

JEAN-PIERRE DARNIS

**FRANCIA-ITALIA:
RELAZIONI BILATERALI,
STRATEGIE EUROPEE**

**FRANCE-ITALIE:
RELATIONS BILATÉRALES,
STRATÉGIES EUROPÉENNES**

I AI QUADERNI
23
Marzo 2005

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

JEAN-PIERRE DARNIS

**FRANCIA-ITALIA: RELAZIONI BILATERALI,
STRATEGIE EUROPEE**

Questa ricerca è stata resa possibile grazie al sostegno di Alenia Aeronautica, Edf Italia, Edison e Fincantieri.

L'autore ringrazia Federica Di Camillo per la revisione del testo e Michele Comelli e Raffaello Matarazzo per la rilettura.

Ce travail de recherche a bénéficié du soutien de Alenia Aeronautica, Edf Italia, Edison et Fincantieri. L'auteur remercie Federica Di Camillo pour la révision du texte et Michele Comelli et Raffaello Matarazzo pour la relecture.

Jean-Pierre Darnis *dottore di ricerca dell'Università Paris X Nanterre, e ricercatore associato allo IAI dal 2001. Coordina i programmi di sicurezza europea. docteur de l'Université Paris X Nanterre, est chercheur associé à l'IAI depuis 2001. Il coordonne les programmes européens de sécurité.*

Il quaderno IAI, scritto in francese e italiano, presenta alcune minime variazioni fra le due versioni dovute al lavoro di riscrittura svolto dall'autore.

Ce cahier IAI, rédigé en français et en italien, présente de légères variations d'une langue à l'autre dues au travail de réécriture effectué par l'auteur.



IAI Quaderni

Direzione: Roberto Aliboni

Segreteria di redazione: Sandra Passariello

Tipografia Città Nuova della P.A.M.O.M., Via S. Romano in Garfagnana, 23 - 00148 Roma - tel. 066530467

Indice

Introduzione	5
1. Il modello bilaterale classico: un insieme di percezioni incrociate.	7
1.1 L'Italia vista dalla Francia, ruolo delle reti culturali e del patrimonio storico veicolato dalle immigrazioni: la rappresentazione di uno Stato debole.	7
1.2 Una visione francese largamente influenzata dall'amministrazione centrale, una sociologia multisetoriale del potere in Italia	9
1.3 Mentre la percezione francese dell'Italia riveste un carattere piuttosto univoco, la percezione italiana della Francia è più contraddittoria e può cambiare a seconda dei periodi del nazionalismo italiano.	12
1.4 I rapporti fra le formazioni politiche francesi ed italiane: verso la creazione di uno spazio politico europeo?	13
2. Politica europea e politica estera al crocevia	16
2.1 Tradizione repubblicana francese e costituzionalismo italiano nei confronti dell'Europa.	16
2.2 Europa-potenza francese, europeismo italiano.	19
2.3 La Francia e l'Italia di fronte all'intervento in Iraq	21
2.4 La politica estera, santuario in Francia, posta in gioco in Italia	22
2.5 Le relazioni con gli Usa: due paradigmi?	24
3. Scenari geopolitici comuni	26
3.1 L'area del Mediterraneo occidentale, un'opportunità di cooperazione europea per Francia e Italia?	26
3.2 Il vicino e medio Oriente, interessi incrociati	29
3.3 I Balcani, scenari di cooperazione nelle crisi	31
3.4 Similitudini nella percezione e nel trattamento del quadro di sicurezza.	32
4. Le poste in gioco franco-italiane nei settori economici ed industriali	35
4.1 Le cooperazioni regionali transfrontaliere, un nuovo modello di sviluppo basato sull'asse Torino-Lione?	35
4.2 Il modello classico della presenza italiana in Francia: il ruolo del capitalismo piemontese.	37
5. Aspetti problematici delle relazioni bilaterali economiche e industriali	39
5.1 Banche, assicurazioni: partecipazioni incrociate e velleità di nuove alleanze	39
5.2 L'energia, esempio delle incompatibilità di sistema	40
5.3 Industrie tecnologiche al crocevia?	42
6. Scenari di evoluzione della relazione bilaterale	45

Introduzione

L'integrazione europea rappresenta un quadro in costante evoluzione: i rapporti fra Stati producono una serie di interazioni a livelli originali. Il modello classico delle relazioni internazionali si basa su entità territoriali definite, nell'ambito delle quali le Forze Armate e l'amministrazione delimitano il potere nel contesto della legittimità statale. Nell'Unione Europea, gli Stati-nazione rimangono la realtà principale, tuttavia lo sviluppo di dinamiche politiche e amministrative sopranazionali e transnazionali sta erodendo il paradigma classico senza condurre ad un modello veramente federale. L'insieme dello spazio pubblico europeo diventa un tessuto di molteplici legittimità.

Le relazioni bilaterali intraeuropee costituiscono un modello misto:

- permangono le funzioni classiche della diplomazia, esercitate tramite le rappresentanze delle amministrazioni degli Affari Esteri;
- appaiono alcune nuove funzioni transnazionali che coinvolgono l'insieme delle amministrazioni che ormai partecipano alle prese di decisione comunitarie sia nella dimensione europea multilaterale che in quella bilaterale.

Al di là della classificazione, bisogna sottolineare quanto l'uropeizzazione abbia prodotto un'evoluzione dei concetti di sovranità e creato una serie di nuovi interrogativi. La libera circolazione dei cittadini all'interno dell'Unione Europea e l'integrazione industriale intracomunitaria producono situazioni difficilmente inquadrabili in schemi classici. Lo statuto di espatriato sembra superato nell'attuale contesto di cittadinanze composite definite dai movimenti di popolazione intracomunitari. La partecipazione di uno Stato al capitale di aziende estere mediante investimenti diretti in altri paesi membri sta producendo situazioni concorrenziali complesse nelle quali interessi pubblici e privati sono spesso difficilmente distinguibili.

Le relazioni tra Francia e Italia¹ presentano una doppia caratteristica: da un lato obbediscono ad un modello classico nell'ambito del quale lo schema culturale è preponderante, dall'altro l'integrazione europea, in particolare quella economica e commerciale, crea una serie di nuovi fenomeni, un'integrazione dal basso (libera circolazione dei beni e delle persone), dai livelli intermedi (cooperazioni amministrative) e dall'alto (aspetti sopranazionali dell'Unione Europea).

Queste relazioni sono state di recente caratterizzate da una serie di problematiche che spaziano dalle divergenze sull'intervento in Iraq al caso Cesare Battisti, senza dimenticare il travagliato settore energetico: tutti spigolosi *dossier* tra Parigi e Roma.

La maggior parte degli osservatori sottolinea le incomprensioni che esistono fra i due paesi, che si esprimerebbero anche attraverso animosità personali.

¹ Il testo adotta l'ordine alfabetico per designare Francia e Italia.

Gli umori dei *leader* e il loro forte profilo, oggetto di numerosi aneddoti, sarebbero sufficienti a spiegare la mancata risoluzione di problematiche politiche, economiche e strategiche fra i due paesi. Una visione della politica basata sulle persone – ad esempio la descrizione della relazione fra Silvio Berlusconi e Jacques Chirac – può essere utile per interpretarne il gioco, ma tale dimensione, già ampiamente commentata dalla stampa, è da superare al fine di illustrare le tendenze di fondo.

Oltre questa constatazione di facciata, l'esempio della relazione franco-italiana esprime un approccio differenziato nei confronti dell'Europa. Si tratta di una problematica considerevole per due paesi che pur collocandosi nel progetto politico della costruzione europea, non possono accontentarsi di concepire l'Europa a propria immagine. Il compromesso tra questi diversi modelli può portare a definire scenari di convergenza.

1. Il modello bilaterale classico: un insieme di percezioni incrociate

1.1 *L'Italia vista dalla Francia, ruolo delle reti culturali e del patrimonio storico veicolato dalle immigrazioni: la rappresentazione di uno Stato debole*

La percezione dell'Italia in Francia si basa su una serie di schemi culturali e di impronte identitarie che si riferiscono ad immagini costruite sulla storia. L'Italia viene spesso considerata dal punto di vista della cultura, espressione che definisce sia un'eredità comune che scambi contemporanei.

Per tale motivo, le reti culturali costituiscono un canale di comunicazione privilegiato. Le tradizioni artistiche italiane sono ben presenti nell'attuale panorama francese.

La cultura costituisce una politica importante per lo Stato francese con un'amministrazione che ne inquadra le espressioni ai vari livelli: dai Comuni alle rappresentanze all'estero.

Questa specificità rende la Francia il punto di riferimento di manifestazioni culturali provenienti dal mondo intero. L'interesse per la cultura italiana è costante, dettato dalla prossimità geografica e storica, ma anche dall'importante mercato rappresentato dal settore culturale francese per gli artisti italiani.

Le reti culturali francesi assicurano una rappresentazione sostanziale delle creazioni italiane più recenti. Tali legami non sono tuttavia la parte visibile dell'*iceberg*, visioni all'avanguardia che preludono ad un forte scambio delle società nella loro interezza. Le relazioni culturali franco-italiane costituiscono invece un campo autonomo nell'ambito del quale le percezioni rivestono un carattere fortemente endogeno.

La comunicazione privilegiata fra intelligenza francese e italiana produce una serie di interpretazioni univoche che contribuisce a costruire l'Italia nell'immaginario collettivo francese. Gli intellettuali di Francia sono spesso chiamati in causa dai loro corrispettivi italiani per giudicare le deficienze del paese rispetto ad un sistema francese adottato come riferimento: l'assenza di una politica culturale forte e il debole sostegno al settore cinematografico sono casi emblematici che contribuiscono ad un giudizio negativo sulle capacità dello Stato italiano e sulla volontà politica dei governi. Il riferimento alla Francia proposto dagli italiani viene naturalmente ripreso dai francesi secondo un giudizio antropocentrico, una forma di culturalismo che spesso segue i flussi di mercato².

² Il bilancio francese per la cultura ammonta a 2,61327 miliardi di euro per il 2004: cfr. <http://www.culture.gouv.fr/culture/min/budget2004/budget2004.pdf> mentre il bilancio di previsione del Ministero italiano per i Beni e le Attività Culturali del 2004 ammonta a 1,092 miliardi di euro: cfr. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/033501.htm>

In modo schematico si può affermare che l'esistenza di un'amministrazione culturale francese più potente di quella italiana struttura il reciproco immaginario dei due paesi che da tempo intrecciano ricche tradizioni culturali ed intellettuali. La percezione di una presunta deficienza dell'Italia viene dunque tramandata da categorie che fanno riferimento alla Francia. La vicinanza fra le *élite* artistiche francesi ed italiane si esprime tramite il punto di vista parigino: per i francesi l'Italia è tuttora il paese del *grand tour*, di Villa Medici (Accademia di Francia a Roma) mentre per gli italiani Parigi resta la vera capitale culturale. Interiorizzare questi giudizi costituisce un substrato che già indica un senso di lettura imposto, quello di Parigi verso Roma.

Il vicino ambito letterario e filosofico riprende uno schema identico.

Questa visione rafforza un discorso univoco sull'Italia da parte dell'intelligenza francese, tradizionalmente orientata a sinistra, che contribuisce alla diffusione di una immagine di uno Stato italiano carente, oggetto sociologicamente sospetto per i francesi.

Le caratteristiche dell'immigrazione italiana in Francia costituiscono un altro fattore importante.

La Francia è stata una terra d'accoglienza per i militanti antifascisti italiani tra le due guerre mondiali. Numerosi *leader* politici e sindacali italiani del secondo dopoguerra hanno trascorso la propria infanzia in Francia, come ad esempio Bruno Trentin. L'immigrazione italiana in Francia è caratterizzata da una coscienza politica maggiore di quella destinata ad altre zone del pianeta. Mentre alcuni paesi come l'Argentina o gli Stati Uniti costituivano destinazioni scelte come terre di promesse economiche per gli italiani candidati all'emigrazione, la Francia rappresentava anche la retroguardia dell'antifascismo e il territorio vicino dal quale poter organizzare attività politiche. Tale aspetto è rimasto osservabile, a volte tramandato da generazioni di francesi di origine italiana, nell'impegno politico e sindacale sia in Francia che in Italia. Questo terreno particolare, ideologicamente segnato, ha contribuito anche a modellare alcune rappresentazioni dell'Italia, con una sensibilità crescente in particolare nei confronti delle espressioni politiche di destra.

Più recentemente, un ristretto ambiente italo-parigino, quello dei rifugiati politici italiani, ha contribuito ad influenzare le percezioni dell'Italia in Francia: ex attivisti della sinistra italiana ricercati dalle autorità dello Stato italiano e accolti grazie ad una concessione politica di François Mitterand, sono a volte divenuti riferimenti universitari o letterari, contribuendo la maggior parte di essi a presentare ai propri interlocutori un'Italia sospetta, non legittima ed iniqua, che giustificava anche il protrarsi del loro esilio.

Si tratta di un circolo limitato di personalità che tuttavia ha potuto contare su sostegni nell'ambito della sinistra francese e dei *media* il che dimostra quanto queste posizioni siano diffuse, influenzando persino prese di posizione di *leader* politici³.

Questa rete ha a lungo contribuito ad un'immagine negativa dell'Italia, un'immagine costruita altrove che, facendo riferimento al quadro storico datato agli anni '70 ed '80, era sinonimo di sospetto nei confronti delle istituzioni italiane e dei loro rappresentanti.

³ Il dibattito francese sull'estradiione di Cesare Battisti rappresenta tale tendenza.

Malgrado la vicinanza dell'Italia e le chiare prese di posizione di esperti francesi a proposito del suo carattere democratico⁴, la percezione in Francia rimane segnata da un tale pregiudizio negativo.

Questa lettura è stata recentemente accreditata da una serie di riflessioni parigine sul modello di governo di Silvio Berlusconi: una vittoria dell'economia sulla politica, primo segnale di un'evoluzione mondiale battezzata dal neologismo "berlusconizzazione". In termini sociologici le dinamiche riguardanti il governo Berlusconi obbediscono a logiche eminentemente politiche, ovvero una serie di ricomposizioni e transazioni attorno ai partiti.

Bisogna ricercare l'origine di tale rappresentazione fuorviante nella proiezione che essa autorizza: in tal senso l'opinione espressa sull'Italia diventa oggetto di un dibattito interno – francese o europeo – in cui si intrecciano, ad esempio, il discorso globale delle mancanze della politica di fronte alla mondializzazione degli scambi e quello della critica dei sistemi economici liberali, questioni nelle quali l'Italia diventa più supporto ad una rappresentazione prospettica che oggetto di un'analisi approfondita.

