebbero scaricarsi tensioni finanziarie internazionali. Per evitare che la barca italiana si ribalti senza colpa, occorre che il sostegno internazionale giunga tempestivo su iniziativa delle organizzazioni internazionali deputate a monitorare il rischio sistemico, non su richiesta dell'Italia, cioè di un Paese che, in ipotesi, non avrebbe bisogno di aiuto né sarebbe in debito di aggiustamenti. Ma l'ESM, nell'attuale concezione, non potrebbe fornire tale sostegno senza una richiesta preventiva italiana che non avrebbe ragione di essere, sarebbe inappropriata e potrebbe ingiustamente insospettire i mercati.

Ma perché l'ESM possa includere nel mandato anche **operazioni di sua iniziativa**, occorrerebbe conferirgli (rivedendo quindi l'accordo di fine marzo) una *governance* che valorizzi le sue valutazioni tecniche permettendo decisioni manageriali rapide e flessibili; servirebbe cioè dare all'ESM un'**indipendenza dalle decisioni politiche intergovernative** che gli stati membri non paiono ancora disposti a conferirgli. In effetti i progettati organi direttivi dell'ESM appaiono strette emanazioni dei governi nazionali. I ritmi dei processi di decisione potrebbero risultarne frenati; sarebbero forse adeguati

per trattative bilaterali su aiuti condizionati, ma non per rapide iniziative dirette a controllare direttamente i rischi sistemici.

Riguardo invece al problema della crescente divergenza economica nell'eurozona, appaiono confusi, sovrapposti e insufficienti i meccanismi sin qui adottati. Sarebbero quanto mai necessari meccanismi di coordinamento di tutte, o quasi, le politiche economiche (energetiche, industriali, del mercato del lavoro, del *welfare*) dei paesi dell'eurozona. Si tratterebbe certamente di un ulteriore e profondo salto qualitativo nel processo di integrazione che potrebbe sostanziarsi in un **Governance Compact** che appare e sempre più necessario affinché la moneta unica possa sprigionare tutto il suo potenziale. Da ciò discende che tale ulteriore passo non dovrebbe necessariamente essere compiuto da tutti i paesi membri dell'UE (basti pensare all'inevitabile no britannico o di alcuni paesi dell'est Europa), ma da quelli dell'eurozona. La crisi ci ha infatti insegnato che l'Europa a due velocità esiste già, non tanto per una aprioristica decisione politica quanto piuttosto per necessità economico-finanziaria.

6.b. La cooperazione globale

Nell'ambito strettamente economico-finanziario gli attori fondamentali continuano ad essere gli USA e l'UE i cui *leader* dovrebbero riuscire a identificare con chiarezza ampi obiettivi condivisi, che non vengano però percepiti come ostili dalle economie emergenti, ad iniziare dalla **Cina**.

Il G20 rappresenta ormai il naturale foro in cui la negoziazione sull'identificazione di tali obiettivi dovrebbe aver luogo, ma affinché tale ruolo possa essere svolto con successo bisognerebbe procedere alla focalizzazione delle sue riunioni su questi temi, senza disperdere tempo ed energie su altre questioni (da quelle degli aiuti ai paesi poveri ai problemi ambientali). Una volta identificati questi macro-obiettivi e le relative linee guida, si dovrebbe poi procedere alla definizione dei conseguenti strumenti tecnici e alla loro implementazione attraverso il **metodo delle agenzie specializzate**. Non sarebbe al riguardo necessario procedere alla creazione di nuove organizzazioni internazionali. A ben vedere il FMI potrebbe raccogliere le deleghe sia con riferimento alla regolamentazione/vigilanza finanziaria che alla gestione degli squilibri macroeconomici e delle relative questioni monetarie. Nel primo caso va ricordato che il Financial Stability Board (FSB) ha già provveduto ad avanzare proposte concrete, ma queste non riescono ad essere implementate con efficacia e omogeneità in tutto il mondo.

Nell'ottica delle agenzie specializzate, il FSB potrebbe continuare a svolgere il suo lavoro strettamente tecnico e di dettaglio, mentre le misure identificate dovrebbero poi essere implementate da un'agenzia globale, come appunto il nuovo FMI, che dovrebbe poter contare su un preciso mandato politico da parte del G20.