A Parigi, gli ambienti che tradizionalmente si esprimono sull'Italia – da quelli culturali e intellettuali a quelli di un'immigrazione fortemente politicizzata – contribuiscono ad una rappresentazione anomala, che oscilla fra crisi e transizione, un giudizio ampiamente confermato dagli intellettuali e responsabili italiani che interiorizzano il riferimento esterno utilizzandolo come un'utile copertura.

Questa percezione negativa viene a volte condivisa dall'amministrazione centrale francese: una rete che definisce il potere in Francia.

1.2 Una visione francese largamente influenzata dall'amministrazione centrale, una sociologia multisetoriale del potere in Italia

La forza dell'amministrazione centrale francese si esprime tramite l'efficienza dei servizi pubblici, una rete fortemente consolidata. Questa forza è tuttavia caratterizzata da una visione centripeta delle problematiche e delle decisioni. Due canali di comunicazione privilegiati condizionano l'immagine di quest'amministrazione all'estero. Le relazioni con Bruxelles e con la Germania rappresentano le principali interazioni internazionali. La burocrazia europea viene spesso descritta come simile a quella francese; di fatto i vari organi amministrativi francesi si muovono con facilità nel quadro bruxellese, sia per negoziare posizioni che per imporre il proprio peso. La vicinanza geografica e linguistica con Bruxelles rafforza tale tendenza. La Germania rappresenta il principale polo di integrazione per l'amministrazione centrale francese: può fluttuare a seconda dei governi, ma nel lungo periodo definisce un canale privilegiato di comunicazioni permanenti dal vertice dello Stato ai livelli subalterni.

Percepita attraverso l'insieme delle politiche europee, l'Italia viene considerata a Parigi come un attore fra gli altri. Diversamente dalla Germania, non esiste un canale privilegiato,

⁴ Si vedano in particolare gli interventi degli storici Marc Lazar e Pierre Milza a proposito del post-fascismo e del carattere democratico del regime politico italiano.

una volontà politica particolare che possa dar luogo a stretti rapporti di cooperazione. Nell'ambito dell'amministrazione francese e del potere politico si rileva anche una relativa difficoltà nei confronti dell'Italia, paese a lungo caratterizzato da veloci ricomposizioni dell'esecutivo, fattore che ostacolava la creazione di rapporti a lungo termine. Inoltre la certissima amministrazione francese tende a giudicare i propri corrispettivi secondo criteri peculiari. Esistono numerose similitudini tra il modello amministrativo francese e quello italiano ereditato dalle riforme introdotte da Napoleone; la realtà maggiormente composita dell'amministrazione italiana, più giovane di quella francese, sorprende a volte i rappresentanti di quest'ultima. La visione parigina, imperniata sui valori dell'amministrazione centrale è riscontrabile anche a livello politico. La formazione delle *élite* politiche francesi è il prodotto di una precisa sociologia nella quale padroneggia l'Ena (*Ecole Normale d'Administration*). Circa il 40% dei deputati francesi sono alti funzionari⁵: l'attuale Presidente della Repubblica, Jacques Chirac, è stato allievo dell'Ena come la maggior parte dei ministri dell'attuale governo. L'Ena è una scuola rigorosa, alla quale si accede attraverso un difficile concorso, che fornisce ai propri allievi un considerevole bagaglio in termini di capacità amministrative, contribuendo alla continuità dello Stato. La classe politica francese è segnata dalla presenza degli allievi dell'Ena, anche se si possono segnalare notevoli eccezioni (Jean-Pierre Raffarin e Nicolas Sarkozy). Inoltre gli ex allievi dell'Ena accedono anche alle migliori carriere nel settore privato. L'insieme delle *élite* francesi viene plasmato nei valori dell'amministrazione centrale che comprendono anche una segmentazione in diversi "corpi", appartenenze a rami amministrativi che vengono definite al termine della scuola di formazione (Ena, ma anche *Ecole Polytechnique*) segnati da precise gerarchie (Ispettorato Finanze e Consiglio di Stato tra i più ambiti) che costituiscono rigidi circoli di riconoscimento e di influenza.

La selezione delle *élite* in Italia è assai diversa: il concetto stesso di amministrazione centrale non può essere usato perché il reclutamento viene esercitato tramite rami ministeriali distinti che non producono una vera fucina unica di funzionari. Alcune istituzioni vengono riconosciute per la qualità del proprio reclutamento (Affari Esteri, Senato, Banca d'Italia), ma raramente forniscono personale politico. L'attuale Presidente della Repubblica italiana, Carlo Azeglio Ciampi, già direttore della Banca d'Italia, rappresenta il filone del dirigente amministrativo che intraprende la strada della politica. Si tratta tuttavia di una conversione attuata ad alto livello. La classe politica italiana recluta i propri esperti tecnici prevalentemente nell'ambito universitario, con una forte predominanza delle discipline giuridiche ed economiche. Nei partiti a forte struttura (Ds e Prc, ma anche An) esistono carriere a profilo maggiormente politico, che provengono da una tradizione interna di formazione dei quadri dirigenti. Tuttavia anche per quest'ultime si percepisce nettamente la crescita del numero di esperti universitari.

Non esiste una scuola particolare fungibile da fucina unica. Le maggiori università italiane, spesso pluricentinarie, funzionano come poli di eccellenza regionali nessuno dei quali può aspirare ad una vera predominanza sugli altri. In Italia la carriera politica implica la mobilitazione di reti centrate sui partiti, fattori decisivi, ma che hanno ramificazioni negli ambienti uni-

⁵ Cfr. Jean-Paul Payre, *Cour de science administrative*, Université de Grenoble; <http://www.upmf-grenoble.fr/cours/scadmi/scadmi.php>

versitari, sindacali e giornalistici senza dimenticare le associazioni e il settore privato. Questa sociologia multisetoriale è inoltre legata alla presenza sul territorio di forti identità locali.

In Francia un'unica rete, quella dell'amministrazione centrale, condiziona l'insieme del gioco politico, mentre in Italia le carriere sono determinate dall'incrocio di diverse dinamiche.

Questa differenza produce effetti sulle percezioni e le interazioni tra i due paesi.

Ad esempio è significativo constatare quanto il profilo dell'attuale Presidente del Consiglio italiano, Silvio Berlusconi, sia lontano dai canoni dell'amministrazione centrale francese. Il suo *background* di *manager* e di uomo di televisione non trova corrispettivi nelle carriere politiche francesi.

In Francia, gli imprenditori vengono certamente considerati con circospezione: gli esempi più significativi di trasferimenti dal settore privato a funzioni politiche o governative riguardano alti funzionari che, dopo essere stati al vertice di aziende controllate dallo Stato, vengono nominati ministri tecnici, come nel recente caso di Francis Mer al dicastero dell'Economia e delle Finanze.

Al di là dell'esempio dell'attuale Presidente del Consiglio italiano, il ruolo degli industriali nella vita politica è una costante della Penisola: dalla galassia Fiat con le varie funzioni politiche occupate da membri della famiglia Agnelli all'azione della Confindustria i dirigenti privati sono spesso presenti sulla scena politica.

Per completare il panorama bisogna sottolineare le differenze del ruolo del settore bancario che intervengono in entrambi i paesi. In Francia la banca rappresenta un grande settore, un tempo controllato dall'amministrazione centrale, come altri settori economici ritenuti strategici. Le profonde riforme avvenute alla fine degli anni '80 e nel successivo decennio hanno liberalizzato e aperto tale settore che oggi presenta un profilo fortemente concorrenziale, anche in ambito internazionale, potendo inoltre contare su aziende di dimensioni notevoli. Lo Stato francese non ha abbandonato completamente ogni ruolo finanziario (si veda la *Caisse des Dépôts et Consignations*) tuttavia limitandosi rispetto al passato.

In Italia le banche sembrano sottodimensionate se confrontate alla media europea e la Banca d'Italia esercita una vigilanza forte sul settore. Al di là delle differenze fra le fasi di modernizzazione ed europeizzazione che vedrebbero una Francia più progredita dell'Italia, la specificità italiana si esprime mediante un gioco di partecipazioni bancarie ed industriali incrociate che fanno delle banche la chiave di volta di un sistema economico parastatale. Il ruolo delle fondazioni bancarie e quello delle istituzioni finanziarie cattoliche serve a descrivere la superficie sociale del settore. Quindi le poste in gioco legate al mercato finanziario italiano non vanno lette limitandosi alle analisi delle potenzialità del mercato finanziario interno, ma tenendo presente la centralità delle banche per l'economia e la politica del paese. La difficile questione dell'apertura del settore alla concorrenza europea muove tasselli suscettibili di modificare in profondità la ripartizione del potere in Italia. La Banca d'Italia è al crocevia della rete di controllo bancario del paese, una funzione di potere forte nell'ambito delle dinamiche politiche ed industriali. Si tratta di una peculiarità italiana rispetto alla Francia nella quale la Banca centrale riveste un ruolo assai più limitato nel coordinamento delle politiche monetarie.

In sintesi in Francia osserviamo due tipi di rappresentazione nei confronti dell'Italia. L'intelligenza e l'amministrazione centrale parigine, per motivi diversi, diffidano di un pae-

se nel quale lo Stato non assolve le stesse funzioni di quello francese, seguendo una classica visione antropocentrica. Legata a questo pregiudizio negativo, si rileva una relativa indifferenza della Francia nei confronti dell'Italia. Le priorità della politica francese si sviluppano lungo l'asse Parigi-Berlino, oppure Parigi-Londra e in tale contesto l'interesse specifico per l'Italia appare relativamente debole.

Dal lato italiano, invece, c'è una forte attenzione rivolta alla Francia, legata, in particolare, al retaggio storico.

1.3 Mentre la percezione francese dell'Italia riveste un carattere piuttosto univoco, la percezione italiana della Francia è più contraddittoria e può cambiare a seconda dei periodi del nazionalismo italiano

Il retaggio storico del Risorgimento ha fatto della Francia un modello per l'unità italiana. Dal periodo napoleonico fino ai diversi movimenti politici che attraversano la Penisola nel XIX secolo e portano all'unità nazionale, l'influenza francese è forte, sia diretta (occupazione) sia indiretta (riferimento istituzionale e culturale costante). La prima Repubblica italiana, sotto l'egida napoleonica, ha lanciato il movimento unitario in Italia. La partecipazione delle élite italiane, particolarmente quelle settentrionali, al movimento repubblicano segna l'Italia in modo duraturo. L'unità nazionale italiana è gremita di riferimenti e di personalità che hanno Parigi come esempio. Bisogna tuttavia sottolineare che nella relazione, piuttosto a senso unico, le élite italiane proiettavano sulla Francia una serie di desideri politici che non corrispondevano alla visione parigina. Nel XX secolo la giovane nazione italiana cerca riferimenti propri. Questi verranno costruiti tramite due poli: la Germania e gli Stati Uniti. Il riferimento alla Germania sarà presente sia col fascismo che mediante i rapporti tra i democristiani dei due paesi negli anni '60 e '70, un legame importante per l'europesismo italiano.

Sulla scia di tale europesismo la Francia viene spesso giudicata con severità dalla classe politica italiana: dal fallimento della Ced (Comunità Europea di Difesa) al gollismo, la Francia viene criticata per il suo nazionalismo e per la distanza dall'Alleanza Atlantica. A lungo l'Italia ha difeso visioni di integrazione europea più spinte di quelle francesi.

La fine della guerra fredda ha tuttavia segnato una sensibile evoluzione. Il mutamento del ruolo della Nato e il trasformarsi dell'integrazione europea tramite l'allargamento e l'accelerazione dell'integrazione economica hanno aperto una via al ritorno della tematica nazionale in Italia. Mentre i rapporti internazionali dell'Italia furono per diversi decenni definiti dall'appartenenza all'Alleanza Atlantica e alle Comunità Europee, assistiamo dagli anni '90 a un rifiorire delle tematiche nazionali. Già il Psi degli anni '80 aveva rivalutato il riferimento nazionale, rompendo il tabù legato al fascismo. Si trattava di una politica di portata essenzialmente declaratoria, in cui l'ancoraggio atlantista ed europeista rimaneva essenziale. La fine del XX secolo segna un vero e proprio aggiornamento di una Nato orfana della propria ragion d'essere. Anche se l'Italia rimane una fedele alleata del campo atlantico, una serie di considerazioni sulla dimensione nazionale emerge in questo particolare contesto. Il ritorno in auge della geopolitica, disciplina a lungo associata al regime fascista, permette di esprimere ragionamenti di potere, a volte di potenza, nell'ambito territoriale ed istituzionale italiano. L'espressione "fare

sistema” riscontra successo fra i dirigenti economici ed i responsabili politici che intendono spingere per una ritrovata centralità del livello nazionale. Infine la crescita di Forza Italia segna l’affermarsi di velleità nazionalistiche. La sociologia del voto legato al partito di Silvio Berlusconi evidenzia una tematica nazionale frutto di un elettorato che traduce in ripiego identitario preoccupazioni essenzialmente economiche. Va tuttavia rilevato che l’espressione dell’interesse nazionale è ormai una costante della politica italiana. La crescita dell’agenda politica romana costituisce ulteriore fattore di differenziazione con Parigi. Mentre la Francia possiede una tradizione consolidata, l’Italia ha ripreso solo negli ultimi anni un discorso nazionale, un cambiamento di stile che a volte può sorprendere. Un’Italia maggiormente attenta al proprio “sistema Paese”, che perseguendo l’affermazione politica, vede nella Francia un modello che conviene imitare, il che significa anche diventarne concorrente. La percezione critica verso la Francia si è a lungo espressa in nome di una diffidenza nei confronti di un sistema percepito come troppo nazionalistico, venendo successivamente tale diffidenza assorbita nell’ambito dell’integrazione europea. L’affermarsi di un certo nazionalismo italiano si scontra con quello francese e contribuisce a spiegare alcune delle problematiche recenti nei confronti di Parigi.

1.4 I rapporti fra le formazioni politiche francesi ed italiane: verso la creazione di uno spazio politico europeo?

I partiti francesi ed italiani appartengono a gruppi politici europei, organizzazioni che dovrebbero rappresentare punti di riferimento nell’ambito dell’Unione e permettere orientamenti politici comuni, in particolare nel Parlamento Europeo.

I maggiori gruppi politici europei, come il Ppe e il Pse, dovrebbero essere capaci di strutturare il dibattito, di creare luoghi di incontro e di stabilire *network* utili anche al miglioramento delle relazioni bilaterali.

Il gioco politico europeo sembra tuttavia funzionare in modo piuttosto chiuso, nell’ambito di un Parlamento Europeo che, pur avendo forti legami nazionali, non permette l’organizzazione di dibattiti sull’insieme dell’Unione. Il Parlamento, già handicappato da un sistema elettorale diversificato, viene spesso considerato come una seconda scelta per i politici che preferiscono fare carriera prevalentemente in ambito nazionale.

I gruppi presenti al Parlamento Europeo dovrebbero essere il punto di riferimento per le formazioni nazionali affiliate. Spesso però assomigliano più a cartelli elettorali che a veri e propri partiti.

Nell’ambito franco-italiano, possiamo osservare le seguenti corrispondenze:

- nell’ambito del Ppe troviamo l’*Union pour un Mouvement Populaire* (Ump) con Forza Italia, Popolari Udeur, Udc, Svp e Partito Pensionati;

- nell’Alde (Alleanza dei Liberali e Democratici per l’Europa) confluiscono *Union pour la Démocratie Française*, Margherita, Radicali, Pri e Italia dei Valori. I Verdi di entrambi i paesi fanno parte del gruppo europeo dello stesso nome;

- il *Parti Socialiste* francese lavora con Democratici di Sinistra (Ds) e Socialisti Democratici Italiani (Sdi) nell’ambito del Pse. *Parti Communiste, Lutte Ouvrière, Ligue Communi-*

ste Révolutionnaire, Partito per la Rifondazione Comunista e Partito dei Comunisti Italiani fanno parte del gruppo della Sinistra Unitaria.

Le relazioni fra partiti politici francesi e italiani cambiano secondo le strategie politiche. In modo generale, i rapporti servono a consolidare le logiche di gruppo nell'ambito del Parlamento Europeo, accantonando strategie autonome. Le alleanze intervengono a seconda delle poste in gioco, e il rifacimento iniziale della Commissione Barroso ha provocato una mobilitazione delle forze politiche europee, focalizzata sulla scelta delle persone.

Il funzionamento delle maggiori formazioni politiche non è molto permeabile alle logiche europee e bilaterali, anche a causa dei mandati limitati dell'istituzione.

A destra i rapporti fra Ump e Forza Italia nell'ambito del Partito Popolare Europeo non sembrano andare oltre alcune riunioni collettive. La distanza culturale che esiste fra l'ex partito gollista e il nuovo partito della destra italiana non viene colmata dalla comune appartenenza europea. Sia a Parigi che a Roma, i responsabili di entrambe le formazioni forniscono visioni poco adatte alle problematiche bilaterali franco-italiane.

Il Partito Socialista Europeo sembra essere più avanti in termini di lavoro comune; il Partito Socialista Francese e i Democratici di Sinistra hanno relazioni frequenti, che vanno dai contatti personali fra i vari *leader* alla partecipazione ad alcune reti europee come quella del *policy network*. Queste dinamiche investono soltanto un'avanguardia delle diverse formazioni politiche e poggiano su personalità che si lanciano nel combattimento europeo, a volte dopo una carriera nazionale ormai completa, senza coinvolgere le strutture di partiti tuttora focalizzate sul dibattito nazionale. Definiscono tuttavia un approccio comune e contribuiscono a stabilire legami assenti negli altri gruppi politici. Questo patrimonio di contatti personali, che risale anche alla vicinanza storica del socialismo francese alla sinistra italiana, produce una comunicazione relativamente buona fra i responsabili socialisti francesi e i Democratici di Sinistra. Anche se i canali sembrano aperti, bisogna rilevare che i messaggi politici hanno difficoltà a passare. Recentemente le mobilitazioni di alcuni socialisti francesi a favore di Cesare Battisti, in contrasto con la chiara e istituzionale linea dei Democratici di Sinistra, hanno dimostrato l'assenza di disciplina, coordinamento o concertazione tra le due formazioni.

Delle convergenze sono state formulate. Alcuni *leader* della sinistra italiana hanno teorizzato la complementarità fra sistemi francesi e italiani, in particolare dal punto di vista economico, considerando che le strutture delle Pmi italiane e quelle dei grandi gruppi francesi potrebbero sviluppare sinergie importanti nell'ambito di un'integrazione più marcata. Spesso per la sinistra italiana il modello sociale e sindacale francese viene percepito come vicino. La sinistra francese, da parte sua, sembra guardare al partito di massa tuttora rappresentato dai Democratici di Sinistra con un sentimento di ammirazione estetica. Ma queste attrazioni per alcuni modelli reciproci non sono mai sfociate in progetti politici che esaltino la dimensione bilaterale. Per motivi diversi la sinistra tedesca o britannica costituiscono poli di attrazione forti sul dibattito in Francia e in Italia.

L'alleanza fra l'Udf di François Bayrou e la Margherita di Francesco Rutelli nell'ambito del gruppo Alde raffigura un caso particolare. Logiche interne hanno dettato quest'alleanza: l'Udf voleva smarcarsi dall'Ump, il partito di Jacques Chirac, mentre a livello europeo la Margherita cercava di occupare uno spazio fra il Partito Popolare Europeo e il Partito Socialista Europeo. In questo modo un partito di centro-destra francese e una formazione di centro-sini-

stra italiana si incontrano per un disegno politico comune, stabilendo di fatto un canale politico privilegiato. Questa operazione, che deve massimizzare le forze a livello europeo, non dovrebbe avere molte ripercussioni a livello interno (in particolare per gli attuali *dossier* bilaterali), pur restando da verificare la compatibilità di alcune posizioni in materia di politica estera. Tuttavia la legittimazione incrociata che passa tramite il mutuo riconoscimento delle due formazioni può anche produrre l'effetto paradossale della creazione di uno spazio politico originale, condizione necessaria, ma non sufficiente, per un miglioramento dei rapporti bilaterali.

Partiti politici francesi e italiani esprimono dunque forme ancora embrionali di creazione di uno spazio politico europeo comune. Queste posizioni potrebbero contribuire a rinnovare il gioco politico bilaterale nel caso di un approfondimento del quadro istituzionale, Parlamento Europeo *in primis*. Oggi tuttavia una tale corrispondenza fra gioco politico interno e livello europeo si riscontra soltanto in rari casi restando per il resto le relazioni franco-italiane segnate dal carattere preminente dei modelli di politica estera.

2. Politica europea e politica estera al crocevia

2.1 Tradizione repubblicana francese e costituzionalismo italiano nei confronti dell'Europa

In Italia e in Francia i termini del dibattito sul futuro dell'Europa appaiono radicalmente diversi.

Il repubblicanesimo francese si interroga sulla legittimità della costruzione europea. Mentre l'Unione costituisce un oggetto unanimemente accettato (sono rare le fazioni che rifiutano in blocco l'Europa fino a rimettere in discussione i Trattati stessi) diverse critiche richiedono la modificazione dell'integrazione in nome dell'inalienabilità della sovranità o dell'eredità repubblicana. La forte difesa del sistema da parte di gruppi d'interesse tendenti a mantenere le proprie prerogative nazionali, che siano sociali, politiche, industriali o simboliche, viene espressa dagli interrogativi sul senso della costruzione europea. La tradizione repubblicana francese, influenzata dalla matrice giacobina, associa la volontà generale alla sovranità popolare, una visione della democrazia sulla quale la nazione fonda la legittimità politica. Mentre l'integrazione europea produce una serie di meccanismi trans – e post – nazionali, e alcune concezioni comunitaristiche (difesa delle categorie costituite) e giuridico-liberali (la concezione di diritti individuali europei nel sistema Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo/Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) contribuiscono alla definizione di “luoghi pubblici” europei, il modello nazionale francese è violentemente rimesso in discussione. Per le correnti repubblicane integraliste, è difficile immaginare forme di sovranità composite, soluzioni federali, per quanto l'assoluto di una democrazia basata sulla sovranità popolare si imponga ai loro occhi. Secondo tali critiche, l'Europa non dovrebbe esistere perché non segue il cammino di una sovranità popolare più grande, visione che richiama una costruzione europea sulle basi giacobine del modello francese. Si tratta di una tendenza forte, che non rispecchia l'insieme della classe politica francese impegnata nell'Europa, ma che esprime una dialettica profonda sul suo divenire. Questo dibattito alimenta quindi una riflessione che implica un confronto fra pensatori politici francesi ed europei ⁶.

La tradizione repubblicana italiana segue uno schema diverso. L'unificazione nazionale italiana comprende elementi di giacobinismo accentratore, ispirati alla rivoluzione francese, che devono scendere a patti con le varie realtà politiche, istituzionali e territoriali.

Come è stato già evidenziato, il primo tentativo di unificazione repubblicana italiana, la repubblica cisalpina, si fece sotto tutela francese durante il regime napoleonico di inizio XIX secolo. L'assetto di Vienna ne avrebbe poi bloccato l'evoluzione, riportando il Nord dell'Italia sotto il controllo austro-ungarico. La dinastia piemontese costituirà l'ulteriore e definitivo ca-

⁶ Si vedano Dominique Schnapper, Jean-Marc Ferry, Jurgen Habermas.

talizzatore dell'Unità Italiana, un movimento che conservò sempre una forte influenza repubblicana francese a causa dei fermenti dell'epoca napoleonica che avevano messo radici nella Penisola.

Queste visioni repubblicane vengono largamente ispirate dalla Francia, o meglio dall'azione della Francia in Italia all'inizio del secolo, che ha permesso alla classe dirigente di avere un'esperienza diretta delle potenzialità repubblicane in Italia. Sebbene il 1789 avesse segnato le menti, non si è trattato del recepimento astratto del modello della rivoluzione francese, ma della sperimentazione istituzionale e politica che si instaura con i francesi in Italia e che costituisce il solco di questo repubblicanesimo-giacobino. Tale modello, bloccato dalla fine dell'Impero, verrà poi assimilato e interpretato dall'Italia unitaria pur non rappresentando una vera continuità con il modello francese. La millenaria tradizione dello Stato centrale francese, è certamente un fattore importante nella concezione del ruolo di uno Stato forte nei confronti di un'Italia ad identità più composita. L'interpretazione italiana della tradizione repubblicana porterà prima alla volontà d'unità, poi a una soluzione di compromesso con i poteri già esistenti, prima di tutto con la monarchia piemontese.

La monarchia costituzionale che si instaura in Italia dopo il Risorgimento è dunque fortemente influenzata dalla Francia. La vicinanza del Piemonte alla Francia è elemento di un rapporto culturale e politico tuttora valido. I principali responsabili piemontesi sono permeati dalla cultura francese, come dimostra l'esempio di Cavour. Le idee di una riforma amministrativa di stampo francese si fanno dunque strada in una giovane Italia ancora segnata dal periodo napoleonico. Questa volontà di efficienza dell'amministrazione non viene tuttavia interpretata in Italia secondo la matrice culturale della sovranità nazionale, ma tramite una monarchia costituzionale che associa la nazione al Re, che sacralizza la persona del Re e garantisce i diritti del cittadino. Lo Statuto Albertino del 1848 rappresenta un regime democratico nel quale le nozioni di cittadino, Re e nazione coesistono. Il fascismo riprenderà, amplificandolo, il discorso sullo Stato centrale nella politica mirando a "fare l'Italia", ma la dittatura di Mussolini provocherà un durevole discredito su ogni forma di politica nazionalista.

La concezione della Repubblica italiana porterà ad una formula ibrida che si costruisce nell'immediato dopoguerra sulle ceneri di un risoluto rifiuto degli eccessi nazionalistici e che deve permettere un compromesso di potere fra le diverse forze del paese in un contesto segnato dalla divisione tra cattolici e comunisti. La Repubblica italiana non esprime un concetto nazionalista forte. La Costituzione del 1948 illustra tale aspetto garantendo sia i diritti degli individui che quelli delle formazioni sociali. La tendenza sociale resa esplicita nella Costituzione proviene dalle condizioni politiche della sua elaborazione e dalla presa in conto delle posizioni del Partito Comunista Italiano; con attenzione anche all'articolazione dei diversi livelli di una democrazia che esercita la tutela delle rappresentanze sociali e delle autonomie locali e linguistiche. In quest'ambito, il ruolo svolto dai corpi intermedi segna l'esercizio del potere democratico in Italia. Fra le espressioni di questi ultimi vanno citati: il clero e le associazioni cattoliche, il Partito Comunista che rappresenta una vera e propria cultura istituzionale differenziata con responsabilità di governo locale che hanno prodotto uno statuto speciale delle regioni, il ruolo degli attori economici locali e nazionali (le associazioni industriali), i diversi poli di sviluppo fra Nord e Centro, lo sviluppo di distretti industriali basati sulla forza delle comunità locali. L'Italia quindi integra sia la volontà di unificazione cen-

tralizzatrice amministrativa che la definizione di un modello democratico composito con il ruolo dei corpi intermedi e delle minoranze, elementi che si avvicinano alle concezioni comunitaristiche attuali.

Poggiando su questo particolare retroterra, la costruzione europea è apparsa molto presto in Italia come un vero ideale politico, dai padri della patria che militavano per gli Stati Uniti d'Europa fino al filone degli oppositori al regime fascista espresso nel Manifesto di Ventotene. I pensatori politici italiani sono a favore di un'Europa percepita come mezzo per fare evolvere in modo positivo una Repubblica italiana della quale stigmatizzano il nazionalismo, a seconda dei periodi, per i suoi eccessi o per la sua debolezza. La Repubblica italiana è più composita della corrispettiva francese e l'integrazione europea calza bene ad istituzioni che prevedono già livelli di interventi differenziati a seconda dei cittadini. L'unanimità espressa in Italia nei confronti dell'Europa discende da questo non-conflitto, dall'assenza o dal rifiuto di una concezione democratica nazionale assoluta, che produce un forte consenso per la costruzione europea. A tal proposito l'Europa viene spesso presentata in Italia come un modello, un'opportunità per modernizzare e riformare l'azione dello Stato nel senso di una maggiore efficienza, una manna per una classe politica che può sbloccare situazioni senza assumersi la responsabilità di scelte a volte duramente giudicate da tale o tale categoria. Si tratta del modello del *deus ex machina*, del fattore esterno subito, invocato o provocato in modo discreto dalla classe politica italiana e che permette di imporre un'azione riformatrice decidendo su equilibri politici interni a volte paralizzanti.