Sul fronte delle politiche macro-monetarie invece il lavoro preparatorio appare più arretrato. Onde armonizzare gli indirizzi di fondo e assicurare l'implementazione delle decisioni, è necessario non solo **ridefinire la missione del FMI** ma anche i suoi processi decisionali con l'obiettivo di assicurarne l'indipendenza, limitando quindi l'influenza degli USA che da molti paesi viene considerata ormai eccessiva. Il ruolo dell'Europa - e dell'Italia al suo interno - risulta assolutamente fondamentale. La riforma del FMI con il duplice obiettivo di modificarne la *mission* e rendere più efficienti ed equi i suoi processi decisionali impone anche una **ridefinizione della rappresentanza della UE** al suo interno. Appare ormai del tutto anacronistica la presenza atomistica dei paesi dell'UE; sarebbe invece auspicabile una rappresentazione comune degli interessi europei o quanto meno di quelli dei paesi dell'eurozona, dato che non necessariamente questi ultimi devono coincidere con quelli dei paesi UE che non adottano l'Euro. Il modello da seguire sarebbe quello del WTO in cui il Commissario competente negozia per conto di tutti i paesi membri, su mandato del Consiglio. In questo modo si riuscirebbe a creare un fronte compatto in grado di contare di più - soprattutto nella contrapposizione con gli USA - e al contempo in grado di lasciare spazio ai paesi emergenti la cui equa rappresentazione costituisce un prerequisito irrinunciabile per assicurare al FMI un ruolo credibile nella concertazione sulla ri-regolamentazione finanziaria e sulla gestione degli squilibri macroeconomici globali.

Ovviamente la cooperazione fra FMI e WTO rappresenterebbe una parte integrante di questo nuovo quadro di concertazione. Con particolare riferimento proprio al WTO, anch'esso andrebbe riformato al fine di gestire meglio gli accordi bilaterali/plurilaterali (che rischiano di minare alla base il metodo multilaterale); fissare con maggior precisione i limiti - anche temporali - delle misure eccezionali attivabili in caso di crisi; avviare processi negoziali, eventualmente sganciati dalla logica del *single undertaking*, su nuovi temi capaci di destabilizzare la cooperazione internazionale in campo commerciale, quali la ridefinizione dello *status* dei paesi all'interno del WTO stesso e il *dumping* ambientale. In tale contesto l'Italia ha un interesse evidente per un **nuovo sistema di regole internazionali** sugli scambi commerciali che risulti chiaro e trasparente.

7. ALCUNE LINEE DI AZIONE: POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA

Anche se le politiche regionali e di vicinato non possono prescindere dagli orientamenti dei nostri *partner* e dell'Unione in quanto tale, l'Italia nutre un proprio diretto interesse sia sui temi del **futuro politico/istituzionale dell'UE**, sia su quelli della **stabilità e sicurezza** nelle aree limitrofe. La ancora prevalente filosofia di integrazione in un Paese come il nostro, fondatore dell'UE, e la sua avanzata posizione geostrategica nel Mediterraneo orientale ci rendono particolarmente sensibili sia ai processi di consolidamento delle istituzioni dell'Unione sia all'adozione di politiche coerenti nel vicinato.

In particolare nel difficile negoziato dei prossimi mesi sul futuro assetto da dare all'UE, l'Italia dovrebbe orientarsi a sostenere il tema della **"comunitarizzazione" dei nuovi strumenti di governance**. Al Paese interessano regole equilibrate e certe, che evitino fughe verso forme di *balance of power* o peggio verso i direttori. Va valutato se non sia possibile **accelerare la trasformazione del Nuovo Trattato**, varato su basi intergovernative al di fuori di quello di Lisbona, in una "cooperazione rafforzata".

Analogamente è interesse italiano premere affinché si attivi la "cooperazione strutturata permanente" nel campo della difesa, sia per completare l'ammodernamento e missione delle Forze Armate (riforma interna) sia per rafforzare anche nel campo della difesa il disegno di integrazione dell'Unione. Dando poi per scontato che i bilanci della difesa nazionali in ambito UE saranno destinati a diminuire, va promossa una forte iniziativa per affrontare seriamente la questione della frammentazione e duplicazione delle spese militari, compresi gli aspetti di cooperazione e concorrenza nel campo industriale della difesa. L'avvio di costituzione di un mercato unico europeo della difesa avvenuto grazie alle recenti direttive approvate dall'UE deve ora essere accompagnato da una maggiore **razionalizzazione e coerenza nel campo degli investimenti nazionali**, anche per evitare che le progressive riduzioni dei bilanci della difesa finiscano per eliminare capacità operative, forse non più sostenibili su base nazionale, ma certamente compatibili con il livello complessivo della spesa europea. Ciò richiede tra l'altro il **potenziamento e il rifinanziamento del bilancio dell'EDA**, cosicché essa possa svolgere il suo compito istituzionale e nello stesso tempo un'accelerazione del processo di *pooling and sharing* in logica coerenza con il parallelo processo della *smart defence* in ambito NATO.

Infine interessa una più efficace applicazione delle norme del Trattato di Lisbona nella politica estera e di sicurezza (anche negli aspetti *soft*, tipo immigrazione) e una maggiore focalizzazione sulle questioni riguardanti il vicinato.