Oggi il dibattito sull'Europa ha un carattere sensibilmente diverso in Francia e in Italia. Gli interrogativi contemporanei sull'"Europa che non c'è" servono a denunciare l'assenza d'Europa in modo identico alle critiche sull'assenza d'Italia o sulle debolezze del sistema Paese. Così, la mancanza d'Europa serve a criticare le evoluzioni istituzionali recenti. Senza veramente affrontare la problematica della natura dell'Europa futura, o delle sovranità post-nazionali, in Italia l'accento viene posto su questo destino pragmatico (miglioramento di amministrazioni pubbliche, regole economiche e fiscali) e ideale: l'Europa costituisce per gli italiani una dimensione politica potenzialmente più alta, nell'ambito della quale il vecchio continente deve esercitare un ruolo maggiore che possa tradurre una sensibilità e una storia originali, soprattutto in politica internazionale. Non è sorprendente che la realizzazione di un'Europa della difesa sia uno dei *leitmotiv* di questo discorso europeista. I governi italiani hanno espresso questo desiderio di maggiore partecipazione alla politica internazionale mediante un impegno costante in operazioni dell'Unione Europea, della Nato e della coalizione americana. Quest'ultima opzione, che non ha mai rimesso in questione le altre, è stata a volte interpretata come una scelta di campo a favore degli Stati Uniti e contro l'Europa. Sarebbe tuttavia inesatto fossilizzarsi soltanto su questa dimensione: l'Italia si esprime tramite le sue alleanze, e lo fa in modo attivo sul piano militare. L'Europa occupa un posto primordiale in questa ricerca italiana di un miglior profilo. A differenza di Parigi, questo non produce un dibattito sul superamento della nazione, uno strappo alla concezione di sovranità nazionale manomessa dai nuovi meccanismi democratici europei. Come sottolineato in precedenza, la tradizione italiana è più composita e il meccanismo quotidiano adoperato dall'Unione Europea nelle fasi di integrazione e allargamento costituisce un prolungamento del carattere evoluzionista delle istituzioni italiane. Il governo Berlusconi ha ripreso le fila di un discorso nazionale che, stando alle di-

chiarazioni del Presidente del Consiglio, privilegia un progetto di Europa delle nazioni piuttosto che un approccio federalista puro. Tuttavia quest'Europa, che viene designata come orizzonte del progresso politico, riprende i criteri compositi della nazione italiana.

La ricerca da parte dell'Italia di una dimensione maggiore mediante l'Europa incontra – pur provenendo da una tradizione diversa e smussandone alcuni aspetti – alcune visioni francesi di Europa-potenza.

2.2 Europa-potenza francese, europeismo italiano

La tematica dell'Europa-potenza rappresenta una figura ricorrente nel discorso politico francese. La progressiva caduta in disgrazia dell'Europa delle nazioni, classica antifona degli euroscettici, a vantaggio di una Europa-potenza⁷ ha già mostrato quanto la dimensione europea sia ormai interiorizzata in Francia. In parallelo con il dibattito sull'evoluzione della sovranità nazionale repubblicana nell'ambito europeo, l'emergere dell'Europa-potenza determina una soluzione intellettuale al rebus della Francia moderna, ovvero il riconoscimento del carattere limitato di una politica di potenza strettamente nazionale, ed esprime inoltre il superamento delle concezioni postcoloniali e la necessità di conciliare tale politica, necessariamente europea, con la continuità della politica francese. L'Europa-potenza è dunque una rappresentazione tipicamente francese: nel momento in cui la Francia non riesce più a sostenere da sola la propria visione, la soluzione consiste nel farla adottare dall'Europa o, per lo meno, da un'alleanza privilegiata nell'ambito dell'Europa. In tal modo la concezione francese si esprime con l'associazione di *partner* che condividano la stessa visione, come la Germania. La posizione nei confronti dell'intervento statunitense in Iraq ha rafforzato questo approccio comune, ma il sostegno che gli Stati Uniti hanno ricevuto da numerosi governi europei dimostra quanto questa visione europea non sia condivisa dall'insieme dell'Unione. Bisogna tuttavia sottolineare che un'ulteriore evoluzione di tale concetto, basata sulla continuità di convinzioni espresse dal Capo dello Stato francese, poggia sulla necessità per gli europei di svolgere un ruolo internazionale maggiormente attivo, linea condivisa dall'Italia.

L'europeismo dell'Italia si esprime oggi anche tramite progetti che si riferiscono alla necessità di un'Europa più forte e più effettiva in particolare nell'ambito della politica estera e di difesa. La posizione dell'Italia è tuttora condizionata dal desiderio di contare maggiormente, come dimostra l'impegno per ottenere una poltrona europea al Consiglio di Sicurezza nelle Nazioni Unite o per bloccare l'attribuzione permanente di un seggio ad un paese giudicato di pari peso come la Germania. Oltre la ricerca di un maggiore profilo diplomatico l'Italia, con lo spiegamento di forze sull'insieme del pianeta, ha dato prova della propria costanza ad impegnarsi in una politica internazionale attiva. La partecipazione stessa alla coalizione guidata dagli Stati Uniti in Iraq non viene percepita in Italia come un'iniziativa opposta ad una politica europea giudicata assente.

⁷ Si vedano in particolare i discorsi della Presidenza della Repubblica francese; <http://www.elysee.fr/rech/disc.php>

L'Italia agisce nella prospettiva di una dimensione europea di politica estera e di sicurezza, concepita come complementare alla relazione transatlantica istituzionalizzata mediante la Nato. La costanza di tale impegno si esprime a volte tramite la continuità di azione dell'amministrazione degli Affari Esteri o dello Stato Maggiore della Difesa. Le forme cambiano a seconda dei governi italiani, con un'enfasi comunicativa su alcuni aspetti piuttosto che su altri ed una capacità variabile di impostazione di strategie politiche in materia. Il riferimento all'Unione Europea rimane comunque costante e costituisce una pietra miliare per l'Italia che cerca di definire la propria politica estera sempre nell'ambito di una coalizione europea. L'Europa è percepita come un valore aggiunto, non come alternativa ad una politica di potenza, a differenza di quanto si verifica in Francia. L'Unione Europea costituisce il soggetto privilegiato, e l'Italia è molto volontaristica in termini di partecipazione ad iniziative dell'Unione, attenta anche al ruolo svolto dalla Presidenza dell'Unione, diversamente dalla Francia che si iscrive piuttosto in logiche bi- o tri- laterali (con la Germania e il Regno Unito). Per un paese come l'Italia la legittimità della scala europea passa tramite un rafforzamento dei meccanismi di decisione – anche simbolici – già esistenti, a differenza della Francia che possiede una propria visione di partenariato fra nazioni motrici. Queste due concezioni politiche hanno i loro vantaggi e perseguono spesso obiettivi comuni; tuttavia tali approcci differenziati possono anche entrare in rotta di collisione paralizzando le decisioni, in particolare per due paesi suscettibili come la Francia e l'Italia che possono bloccarsi completamente per incompatibilità di stile.

La convergenza obiettiva tra Francia e Italia per quanto attiene a un maggiore ruolo dell'Europa nel mondo non deve nascondere importanti divergenze di concetto: l'idea di potenza viene percepita in Italia come espressione mascherata di un nazionalismo francese dai riferimenti post-imperialistici e coloniali.

Dal lato francese l'assenza di intelligibilità delle azioni politiche in ambito internazionale basta spesso a squalificare l'Italia.

Talvolta a Parigi, si pensa che Roma non abbia una grande politica internazionale, questo significa che non ha politica. Per Roma spesso le prese di posizione francesi assomigliano ad un pericoloso imperialismo.

A tali percezioni si aggiungono apprezzamenti negativi nei confronti della formulazione stessa delle linee politiche: la classe politica francese si cimenta nell'enunciazione di grandi discorsi, atti simbolici che ne fondano la legittimità politica. Dalle Prefetture di provincia fino alla Presidenza della Repubblica, la preparazione dei discorsi e dei comunicati è al centro dell'attività politica e ne scandisce l'azione⁸. In Italia si ritrova un approccio simile per la Presidenza della Repubblica per la quale tuttavia i discorsi hanno più funzione di indirizzo generale che di politica di governo. L'elaborazione del discorso politico non obbedisce a una continuità amministrativa, ma varia secondo l'alternanza dei gabinetti. Le amministrazioni italiane, e in particolare quella della Presidenza del Consiglio, dispongono di risorse umane ridotte per la produzione di un discorso governativo. Questa differenza di tradizione e di pratica in materia di espressione politica può a volte comportare incomprensioni a catena: in Italia gli enun-

⁸ La cura con cui vengono preparati i discorsi della Presidenza della Repubblica francese è rivelatrice di tale tendenza.

ciati francesi vengono percepiti come ideologici, a volte difficili da digerire, mentre a Parigi si fa difficoltà ad accordare credito ad un governo incapace di esprimere dichiarazioni programmatiche del tipo tesi-antitesi-sintesi. Nell'ambito della formulazione della politica europea tale incomprensione in materia di stile costituisce un ostacolo importante per la messa a punto di maggiori sinergie, una lacuna che la buona intesa fra le diplomazie francese e italiana, culturalmente vicine, non sempre riesce a colmare.

Il caso iracheno fornisce un'illustrazione particolare delle posizioni parigine e romane.

2.3 La Francia e l'Italia di fronte all'intervento in Iraq

Le posizioni della Francia e dell'Italia di fronte all'intervento in Iraq esprimono approcci diversi. Da un lato la Francia ha spinto al massimo una logica legalistica nell'ambito del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e ha rifiutato di intervenire in Iraq al fianco degli Stati Uniti. D'altro lato l'Italia ha partecipato alla coalizione creata da questi ultimi con l'obiettivo di rovesciare il regime di Saddam Hussein e imporre la democrazia. I diversi quadri multilaterali (Onu, Nato, Ue) non hanno permesso l'espressione di una politica europea comune, indebolendo l'unità del continente. In tal modo l'Europa sarebbe divisa fra pro e anti-americani, cesura che, secondo alcuni analisti, potrebbe anche compromettere l'esistenza dell'Europa stessa. La messa in prospettiva delle posizioni francesi e italiane al riguardo permette di rendere esplicite le differenziazioni e i punti comuni.

I giudizi francesi e americani sulla situazione in Iraq erano divergenti. La lotta contro il terrorismo e le armi di distruzione di massa giustificava per gli Stati Uniti un intervento rifiutato dalla Francia. La politica interventista americana proviene da una percezione delle minacce diversa da quella francese, ma anche da un campo di azione più ampio dovuto alla disponibilità di un potente strumento militare. La minaccia del terrorismo, ben presente in Francia dagli attentati della *Rue de Rennes* e della stazione metropolitana *Saint Michel*, viene gestita come una problematica di polizia che richiede anche un'azione di diplomazia e *intelligence* trattata essenzialmente nell'ambito della politica interna. Inoltre, la posizione francese è quella di una media potenza postcoloniale che tuttora conserva memoria delle scottature della pacificazione di territori ostili, dall'Indocina all'Algeria. La Francia, ad eccezione della dissuasione nucleare, non dispone più di mezzi di potenza su scala mondiale, e rimane scettica sulla capacità di modificare con le armi lo scacchiere geopolitico. L'approccio multilaterale e legalistico costituisce dunque il perno della politica francese, alimentato da un forte consenso trasversale. Quest'approccio privilegia l'estensione dello spazio della tutela legale multilaterale (Ue, Onu) per risolvere le tensioni internazionali.

La politica americana esprime una più diretta ed epidermica percezione della minaccia, nella quale gli attentati del settembre 2001 vengono percepiti come aggressione esterna sul territorio nazionale – situazione originale e traumatica – da risolvere anche con una proiezione esterna delle forze, con l'obiettivo di annientare i terroristi e di modificare lo scacchiere geopolitico nel quale crescono.

L'intervento in Iraq ha costituito un punto di frizione tra queste due concezioni politiche, con una Francia che è stata coerente fino in fondo nella difesa della legalità dell'Onu e con gli

Stati Uniti che non volevano utilizzare strumenti giudicati troppo limitativi per il proseguimento del proprio combattimento. Il governo italiano ha aderito alla logica dell'intervento americano inviando truppe in Iraq. L'ambiguità relativa alla missione di pace presentata al Parlamento italiano è stata sciolta a prezzo del sangue pagato dalle truppe italiane, particolarmente a Nassiriya. Le ragioni delle differenze di posizione fra Francia e Italia debbono essere ricercate sia nella Storia che nelle tendenze politiche più recenti.

L'Italia ha una tradizione legalistica in ambito internazionale, molto attenta ai mandati e alle condizioni giuridiche. D'altro lato essa ha coltivato una relazione molto forte con gli Usa, proveniente non soltanto dallo stretto vincolo sviluppato come membro fedele dell'Alleanza Atlantica dal dopoguerra in poi, ma anche dall'esistenza di un forte legame comunitario basato sull'emigrazione.

Il governo di Silvio Berlusconi esprime un'affermazione tendenzialmente nazionalistica della politica italiana, ed è caratterizzato da una cultura imprenditoriale favorevole all'azienda che costituisce un tratto comune con gli Stati Uniti.

Questa concezione spesso comunitaristica dell'alleanza con gli Usa si esprime tramite un viscerale riflesso che vede gli italiani associarsi alle missioni svolte dagli Stati Uniti, un riflesso fortemente radicato all'interno di Forze Armate ancorate alla Nato. Bisogna aggiungere che l'Italia intrattiene un rapporto complesso con le Nazioni Unite. Tradizionalmente quest'ultime costituiscono un punto di riferimento per la politica estera italiana nel cui contesto bisogna sottolineare la partecipazione, spesso militare, all'insieme delle missioni dell'Onu. Tuttavia si tratta di un'organizzazione politica nei confronti della quale vanno accumulandosi critiche. La volontà italiana di accedere al Consiglio di Sicurezza tramite una poltrona europea a turno serve ad esprimere un desiderio di riforma ed una critica alla legittimità della rappresentanza esercitata dal Consiglio di Sicurezza. Tale volontà di partecipare alle decisioni in ambito di sicurezza internazionale indica le aspettative dell'Italia, che possono essere accolte soltanto nel quadro di una soluzione europea concertata, nell'ambito della quale la rappresentanza italiana possa intervenire in modo diretto o indiretto (tramite un delegato europeo). Oggi l'Italia, come alcuni paesi europei, vive male la propria esclusione dal Consiglio di Sicurezza; non c'è dunque da stupirsi della sua opposizione alla Germania nell'ambito della riforma.

L'esclusione dai dibattiti del Consiglio di Sicurezza ha anche contribuito a delegittimare l'istituzione delle Nazioni Unite agli occhi dei responsabili italiani e può spiegare come sia concepibile aggirare un forum al quale non si possa partecipare attivamente.