Va ripresa l'iniziativa politica dell'UE nei confronti dell'**Est Europa e del Caucaso**. L'Italia ha tutto l'interesse a sostenere *in primis* delle azioni di *conflict resolution* nelle situazioni di crisi, dal Nagorno Karabakh alla Transnistria, promuovendo modelli di pacificazione con le minoranze già sperimentati nel nostro Paese. La stabilità è la premessa per affrontare altre questioni di interesse vitale, come la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e la modernizzazione delle economie dell'Est e del Caucaso. In questa azione politica va coinvolta anche la **Russia**, evitando nel futuro prevedibile proposte di allargamento ad Est della NATO e della stessa UE. I buoni rapporti fra Roma e Mosca possono essere utilizzati per il rilancio di una strategia complessiva dell'Unione verso l'Est, che di fatto non è mai decollata.

Sul fronte dei **Balcani e della Turchia**, l'attivismo italiano e i buoni rapporti con i paesi chiave, Serbia e la stessa Turchia, vanno indirizzati a chiarire la strategia europea verso questa cruciale regione, la più vicina ai nostri confini e interessi. Se l'opzione dell'allargamento può ancora essere utilizzata gradualmente nei confronti dei paesi balcanici, sarebbe opportuno decidere con maggiore coraggio di avviare una "**cooperazione rafforzata esterna (al Trattato)**" con la **Turchia** nei settori della politica estera e di sicurezza (inclusa la difesa), in attesa di comprendere quale tipo di Unione emergerà dalle riforme istituzionali in atto ed il suo impatto sui processi di allargamento. In ogni caso un'alleanza più strutturata con la Turchia è nel nostro interesse. In questa chiave sarebbe anche opportuna una discreta iniziativa diplomatica italiana volta ad affrontare la questione cipriota, in ambito europeo e in rapporto con la Turchia.

Medio Oriente, Mediterraneo ed Africa rappresentano un altro importantissimo capitolo e priorità della nostra politica estera.

Sul primo tema conviene spingere l'UE a porre mano ad una profonda riforma del Quartetto, a cominciare dal ripensamento della fallimentare esperienza di Tony Blair. Da parte nostra va mantenuto il tradizionale equilibrio fra israeliani e palestinesi e sostenuto l'Alto Rappresentante a ritagliarsi uno spazio maggiore nel negoziato fra le due parti. Sul fronte del negoziato con l'Iran, riteniamo inutile continuare a premere per una nostra entrata nel gruppo E3/UE + 3, tattica a lungo perseguita

sia dai governi di centrosinistra che di centrodestra. A noi conviene rafforzare il ruolo dell'Alto Rappresentante con compiti di iniziativa e mediazione.

Mediterraneo e Africa dovrebbero essere trattati con una strategia unitaria, anche se con una modulazione degli strumenti da adottare verso i paesi del Nord Africa e quelli Subsahariani. La centralità degli sforzi europei deve essere sulle questioni di sicurezza in quel continente e non solo sulla cooperazione economica allo sviluppo. A cominciare dalla pacificazione nel Corno d'Africa (come riconosciuto dalla nomina di Michele Cervone D'Urso inviato speciale UE) dove l'azione europea è ancora insufficiente. Vi è un chiaro interesse italiano affinché si cominci da qui a dare prova di una capacità di sostegno degli sforzi non solo europei, ma internazionali, a risolvere i conflitti tribali e religiosi e a fare fronte ai nuovi fenomeni di dilagante povertà, frutto dell'instabilità e della mancanza di istituzioni di governo.

Nel complesso la risposta europea ai mutamenti in atto nel mondo arabo deve essere molto più attiva, riconoscendo le grandi differenze esistenti tra paese e paese, ma anche la realtà di un processo che ha chiare dimensioni regionali. È in atto una ridefinizione degli equilibri interni al mondo arabo e medio orientale che vede la grave crisi di paesi chiave quali l'Egitto e la Siria (la seconda in preda ad una drammatica guerra civile), ma anche la necessità per i paesi arabi del Golfo di trovare un nuovo quadro di sicurezza (stretti come sono tra le ambizioni regionali iraniane, il montare dei movimenti politici fondamentalisti sunniti, le spinte alla democratizzazione e le rivolte sciite) che dovrà essere garantito almeno in parte anche dalla NATO e dall'UE. In un tale quadro è evidente come il ruolo dell'UE debba essere particolarmente attivo e propositivo nella regione del Nord Africa, mentre dovrà trovare una sua composizione con la necessaria *leadership* americana nel Golfo, ma in ogni caso non sarà più possibile limitarsi a deboli proposizioni declaratorie di buoni sentimenti.