Le posizioni della Francia e dell'Italia di fronte alla crisi irachena indicano anche una specificità interna dei due paesi: la sacralizzazione della politica estera in Francia, la bipolarizzazione della politica estera in Italia.

2.4 La politica estera, santuario in Francia, posta in gioco in Italia

La politica estera francese viene caratterizzata da una forte continuità, quale che sia il colore politico delle maggioranze governative. La Costituzione francese e la pratica repubblicana ne fanno un dominio riservato del Capo dello Stato, il Presidente della Repubblica. La

maggior parte degli interventi militari della Francia, che fanno parte di operazioni di *peace-keeping* e non comportano dichiarazioni di guerra, non sono oggetto di un voto in Parlamento: il Presidente della Repubblica decide previa consultazione del governo. Diversamente in Italia la politica estera non riveste tale carattere speciale: l'insieme delle decisioni più importanti, ed in particolare lo schieramento di truppe e il finanziamento delle missioni, sono oggetto di voto in Parlamento, con le forti limitazioni imposte da una Costituzione che ripudia la guerra.

Questa differenza di procedure ci permette già di porre in prospettiva i due sistemi: nel caso francese la politica estera e di difesa è soggetta a forte personificazione, il Presidente della Repubblica essendone l'unico responsabile, mentre nel caso italiano l'insieme delle forze politiche esprime in Parlamento i propri orientamenti. Non bisogna tuttavia pensare che questi sistemi siano antinomici: le decisioni del Presidente della Repubblica francese in materia di politica estera e di difesa sono spesso prese in modo concertato sia con il governo che con l'opposizione. In Italia le maggioranze sono spesso trasversali per le questioni di politica estera e implicano la ricerca di un largo consenso fra le forze politiche in campo.

La personificazione della politica estera francese ha un effetto duplice: crea una forte continuità, illustrata dalle Presidenze successive Giscard-Mitterrand-Chirac, ma allo stesso tempo sottrae tale dimensione al dibattito pubblico. Questo modello, efficace nella presa di decisione, diventa piuttosto stretto di fronte alle diverse dimensioni di europeizzazione ed internazionalizzazione crescenti nella società francese.

Dal lato italiano gli effetti sono inversi: il modello parlamentare costituisce un *handicap* per l'efficienza della presa di decisione, ma offre garanzie al dibattito nazionale ed una percezione maggiormente attiva delle poste in gioco della politica internazionale all'interno delle forze politiche.

Seguendo l'esempio dell'intervento in Iraq, la posizione del Presidente della Repubblica Jacques Chirac e dell'allora Ministro degli Affari Esteri Dominique de Villepin, ha beneficiato di un largo sostegno che supera le frontiere della maggioranza di governo. In tal modo il Presidente della Repubblica incarna la politica nazionale, né di destra né di sinistra.

In Italia il voto per l'invio di truppe in Iraq ha posto il governo in una situazione delicata: mentre Silvio Berlusconi spingeva per l'invio in modo da rispondere alla chiamata dell'alleato americano, i membri centristi della sua coalizione, come l'opposizione di sinistra, si dimostravano molto attenti alla definizione del mandato della missione. Il mantenimento della pace votato dal Parlamento per giustificare l'invio di militari italiani in Iraq costituisce un paravento giuridico fragile di fronte alle situazioni di combattimento nelle quali le forze italiane sono impegnate, una leggerezza nella definizione della missione che ha contribuito, almeno all'inizio, ad inviare sul terreno truppe con obiettivi inadeguati, un fattore di pericolo: i soldati della pace sono diventati bersagli di guerra.

Le decisioni italiane in materia di politica estera hanno sempre obbedito a una forte continuità atlantista ed europeista. Anche la sinistra al potere non si è scartata da tale linea, esplicita nell'ambito dell'intervento Nato in Kosovo. Tuttavia le posizioni della sinistra italiana nei confronti dell'intervento in Iraq sono state spesso opposte alla linea del governo, criticando l'invio di truppe o richiedendone con forza il ritiro.

Anche quest'ultima questione è stata evocata da alcuni ministri del governo Berlusconi. Si può considerare che le posizioni italiane sono divise e potrebbero condurre a decisioni diver-

se a seconda delle maggioranze, seguendo una schema già osservato in alcuni paesi europei.

Le percezioni in materia di politica estera dei due paesi non sono monolitiche. Tra una Francia che deve riallacciare un rapporto equilibrato con Washington, e un'Italia che si pone il problema di una strategia di uscita della crisi irachena, può apparire un certo numero di convergenze. In questo contesto le relazioni che i due paesi trattengono con gli Stati Uniti rappresentano un nodo gordiano.

2.5 Le relazioni con gli Usa: due paradigmi?

Le relazioni con gli Stati Uniti vengono spesso descritte come una frattura nell'Europa, fra paesi amici dell'America, come l'Italia, e il gruppo degli anti, guidato dalla Francia. Questa cesura è essenzialmente basata sulla posizione nei confronti dell'intervento in Iraq: il rifiuto francese di seguire gli Usa su questo terreno simbolizza il dibattito. Le visioni manichee che attribuiscono a tale o talaltro paese europeo un carattere buono o cattivo hanno popolato il dibattito politico americano, fino ad esprimere una differenza fra due Europee.

Nell'ambito di una nutrita problematica transatlantica, queste rappresentazioni hanno suscitato numerose reazioni in Europa, lasciando un segno. L'interiorizzazione da parte degli europei di categorie definite negli Stati Uniti produce identificazione, ma anche rigetto dovuto al rifiuto di lasciarsi inquadrare in definizioni esogene.

I rapporti della Francia e dell'Italia con gli Stati Uniti hanno tipologie diverse, ma non rappresentano modelli in opposizione.

La Francia intrattiene con gli Stati Uniti una lunga relazione storica, segnata da fatti simbolici: l'intervento delle truppe francesi comandate da Lafayette con l'insurrezione americana, la dichiarazione di indipendenza americana e la Costituzione del 1787, lo sbarco delle truppe americane in Normandia durante la seconda guerra mondiale. Si tratta di una relazione allo stesso tempo concreta ed ideale, che ha radici profonde. Gli Stati Uniti sono, per la Francia, una patria del diritto e della democrazia e un alleato con il quale si è pagato un comune tributo di sangue in nome delle liberazioni nazionali. Essi rappresentano dunque, nella visione francese classica, l'altro grande paese delle libertà, un compagno di lotta per le garanzie dei diritti civili. A lungo la Francia ha percepito gli Stati Uniti mediante questa griglia di lettura ideale-giuridica, saldamente ancorata alla fraternità dei combattimenti comuni. Si tratta di una percezione trasversale nell'ambito della classe politica francese, che esprime a volte gradi più o meno consistenti di indipendenza nei confronti degli Usa, ma che non rimette in causa i fondamenti comuni presenti anche nella tradizione francese repubblicana-nazionalistica, un patrimonio legato all'eredità delle Dichiarazioni dei Diritti.

Per l'Italia, gli Stati Uniti hanno a lungo rappresentato una terra promessa per l'emigrazione, e successivamente il garante della sicurezza italiana durante il periodo della guerra fredda. L'immigrazione di origine italiana negli Usa ha creato una potente comunità italo-americana, una rete alla base dell'approccio spesso familiaristico che gli italiani hanno verso gli Usa, anche in termini di politica internazionale. Milioni di emigrati hanno veicolato in Italia un'immagine di libertà e di benessere degli Usa, anche a livello delle élite politiche.

Il legame stabilitosi tra Stati Uniti e Italia durante la guerra fredda trae origine sia dal

contesto strategico – il ruolo dell’Italia sul fianco sud della Nato – che da una volontà politica forte, quella della scelta di campo operata dalle maggioranze guidate dalla Democrazia Cristiana, ovvero sia la necessità di ancorare l’Italia all’Alleanza Atlantica a fronte del fattore di instabilità interna costituito dal Partito Comunista.

Gli Stati Uniti rappresentano dunque due modelli di riferimento: la libertà, essenzialmente giuridica, la democrazia e i combattimenti comuni definiscono la relazione della Francia nei confronti degli Usa.

Anche per l’Italia il valore comune della libertà viene messo avanti, ma si tratta di una libertà più economica, percepita come maggiore possibilità a livello individuale. L’associarsi a tale libertà passa anche tramite la garanzia di sicurezza fornita dalla Nato. La sinistra italiana, che ha dovuto acquisire il bagaglio transatlantico per accedere al potere, non ha sviluppato una visione autonoma in materia, iscrivendosi in un cammino già tracciato.

In entrambi i casi la relazione con gli Stati Uniti comprende una forte parte di autoproiezione: sull’America democratica ideale per la Francia, sulla patria della libertà di impresa per l’Italia. In questo modo ogni paese propone una lettura seguendo criteri propri.

Porre il problema di una politica europea, ad esempio francese o italiana, nei confronti degli Stati Uniti significa anche interrogarsi sul punto di vista da adottare: francese o italiano?

Queste visioni non sono antinomiche, l’identificazione nella libertà ne costituisce un tratto importante. L’alleanza militare ne è un altro elemento chiave: la comune appartenenza alla Nato è rafforzata dal ritorno della Francia nelle strutture di comando integrato.

A lungo l’amministrazione americana ha offerto una parvenza polimorfa, capace di soddisfare sia l’approccio legalistico-giuridico di tipo francese, sia l’identificazione nei valori della libertà individuale ed economica, particolarmente esaltati in Italia.

L’amministrazione Bush ha attuato una sterzata interna, favorendo il filone individuale-pragmatico insistendo sulla nozione di alleato di fronte alla minaccia e accantonando il filone legalistico.

Oggi la posizione italiana sembra compatibile con quella americana. Si tratta, essenzialmente, di una visione dell’Italia che non è legata all’ordine politico interno, molto più vicino alla Francia che agli Stati Uniti, ma che esprime un’autoproiezione, classico fenomeno di politica internazionale.

Nel quadro attuale, queste posizioni possono caratterizzare i due paesi, ma non offrono possibilità apparente per un approccio comune basato sulla difesa di un mutuo interesse. Non mancano tuttavia scenari politici e tecnologici che potrebbero definire approcci maggiormente sinergici.

3. Scenari geopolitici comuni

L'Italia e la Francia, due paesi del sud dell'Europa, hanno interessi in aree limitrofe: essi si proiettano in modo parallelo nel Mediterraneo e nei Balcani. Inoltre una tematica trasversale come il miglioramento del quadro di sicurezza richiede azioni in una serie di zone geografiche comuni.

3.1 L'area del Mediterraneo occidentale, un'opportunità di cooperazione europea per Francia e Italia?

Il bacino occidentale del Mediterraneo rappresenta una tradizionale area di proiezione per la Francia e l'Italia che intrattengono dense relazioni bilaterali con i paesi dell'area. Le politiche verso il Mediterraneo obbediscono a definizioni variabili. Vari *fora* tentano di dare un'identità politica al Mediterraneo mentre la maggior parte delle relazioni segue binari bilaterali. La Francia e l'Italia sono due paesi attivi nel quadro mediterraneo, anche se le loro visioni non coincidono: la Francia ha spesso difeso un approccio specifico nei confronti del Maghreb, mentre l'Italia difende un approccio esteso a tutto il bacino.

Il rapporto tra Italia e Libia affonda le proprie radici nella colonizzazione. La Tunisia e l'Algeria costituiscono per Roma interlocutori commerciali e politici di grande interesse, la prima per legami storici e la seconda in quanto importante fornitore di gas. Inoltre, le Pmi italiane hanno un approccio dinamico nei confronti di questi mercati, praticando con flessibilità lo scambio commerciale e la delocalizzazione produttiva. L'Italia è il secondo *partner* commerciale dell'Algeria, la Francia il primo⁹.

La Francia e i paesi del Maghreb hanno un rapporto complesso segnato dalla colonizzazione, esperienza vissuta da entrambe le parti in modo negativo. L'immigrazione, essenzialmente di origine algerina, ma anche marocchina e tunisina, ha inoltre contribuito ad aumentare le relazioni tra la società francese e quella maghrebine, spesso problematiche.

Il fardello del comune passato e l'importanza dell'immigrazione attuale servono a descrivere le difficoltà della politica francese nei confronti del Maghreb.

In Italia questi paesi sono prima di tutto percepiti come sbocchi commerciali e industriali, ma anche come importanti *partner* politici nella zona. Il passato coloniale ha lasciato

⁹ Le esportazioni dell'Italia verso l'Algeria erano di 1.170 miliardi di euro nel 2003, 1.990 miliardi di euro verso la Tunisia, 892 miliardi di euro verso il Marocco e 1.365 miliardi di euro verso la Libia; cfr. http://www.mincomes.it/statistiche/bollettino3/tav_12.pdf

Le esportazioni della Francia verso l'Algeria erano di 3,7 miliardi di euro nel 2003; cfr. http://www.missioneco.org/algerie/documents_new.asp?V=1_PDF_71173

meno tracce nella storia italiana. L'immigrazione è inoltre per l'Italia un fenomeno relativamente recente e la provenienza diversificata dei flussi migratori nella Penisola facilita l'integrazione rispetto alla situazione francese segnata dalla preponderanza della comunità di origine maghrebina.

Oggi la Francia cerca di superare la dimensione storico-affettiva per promuovere attività industriali e commerciali nei paesi del Maghreb, avvicinandosi all'approccio italiano – come dimostrano le similitudini nell'azione dei due paesi nel contesto di rinnovo delle relazioni con la Libia – con un forte approccio commerciale.

Le politiche francesi e italiane nei confronti del Maghreb sembrano oggi in giustapposizione, avendo i due paesi un approccio essenzialmente bilaterale. La Francia e l'Italia hanno contribuito in modo attivo al Processo di Barcellona, ma gli attuali risultati del dialogo euro-mediterraneo lasciano a desiderare.

La sicurezza, l'immigrazione e gli scambi economici costituiscono altrettanti *dossier* di importanza cruciale che richiedono una crescita degli strumenti europei, coinvolgendo la capacità di paesi già fortemente impegnati a livello bilaterale ad adottare una logica di azione di gruppo, anche in collaborazione con la Spagna.

Le relazioni con i paesi del Maghreb si stanno trasformando per l'Unione in una politica mista, sia interna che esterna. Il *dossier* economico ha già richiamato l'attenzione dei poteri pubblici. Tuttavia è lo scenario politico legato alla sicurezza a rappresentare oggi il crocevia delle aspettative. Si tratta di una sicurezza intesa in senso ampio, che comprende sia l'attenzione rivolta ai movimenti terroristici sia il controllo delle frontiere marittime nell'ambito di un forte flusso migratorio.

Questi due scenari richiedono un trattamento multilaterale integrato nell'ambito del quale i paesi dell'Unione Europea possano lanciare una serie di azioni comuni.

Partendo dall'ambito economico gli approcci francesi e italiani sono potenzialmente complementari nel definire un partenariato più importante tra paesi del Maghreb e Unione Europea. Per quanto riguarda la politica di sicurezza la sensibilità nei confronti di questi paesi è comune. L'Italia percepisce l'urgenza del controllo del flusso migratorio sulle proprie frontiere, simbolizzata da sbarchi di immigrati clandestini sulle coste meridionali. La Francia, che continua ad affrontare il problema dell'integrazione di popolazioni di origine maghrebina è molto attenta agli equilibri delle società del Maghreb, oggetto della politica attiva e tradizionale dello Stato francese.

L'attenzione della Francia si è spesso tradotta in una politica che considerava il Maghreb come il proprio cortile in nome di legami storici con i diversi regimi. A differenza di tale tendenza suscettibile di giudizi di neocolonialismo, la dimensione europea può fornire un quadro nuovo.

La sicurezza nella zona mediterranea è attualmente oggetto di riflessione di numerosi attori, in particolare Unione Europea, Agenzia Spaziale Europea e grandi gruppi tecnologici francesi ed italiani. Mentre le forze navali francesi, italiane e spagnole collaborano nel Mediterraneo in modo attivo da molti anni, la pressione esercitata dai flussi migratori richiama l'attenzione dei politici e stimola la ricerca di soluzioni tecnologiche per un migliore controllo della zona, dalla sorveglianza dei movimenti marittimi e aerei fino al monitoraggio ambientale.

Questi concetti, ancora embrionali, possono costituire un'opportunità per paesi come la Francia e l'Italia che condividono l'analisi del quadro di sicurezza. La maggiore attenzione politica rivolta alla zona Mediterranea dovrebbe permettere l'emergere di concetti politici e tecnologici che prendano in considerazione e associno i paesi della sponda sud nello sviluppo e nell'applicazione di un dispositivo di sicurezza accresciuto, a beneficio non soltanto dei paesi rivieraschi dell'Unione, ma anche dei paesi del Maghreb. Nel contesto di creazione di una sicurezza marittima comune, la Francia e l'Italia possono utilizzare proprie esperienze e contatti per associare i paesi del Maghreb nello sviluppo di una zona di prosperità e di stabilità vicina all'Europa, che comprenda un maggiore controllo a favore della crescita degli scambi commerciali. Le legittime preoccupazioni di sicurezza vanno inserite in un discorso globale sullo sviluppo della zona. La stabilizzazione e la democratizzazione dei regimi del Maghreb, accompagnate dallo sviluppo economico, costituiscono un traguardo importante per la sicurezza dello scacchiere europeo.

La tradizionale linea francese incontra le preoccupazioni spagnole e italiane in materia. L'insieme dei paesi dell'Europa del sud condivide questa visione, preludio ad azioni comuni.

L'estensione ai paesi del Maghreb del dialogo mediterraneo della Nato trasferisce al sud dell'Europa alcuni meccanismi che hanno dimostrato la propria efficienza ad est. Pur limitati al settore esclusivamente militare, tali strumenti permettono di aumentare i controlli sul quadro di sicurezza globale, ponendo le basi necessarie all'intensificazione della cooperazione con le forze militari.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, la politica europea di vicinato (Pev) è stata adottata dal Consiglio dell'Unione Europea del giugno 2003¹⁰, come strumento per offrire cooperazione privilegiata ai paesi dell'est e del sud. Questa politica si declina in una serie di piani di azione che riguardano le riforme politiche, lo sviluppo economico e sociale, la regolamentazione dei mercati, la giustizia, le reti e l'ambiente. Nell'ambito del Maghreb, la Tunisia e il Marocco hanno firmato piani d'azione con l'Unione Europea, l'Algeria e la Libia potrebbero fare altrettanto nel futuro. Secondo una comunicazione della Commissione Europea del 2004, i paesi vicini potranno partecipare ad alcuni aspetti della Pesc/Pesd come la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la gestione di operazioni di intervento dirette dall'Unione Europea. Si tratta di una dinamica nascente che deve evitare gli ostacoli costituiti dalla debolezza del budget dell'Unione e dalla concorrenza con altre politiche.

La politica mediterranea della Nato e la nuova politica di vicinato dell'Unione Europea hanno in comune un approccio "a stella" nel quale ogni paese interessato può negoziare un piano su misura. Si tratta dunque di un sistema bilaterale fra l'Unione o la Nato e il paese oggetto della convenzione. Quest'approccio flessibile offre soluzioni adatte alle esigenze dei vari regimi, a volte poco democratici. Mentre ad esempio gli aspetti di sicurezza legati ai flussi migratori nel Mediterraneo riguardano diverse regioni, gli strumenti definiti *ad hoc* paese per paese non potranno avere un approccio realmente efficiente al problema. Bisogna quindi, sia nel quadro Ue che in ambito Nato, porre la problematica di una politica regionale che non sia

¹⁰ Per ulteriori approfondimenti si veda Michele Comelli, "The Challenges of the European Neighborhood Policy", *The International Spectator*, Rome, 3/2004.

soltanto bilaterale. Il progetto d'unione politica ed economica del Maghreb, l'Unione del Maghreb Arabo, sembra essere in fase di stallo. Inoltre questo approccio assomiglia anche a un tentativo di costruire un'istituzione-specchio dell'Unione Europea, priva di dinamica propria. È ovvio che l'Europa non può concepire un dialogo esclusivo con entità politiche regionali fantasma. Tuttavia i paesi europei debbono superare la logica bilaterale degli attuali programmi per creare, ad esempio nell'ambito di *forum* regionali di vicinato, una dinamica multilaterale necessaria al raggiungimento degli obiettivi.

Nel caso della relazione con i paesi del Maghreb, lavorare con tale tipo di strumento potrebbe permettere alla Francia di rinnovare la propria azione mentre un paese come l'Italia potrebbe pensare ad una politica su scala più larga. La Francia e l'Italia possono rivestire un ruolo particolare nell'ambito dei nuovi meccanismi messi a punto dall'Unione Europea, un ruolo di collegamento tra le relazioni bilaterali alla base della politica di entrambi paesi, e di creazione di uno spazio multilaterale di sicurezza.

Una tale politica, assai promettente, non può riuscire senza l'impegno di paesi già fortemente presenti nella zona, come la Francia e l'Italia, a coordinare e convertire parte dei loro mezzi per lo sviluppo di un approccio sinergico.

3.2 Il vicino e medio Oriente, interessi incrociati

Le politiche francesi ed italiane nei confronti del medio Oriente sono segnate dalla questione irachena: le divisioni tra opinioni pubbliche e governi sull'intervento militare hanno scavato una distanza simbolica. Tuttavia, a parte l'intervento militare in Iraq, sull'insieme dello scacchiere mediorientale le posizioni francesi ed italiane sono più in sintonia che in opposizione.

Esaminando l'approccio nei confronti dell'Iraq, il ruolo delle Nazioni Unite e la necessità delle elezioni sono due tematiche che sono state difese dalla Francia e dall'Italia. Anche la ricerca di interlocutori nelle fazioni irachene è condivisa da entrambi i paesi. La Francia insiste per una partecipazione degli oppositori, mentre l'Italia vanta una tradizione più discreta di contatti a 360°. La maniera è diversa, ma il ragionamento è lo stesso: ricercare una soluzione in Iraq portando l'insieme dei belligeranti ad uno spiraglio di negoziati.

Anche nei confronti degli attori regionali gli approcci sono paralleli. La Turchia trova nell'attuale governo italiano un sostegno forte per l'integrazione nell'Unione Europea, sostegno manifestato anche da parte di Jacques Chirac, nonostante la delicata gestione interna di tale sostegno.

Una diplomazia attiva verso l'Iran è una costante della politica estera italiana: bisogna tra l'altro notare quanto l'esclusione dalla troika anglo-franco-tedesca che ha aperto i negoziati sul programma nucleare iraniano sia stata vissuta amaramente da parte della diplomazia romana.

La Francia e l'Italia condividono una politica di buone relazioni nei confronti dei paesi arabi, Autorità Palestinese prima di tutto. Queste linee sono frutto di tradizioni diverse: quella italiana – influenzata dalla politica del Vaticano che ha sempre cercato di controbilanciare il peso di Israele e dal ruolo di intermediario svolto a lungo dall'Italia nel Mediterraneo con in-

terlocutori che gli Stati Uniti non potevano trattare in modo diretto – e quella francese – influenzata da una politica araba dalle considerazioni postcolonialiste e dalle preoccupazioni interne nei confronti delle minoranze musulmane. Le relazioni con Israele possono apparire più fluttuanti: la Francia è stata un alleato storico fino a quando le incomprensioni golliste hanno distrutto quest'asse privilegiato. Da quel momento una relazione a volte difficile ha rimpiazzato l'asse Parigi-Gerusalemme, senza rimettere in causa la continuità di un rapporto basato anche sull'importanza della comunità ebraica francese.

Il percorso italiano è diverso: è tradizionalmente distante nei confronti di Israele verso il quale si è operato un importante lavoro di ricostruzione di legami durante gli ultimi due decenni. Oggi il viaggio in Israele è diventato tappa obbligata per qualsiasi responsabile politico italiano che abbia velleità di azione nel campo internazionale, e Israele viene considerato uno dei punti cardinali dell'azione diplomatica italiana.

Anche se le dinamiche sono diverse, le relazioni con l'Autorità Palestinese e Israele offrono alcune similitudini: per quanto riguarda la ricerca di una soluzione globale al conflitto israelo-palestinese la Francia e l'Italia condividono le stesse posizioni.

Le relazioni con gli attori regionali moderati, come l'Egitto o la Giordania, e l'attenzione rivolta al Libano (per motivi postcoloniali nel caso francese e per motivi confessionali nel caso italiano) definiscono raggio di azione ed obiettivi simili. Tale parallelismo di approcci si ritrova anche nella politica nei confronti della Siria. La Francia e l'Italia hanno conservato canali aperti con Damasco, coltivando uno stile diverso, ma mostrando un approccio mediterraneo nei confronti di un paese sensibile.

La presentazione in parallelo delle politiche arabe, in senso lato, della Francia e dell'Italia, non costituisce un semplice esercizio. Bisogna tenere a mente la particolare attitudine dei due paesi nell'ambito europeo. Questi paesi condividono anche una lunga tradizione in materia di approvvigionamento energetico: le società petrolifere francesi (Total Elf) e italiane (Eni) sono presenti sul terreno e contribuiscono a fissare i legami. Nel caso italiano la politica dell'Eni è stata spesso descritta come una parte importante della politica araba, i rami dell'azienda a controllo statale mischiandosi con quelle del governo. Le reti energetiche completano il panorama delle relazioni verso le petromonarchie del Golfo, seguendo un approccio simile.

In Francia e in Italia esiste dunque un importante patrimonio di relazioni con il vicino e medio Oriente. Fino ad oggi tali relazioni non erano usate in modo sinergico, con ogni paese che cerca di imporre la propria visione, ma la dimensione ridotta dei singoli attori europei non ha attualmente peso sulle decisioni.

La definizione di strumenti europei comuni potrebbe consentire, anche qui, di aumentare l'efficacia di politiche nazionali che sembrano evolvere su binari paralleli. Anche le variazioni di posizione, ad esempio nei confronti di Israele o di alcuni paesi arabi, permettono di instaurare un gioco delle parti che, adoperato con un minimo di concertazione, potrebbe rivelarsi utile.

In tale contesto la cooperazione bilaterale franco-italiana costituisce una risorsa potenziale mai veramente esplorata, come si verifica nella zona dei Balcani.

3.3 I Balcani, scenari di cooperazione nelle crisi

I Balcani rappresentano un'altra zona di grande interesse per la Francia e l'Italia, due paesi che vantano una serie di legami con le repubbliche dell'ex-Jugoslavia. Inoltre per l'Italia la vicinanza geografica comporta una percezione forte delle problematiche della zona adriatica, dall'integrazione della vicina Slovenia all'immigrazione clandestina proveniente dall'Albania.

La gestione delle crisi relative alla disgregazione dell'ex-Jugoslavia ha visto Francia e Italia adoperarsi in modo congiunto, in ambito di interventi Nato, di missioni di sicurezza e di amministrazione delle Nazioni Unite o dell'azione di ricostruzione dell'Unione Europea.

Possiamo constatare una convergenza di fatto e una concentrazione di risorse, comune ad altri paesi dell'Unione Europea, in particolare Germania e Regno Unito.

Oggi la Francia e l'Italia dispiegano ciascuna tra 3.000 e 4.000 uomini per le diverse operazioni militari e di polizia nei paesi dell'ex-Jugoslavia.

Al di là di tali cifre simili, la Francia e l'Italia collaborano in modo attivo nell'ambito delle unità di carabinieri e gendarmi *Multinational Specialised Unit* (MSU): le due forze di polizia associano i propri mezzi nell'ambito della lotta alla criminalità, definendo anche un modello militare particolarmente adatto alle operazioni in contesti di mantenimento della pace.

La Francia e l'Italia mantengono un dispositivo militare importante e partecipano alla crescita delle capacità dell'Unione Europea in Bosnia per quanto riguarda l'assunzione del comando della missione Nato Sfor. L'urgenza delle crisi jugoslave ha determinato un approccio comune basato sulle diverse istituzioni multilaterali, valido nel contesto delle crisi, richiamando il più alto livello di attenzione. A fronte di una situazione placata permangono alcuni problemi di sicurezza estremamente rilevanti, ad esempio in Kosovo. La fine dell'emergenza sembra segnare un equilibrio relativo, che non significa ancora normalizzazione anche se l'integrazione della Slovenia nell'Unione Europea dovrebbe aprire la strada ad una dinamica futura in tal senso.

I Balcani sono dunque entrati in una zona grigia, né reale conflitto né reale normalizzazione. In tale quadro il mantenimento di strumenti militari in loco è reso necessario dalla presenza di focolai di tensione che possono degenerare, nonostante il veloce avvicinamento di alcuni paesi alla Nato e all'Unione Europea.

La Francia e l'Italia hanno dunque una duplice azione nella zona: militare, ma anche diplomatica, economica e culturale.

L'approccio bilaterale prevale, con una serie di strumenti diversi da un paese all'altro. Di fatto, il modello di intervento oscilla tra l'occupazione militare e la classica attività diplomatica.

La giustapposizione di queste due tipologie di azione può, anche in tal caso, non risultare completamente soddisfacente.

L'evoluzione politica dei diversi paesi dei Balcani è tuttora composita nonostante le numerose interconnessioni. La Nato, l'Onu e l'Unione Europea hanno creato, a volte con ritardo, meccanismi per trattare le crisi in Bosnia e in Kosovo.

Constatiamo oggi una mancanza di autorità intermediaria post-crisi: mentre permangono alcuni conflitti irrisolti e problemi cruciali, come lo statuto del Kosovo, non esiste un'autorità internazionale forte capace di spingere per soluzioni politiche, di marcare i limiti e di farli rispet-

tare eventualmente con la forza. La riattivazione del gruppo delle sei nazioni per i Balcani (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e Russia) è un segno di tale necessità.

Come già sottolineato, i Balcani costituiscono una regione di frontiera per l'Unione Europea e rappresentano una posta in gioco immediata in termini di stabilità e sicurezza. L'ex-Jugoslavia e l'Albania fanno da retroterra per una serie di organizzazioni criminali che minacciano la sicurezza dell'Unione.

Le competenze parallele e comuni della Francia e dell'Italia, la loro collaborazione sul terreno anche a livelli politici subalterni, costituiscono un patrimonio considerevole per migliorare l'efficacia delle politiche di sicurezza riguardo i Balcani. Questo contesto relativamente complesso – in cui gli strumenti classici della diplomazia bilaterale interagiscono con i diversi tipi di associazione all'Unione Europea (integrazione, partenariato, accordi di vicinato) fino a forme di tutela per alcuni territori – richiede uno stretto coordinamento politico tra i principali *partner* europei per raggiungere gli obiettivi di stabilizzazione e di sicurezza, ma anche il peso di un'autorità politica che la sola dimensione bilaterale non può raggiungere.

Si tratta certamente di un terreno nel quale Parigi e Roma hanno un margine di azione reale, quella regionale, concertata per obiettivi di sicurezza comune, in modo tale da aggiungere al buon coordinamento sul terreno una leva politica capace sia di influenzare la dimensione bilaterale (le relazioni con i diversi paesi dei Balcani), sia la dimensione multilaterale (l'evoluzione del ruolo delle Nazioni Unite e della Nato nella zona) creando una dinamica nell'ambito dell'Unione Europea.

3.4 Similitudini nella percezione e nel trattamento del quadro di sicurezza

L'evolversi del quadro di sicurezza della Francia e dell'Italia presenta importanti similitudini: la minaccia terroristica pesa sui due paesi, bersagli potenziali della nebulosa che si richiama ad un integralismo musulmano combattente. Questa minaccia provoca una serie di pressioni non soltanto all'interno delle frontiere, ma anche all'esterno con gli interventi militari per la stabilizzazione del quadro globale, con scenari in cui sono presenti operazioni di pacificazione e lotta a gruppi terroristici, situazioni che richiamano le esperienze storiche della Francia nella decolonizzazione, tipo guerra d'Algeria. Al di là dell'espressione di questa nuova minaccia, la Francia e l'Italia si ritrovano gomito a gomito nell'ambito della maggior parte degli interventi internazionali di stabilizzazione, della Nato e delle Nazioni Unite.

Le Forze Armate e di polizia francesi e italiane su comuni teatri di operazione (ex-Jugoslavia, Afghanistan) conservano anche specifici terreni operativi (interventi francesi in Africa e intervento italiano in Iraq). Il volume delle forze proiettate all'esterno del territorio è della stessa grandezza d'ordine, circa 9.000 uomini (senza considerare le forze francesi di stanza nei Dipartimenti d'oltre mare o in Africa). La cooperazione militare tra la Francia e l'Italia non riveste l'aspetto simbolico della brigata franco-tedesca, ma è strutturata da alcuni quadri importanti. Euromarfor, la forza navale europea, vede le marine francese, italiana, portoghese e spagnola collaborare dal 1995. L'accordo franco-italiano firmato a Torino il 29 gennaio 2001 prevede la messa in comune e lo scambio di risorse delle future costellazioni di satelliti di osservazione duali Cosmo-Skymed (Italia) e Pléiades (Francia) in un settore di

collaborazione sensibile, determinante per le capacità di informazione e *intelligence*. Questo accordo, ulteriormente rafforzato dalle collaborazioni industriali in materia, mostra quanto le basi della politica di sicurezza (analisi della minaccia e trattamento dell'informazione) siano comuni.

I parallelismi di impiego delle forze e le integrazioni già in corso provengono da una percezione comune delle minacce, convergenza europea che si traduce nello sforzo che la Francia e l'Italia producono nell'ambito delle iniziative Pesc/Pesd, ad esempio con la partecipazione ai futuri *battlegroups* dell'Unione Europea.

A livello interno, la Francia e l'Italia hanno una lunga esperienza di lotta al terrorismo. In Francia gli attentati di matrice islamica hanno insanguinato Parigi negli anni '80 e '90. In Italia il terrorismo di estrema sinistra costituisce una minaccia mai assopita sulla classe dirigente. I diversi servizi di polizia e le magistrature francesi e italiane hanno accumulato una lunga esperienza nel trattamento di tali problematiche.

In Francia, la precedenza temporale degli attacchi di origine islamica rispetto all'emersione di *Al-Qaeda* ha determinato un'attenzione particolare nei confronti di ambienti islamici giudicati a rischio. Il lavoro e le procedure definite negli anni '90, come il piano *Vigipirate*, hanno permesso di rispondere in maniera adeguata alla crescita del terrorismo internazionale dell'inizio del XXI secolo. In Italia, la lotta contro le Brigate Rosse ha sviluppato una sensibilità delle forze di polizia e della magistratura, ben illustrata dal meticoloso lavoro che ha portato allo smantellamento della espressione più recente, che tuttavia non esclude in modo assoluto fenomeni di recrudescenza. Le forze di sicurezza italiane hanno trasferito questo *know-how* su obiettivi sospetti di un nuovo terrorismo.

Gli attacchi subiti in Francia hanno provocato una reazione giudiziaria naturale, quella di una ricerca dei colpevoli. Anche in Italia una serie di uccisioni ha causato la reazione delle istituzioni.

Le minacce attuali dei gruppi terroristici non possono essere semplicemente trattate con un approccio a posteriori: la portata asimmetrica delle azioni terroristiche potenziali fa che l'ipotesi stessa della loro programmazione vada considerata. Si tratta di una notevole evoluzione per due paesi di antiche tradizioni giudiziarie.

Questo nuovo approccio richiede una capacità in materia di antiterrorismo, basata su un trattamento rapido ed efficace delle informazioni, e su una serie di operazioni "coperte" che, all'interno o all'esterno delle frontiere nazionali, possano individuare le minacce e neutralizzarle. Queste operazioni antiterrorismo rappresentano una fusione tra le tradizionali attività di polizia successive al delitto, e le attività "coperte" di controspionaggio o di *intelligence* che restano assolutamente prerogativa della sovranità nazionale.

L'ondata di reazioni dopo l'attentato del marzo 2004 a Madrid ha confermato quanto queste nuove esigenze richiedano il miglioramento della cooperazione tra le diverse forze di sicurezza.

Le polizie dei diversi paesi hanno codificato procedure di cooperazione giudiziaria. Si tratta di un sistema che corrisponde al modello classico di ricerca dell'autore di uno o più delitti.

Le organizzazioni che trattano le operazioni di controspionaggio e di *intelligence* fanno parte integrante delle prerogative sovrane di ogni Stato: in Francia la Dgse (*Direction Générale*

le de la Sécurité Extérieure) e la Dst (*Direction de la Surveillance du Territoire*), in Italia il Sisde e il Sismi, assicurano la maggior parte di queste azioni “coperte”, altri servizi legati alle forze militari intervengono anch’essi. I modelli francesi e italiani offrono una serie di problematiche simili:

- riprendono la tradizionale divisione tra servizi di *intelligence* esterni (Dgse, Sisde) e interni (Dst, Sismi) basata sulle operazioni di spionaggio all’esterno e di controspionaggio all’interno. Questa divisione classica, funzionale fino alla guerra fredda, non risponde alle esigenze attuali in termini di trattamento delle informazioni che vedono attori suscettibili di rappresentare una minaccia interagire in contesti nazionali ed internazionali;

- non riescono a risolvere le necessità di trattamento comune delle minacce terroristiche in ambito europeo. In effetti, anche se scambi di informazioni e aiuti sono frequenti tra i vari servizi occidentali, in particolare tra Francia e Italia, si tratta di reti relativamente informali che funzionano spesso caso per caso con un’implicita contrattazione dell’informazione.

Di fronte alla minaccia di gruppi terroristici costituiti in reti internazionali, che utilizzano risorse umane e materiali disseminati sull’intero pianeta, soltanto una stretta cooperazione funzionale può permettere ai sistemi nazionali di assicurare la propria sicurezza, il miglioramento della quale passa certamente attraverso un relativo abbandono di sovranità.

La Francia e l’Italia sono, come già visto, portatrici di esperienze forti in materia, un capitale che è importante diffondere presso i *partner*.

La dimensione della cooperazione fra servizi di sicurezza deve essere attuata con un numero soddisfacente di paesi per poter raggiungere una massa critica. Tuttavia la similitudine delle esperienze e problematiche francesi e italiane mostra che alcune basi di cooperazione rafforzata nell’ambito della sicurezza sollecitano una revisione del concetto fondamentale di sovranità nazionale, concetto che deve evolvere per poter rispondere efficacemente alle sfide.

4. Le poste in gioco franco-italiane nei settori economici ed industriali

La Francia e l'Italia vantano una lunga tradizione di scambi economici e rappresentano oggi l'una per l'altra il secondo *partner* commerciale¹¹, essendo la Germania il primo per entrambe. I flussi economici in origine concentrati nelle zone alpine limitrofe, sono estesi oggi ai settori dei beni e servizi. Questi flussi non sono equivalenti da un paese all'altro: l'Italia viene spesso percepita come un mercato domestico per le aziende francesi, mentre i flussi provenienti dall'Italia sono legati all'attività delle Pmi del Nord-Est operanti nel mercato francese e a settori tradizionali come quello automobilistico. Le differenze strutturali fra economia francese e economia italiana hanno il proprio peso. Il tessuto di grandi aziende francesi paragonato con le Pmi italiane definisce tipologie di comunicazione differenziate che vanno al di là di uno spazio commerciale bilaterale attivo e reciproco. Le partecipazioni incrociate tra i due paesi costituiscono un'ulteriore evoluzione. Questo modello compenetrato evidenzia i limiti delle capacità nazionali di gestione, ponendo una serie di problematiche politiche irrisolte.

4.1 Le cooperazioni regionali transfrontaliere, un nuovo modello di sviluppo basato sull'asse Torino-Lione?

La zona di frontiera tra Francia e Italia è sempre stata un luogo di scambi resi talvolta difficili dalla presenza delle Alpi, vera e propria barriera alle comunicazioni. Il Piemonte si proietta tradizionalmente verso la Francia, dalle sue *élite* che hanno a lungo preferito la lingua francese a quella italiana, alle aziende che vedono nel capitalismo francese un polo di attrazione. L'industria lionese riprende questo discorso di complementarità per spingere al miglioramento delle connessioni transalpine. Le due regioni, caratterizzate da un capitalismo radicato originato dall'ondata di industrializzazione del XX secolo (chimica da una parte, automobilistica dall'altra), propongono oggi un modello sempre forte, ma in corso di ridefinizione, tramite una diversificazione tecnologica, dal settore farmaceutico alle biotecnologie passando per le telecomunicazioni.

I responsabili politici locali delle regioni Piemonte e *Rhône-Alpes* condividono una prospettiva comune di integrazione transfrontaliera come orizzonte economico maggiore. L'asse Torino-Lione è ormai diventato sinonimo di una strategia comune nella quale la messa a sistema della pianura lombarda e piemontese con il bacino Rhône-Alpes definisce uno scenario di crescita locale basato sulla realizzazione di infrastrutture pianificate a livello europeo lungo la

¹¹ Cfr. http://www.missioneco.org/italie/documents_new.asp?V=1_PDF_79844

dorsale Lisbona-Kiev, il corridoio n°5. La realizzazione dell'asse Torino-Lione completerà la centralità del Nord-Est dell'Italia rendendolo crocevia tra il corridoio n°5 e il corridoio Genova-Rotterdam, senza dimenticare l'incrocio a Verona con il corridoio n°1 Berlino-Palermo.

Al di là della forte potenzialità rappresentata dalla crescita della cooperazione fra due poli industriali particolarmente ricchi e dall'interesse a una maggiore centralità a livello europeo, bisogna analizzare la posizione politica di queste regioni per meglio cogliere le poste in gioco della relazione franco-italiana.

Le cooperazioni transfrontaliere nella regione non sono molto sviluppate. La Banca Sanpaolo ha investito in Francia acquisendo la Banca Vernes, e riprendendo poi il controllo nel 1996 della Banca Veuve Morin Pons, una delle più vecchie istituzioni del capitalismo lioneso, fondata nel 1805. Oggi il gruppo italiano Sanpaolo è azionario minoritario (40%) della Banque Sanpaolo, una partecipazione sempre significativa.

I flussi di scambio obbediscono tuttavia alle logiche dei mercati interni. La regione *Rhône-Alpes* intrattiene, come l'insieme delle regioni francesi, un rapporto fondamentale con il polo centrale parigino, ben collegato dal treno ad alta velocità che ha contribuito a fare di Lione una frazione di Parigi. La centralità parigina comprende dunque *Rhône-Alpes* che ha perso negli ultimi decenni autonomia nei confronti del modello classico di capitalismo lioneso.

Per Torino, il bacino naturale è quello dell'Italia del Nord, con assi portanti verso Genova (accesso al mare), e della dorsale industriale che scorre da Milano a Trieste, lungo il corridoio n°5.

Lione è integrata dunque nell'asse Parigi-Barcellona mentre Torino si ritrova all'estremo ovest dell'asse industriale settentrionale italiano, in una relativa posizione di *enclave*. Oggi, queste due regioni a forte tradizione industriale devono difendere la competitività dei propri territori di fronte all'allargamento dell'Europa, un'apertura particolarmente sensibile in Italia dove gli investimenti seguono la spinta del Nord-Est.

Non a caso i modelli di sviluppo delle due regioni hanno una filosofia simile: ricerca di attività a forte valore aggiunto basate su potenziale tecnologico e capacità di formazione.

Le sinergie che possono apparire lungo l'asse Torino-Lione si iscrivono in un ciclo comune che richiede il rinnovo del modello di sviluppo. Il Nord-Ovest dell'Italia conosce una logica di integrazione forte, chiaramente percepibile nei progetti che avvicinano Milano e Torino. La realizzazione della nuova fiera di Milano sta iniziando a modificare in tal senso il paesaggio geografico ed economico della zona. Bisogna sottolineare il ruolo motore di Milano e della Lombardia che si trovano al centro di una serie di collegamenti strategici verso sud, est e nord. L'integrazione del polo piemontese con il polo lombardo sta andando avanti, l'asse Torino-Lione ne costituisce ulteriore prolungamento.

Tali problematiche vanno integrate con alcune considerazioni politiche. La regione *Rhône-Alpes* ha giocato a lungo un ruolo politico di rilievo, con una *leadership* locale di personalità di primo piano, membri o ex-membri di governo. Fra questi bisogna annoverare personalità forti come Raymond Barre, Michel Noir, Michel Carignon o Charles Millon oggi fuori gioco. Dominique Perben potrebbe rappresentare un potenziale *leader* nazionale e regionale, ma la sua affermazione regionale non è ancora avvenuta. Quest'assenza di *leadership* può essere ricondotta all'integrazione crescente dei *network* di responsabili lionesi con la dimensione parigina, fenomeno legato all'accelerazione dei trasporti Parigi-Lione.

L'asse Torino-Lione è percepito nella regione Rhône-Alpes come un progetto politico che permette di recuperare un margine di manovra e di crescita di fronte alla centralità parigina. Bisogna inoltre sottolineare che a Parigi, nell'ambito dell'amministrazione centrale e del governo, il progetto Torino-Lione è stato difeso con debolezza, essendo invece privilegiato l'asse di comunicazione con la Germania.

La visione piemontese comporta alcune similitudini con quella lionese. Per Torino, l'asse con Lione è fondamentale: la metropoli torinese si vede prigioniera e ha bisogno di aprirsi verso la Francia. La capitale italiana è troppo lontana per fornire un'alternativa e l'insieme del sistema produttivo del Nord-Italia aspetta con impazienza un miglioramento delle comunicazioni alpine per poter finalmente realizzare una piena complementarità economica con la Francia. La posta in gioco per la regione torinese è quella di poter svolgere un ruolo attivo di fronte al dinamismo del polo lombardo e di non ritrovarsi emarginata in un'integrazione economica con epicentro a Milano.

Questo *dossier*, prioritario a livello piemontese, lo è anche a livello nazionale italiano, l'amministrazione e il governo sostenendo quello che viene percepito come un vero e proprio accesso all'Europa del sud e ai Balcani.

Malgrado lo slittamento del calendario dei lavori sulla Torino-Lione, in parte legato alle reticenze budgetarie francesi, l'accordo firmato a Parigi nel maggio 2004 definisce i lavori lanciandone la fase preliminare.

Al di là di una semplice ferrovia fra Torino e Lione, si tratta di un'infrastruttura simbolica che può portare allo sviluppo dell'insieme della regione. *Rhône-Alpes* e *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, le due regioni francesi limitrofe all'Italia, hanno velleità di autonomia, come la maggior parte delle regioni francesi che, gestite da maggioranze di sinistra, cercano di aumentare il proprio margine di manovra nei confronti del governo centrale di destra. La cooperazione transfrontaliera con l'Italia può dunque beneficiare di un contesto regionale favorevole, quello di una differenziazione nei confronti del potere centrale parigino. Dal lato italiano le regioni Liguria e la Lombardia si iscrivono nella prospettiva torinese. Vedono nell'apertura verso la Francia una dimensione strategica regionale che si basa essenzialmente sulla valorizzazione del sistema produttivo, qualsiasi sia il colore politico dei dirigenti. La Torino-Lione è dunque al crocevia di interessi politici e economici dei territori di frontiera in questione con una valenza locale, nazionale e europea. Essa definisce un modello di integrazione sub-nazionale che potenzialmente può rinnovare una relazione bilaterale spesso limitata nel suo modello classico.

4.2 Il modello classico della presenza italiana in Francia: il ruolo del capitalismo piemontese

Come già sottolineato, il Piemonte ha sempre considerato il rapporto con la Francia come privilegiato. A lungo, il capitalismo piemontese è stato personificato dalla famiglia Agnelli, in particolare da Giovanni e suo fratello Umberto. La relazione fra la galassia Agnelli e la Francia veniva espressa tramite una politica di investimenti: la accomandita della famiglia, l'Ifil, possedeva negli anni '90 considerevoli partecipazioni nelle aziende francesi (secondo

azionario di Bsn, quote in Worms, Accor, Auchan, Rhône-Poulenc, Club Méditerranée) e, tra Fiat e Ifil, la rete di aziende francesi legate agli Agnelli era di più di 120 società nel 2001. La Francia veniva concepita come un terreno di diversificazione strategica nei confronti delle industrie (automobilistica, aeronautica) che il gruppo possedeva in Italia.

Questi investimenti non avevano soltanto un specifico peso finanziario, ma erano sinonimo del vero e proprio ruolo politico che gli Agnelli giocavano fra l'Italia e la Francia. Al proprio apice, la famiglia Agnelli era il primo investitore straniero (Fiat+Ifil) in Francia, potenza che le conferiva una capacità di manovra considerevole a Parigi. La personalità di Giovanni Agnelli contribuiva ugualmente a questa dimensione bilaterale, con una capacità di legami al più alto livello fra Parigi e Roma, due capitali nelle quali il patriarca della famiglia poteva utilizzare un *network* consolidato, con un ruolo attivo in politica.

Questa rete di interessi privati stabiliva un solido legame di comunicazione tra *establishment* francese e italiano. Alla stessa epoca, negli anni '80, i "condottieri" italiani partivano all'assalto dei mercati francesi: Raul Gardini, Carlo De Benedetti, Silvio Berlusconi sono figure simboliche di tali operazioni.

Il periodo degli anni '80 è dunque segnato dal dinamismo delle aziende italiane sul mercato francese, un dinamismo accompagnato da una forte visibilità dei capi d'azienda italiani, simboli di un'economia in cammino, che rafforza i legami fra Parigi e Roma.

Al contrario negli anni '90 gli imprenditori italiani, quando non travolti dal susseguirsi di scandali politici che ha spazzato via parte della classe dirigente italiana, hanno abbandonato il campo. Va ricordato che la campagna dell'imprenditore Silvio Berlusconi in Francia per la rete televisiva *La Cinq*, ha lasciato un'impressione negativa in entrambi i versanti delle Alpi.

A Torino, la morte di Giovanni e di Umberto Agnelli ha inoltre contribuito a chiudere il capitolo francese. La partecipazione maggioritaria in Worms costituisce tuttora un ancoraggio oltralpe del gruppo Ifil, ma il portafoglio francese è stato fortemente ridimensionato, a dimostrazione dello spostamento di interessi strategici verso altre zone. I nuovi dirigenti, diversamente dalla vecchia generazione, non hanno esperienza dei palazzi del potere in Francia. Questo salto generazionale nell'ambito della famiglia Agnelli segna un cambiamento: scompare la cinghia di trasmissione Parigi-Roma, e le mediocri esperienze dei gruppi italiani in Francia negli anni '80 e '90 non contribuiscono alla stabilità del quadro economico bilaterale.

Gli anni 2000 sono segnati da movimenti di liberalizzazione sostenuti dall'Unione Europea. Si tratta di una nuova fase nella quale si fa crescere lo spazio economico comune, autorizzando investimenti incrociati e l'applicazione di logiche industriali nel quadro dell'Unione, andando oltre una liberalizzazione degli scambi già molto progredita.

In tale quadro i gruppi industriali pubblici o parapubblici francesi fanno uso della propria potenza per partire alla conquista dell'Europa e dell'Italia che costituisce un mercato interno allettante. La dimensione critica dei campioni nazionali gioca a pieno titolo. Tuttavia questi investimenti possono sollevare una serie di blocchi che vedono i due sistemi affrontarsi e ricercare con grande difficoltà delle vie d'uscita.

5. Aspetti problematici delle relazioni bilaterali economiche e industriali

5.1 Banche, assicurazioni: partecipazioni incrociate e velleità di nuove alleanze

La banca milanese Mediobanca ha a lungo funzionato come una bussola del capitalismo italiano. Tramite quest'istituzione centrale, gestita per decenni da Enrico Cuccia, furono aperti canali con gruppi finanziari tedeschi e francesi. Mediobanca vanta uno storico legame con la banca Lazard, illustrato dalla presenza di Lazard fra l'azionariato della banca milanese, e oggi personificato da Antoine Bernheim, il presidente francese delle Generali.

L'asse Mediobanca-Lazard si è a lungo espresso con lo stile di un capitalismo felpato, di una discrezione di banchieri d'affari che potevano influenzare le regole del sistema nazionale ed elaborare operazioni comuni. La morte di Enrico Cuccia ha segnato la fine di quest'epoca.

Il quadro concorrenziale europeo si estende alle banche che entrano man mano in competizione nei diversi mercati. La liberalizzazione progressiva dei mercati finanziari europei provoca un cambio profondo del quadro competitivo. Le banche francesi e italiane hanno iniziato le prime operazioni incrociate. Il Crédit Agricole ha messo piede in Italia da anni, diventando il primo azionario di Banca Intesa con il 18% del capitale, mentre Intesa possiede il 2% della banca francese. La Société Générale ha una partecipazione incrociata con il gruppo UniCredit. Queste partecipazioni incrociate, senza vero ruolo anche se la posizione forte del Crédit Agricole in Intesa definisce un asse strategico per il gruppo francese, costituiscono tuttora una prudente diversificazione e contatti per integrazioni future. La tendenza dell'*establishment* bancario francese è quella di considerare l'Italia come un mercato particolarmente interessante, al quale accedere oggi tramite prodotti finanziari *upstream*, ma che potrebbe garantire margini di guadagno superiori associandosi agli istituti di credito operanti nell'ambito della raccolta.

Il fallito progetto di fusione fra Sanpaolo e Dexia ha segnato una tappa ulteriore: quella della volontà di creare un polo bancario europeo, belga-franco-italiano, che potrebbe avvantaggiarsi della complementarità delle due banche per definire una strategia su scala europea. Proseguendo una lunga tradizione di intervento al di là delle Alpi, il gruppo torinese si è rivolto alla Francia per proiettare la propria espansione, anche tramite contatti con la *Caisse des Dépôts et Consignations* già presenti con le partecipazioni incrociate tra Sanpaolo e Dexia. L'iniziativa non ha trovato terreno favorevole, sottolineando anche la relativa mancanza di volontà politica.

Questo tipo di progetto segna una nuova fase, quella della costituzione di gruppi finanziari europei integrati, che possano realizzare economie di scala e disporre di strumenti finanziari resi necessari dalla crescita degli scambi intraeuropei. In Francia, una serie di fusioni e consolidamenti già avvenuti permette agli istituti bancari francesi di poggiare sulla propria massa critica nel programmare una strategia europea. In Italia le autorità bancarie sembrano favorire una logica di rimodellamento interno, condizione ritenuta necessaria per lanciarsi nel gioco europeo con l'apertura delle frontiere a gruppi francesi, spagnoli, olandesi o tedeschi che vogliono crescere nel mercato italiano.

Il ruolo centrale svolto dalle istituzioni bancarie in Italia è un fattore che frena l'europeizzazione del settore: il mantenimento di un controllo nazionale permette di preservare equilibri che potrebbero essere violentemente minacciati da un'apertura. Tuttavia questa relativa chiusura non costituisce un fattore favorevole alla competitività del sistema. Scenari di apertura accompagneranno invece ulteriori consolidamenti del settore bancario in Italia, offrendo un potenziale terreno di integrazione fra gruppi francesi e italiani.

5.2 L'energia, esempio delle incompatibilità di sistema

I modelli energetici francesi e italiani sono stati a lungo simili. I due produttori di energia, Edf e Enel, avevano strutture e modalità operative paragonabili. La riforma del mercato elettrico, sostenuta dall'azione della Commissione Europea, è stata interpretata in modo diverso dai due paesi. L'Italia ha applicato i principi della creazione di un mercato, della separazione della rete di produzione, dell'apertura al settore privato: nel 1992 l'ente Enel è diventato una società privata controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con un capitale successivamente aperto ai privati, mentre Edf ha cambiato il proprio statuto di ente a carattere pubblico in quello di Spa soltanto nel novembre 2004.

Questo scarto temporale si verifica per l'insieme delle regole del sistema di produzione elettrica, con un'Italia molto più avanzata della Francia nella deregolamentazione del settore, a seguito dell'adozione della legge Bersani nel 1999. In Francia, una serie di dinamiche politiche e sindacali pesano sul settore elettrico e spingono al mantenimento della centralità di Edf e dello statuto dell'azienda, un vero e proprio "corpo elettrico" con il quale i governi devono mediare. Bisogna aggiungere che, a differenza di quanto avviene in altri paesi, il settore elettrico francese viene considerato come una casta, un santuario: gli uomini che producono l'elettricità in Francia hanno sviluppato un forte senso di appartenenza legato a quella che considerano essere una missione: distribuire senza discontinuità la luce sull'insieme del territorio. Di fatto Edf non va considerata come una semplice organizzazione tecnica e umana produttrice di elettricità, ma riveste invece una forte dimensione simbolica, illustrata da uomini che hanno sviluppato un proprio approccio verso l'economia del settore. Si tratta di una struttura nazionale forte, che esercita un proprio potere dalla base sindacale ai più alti livelli dell'amministrazione centrale. Questa sacralizzazione viene rafforzata dalla particolare valenza del nucleare nella produzione energetica francese, una tecnologia che richiede forti investimenti e scelte politiche nelle quali il margine di azione concesso a tecnici ed ingegneri nucleari conferisce loro attributi di potenza.

In Italia l'Enel può vantare una tradizione tecnologica importante, ma non ha mai rappresentato una vera casta, tanto più che l'abbandono del nucleare ha gradualmente cancellato le competenze in materia. Inoltre gli ingegneri italiani, a differenza dei "corpi" francesi, dispongono di pochi legami con l'amministrazione: come già evidenziato per il personale politico, la formazione delle *élite* in Italia avviene essenzialmente su basi giuridiche ed economiche. Le amministrazioni non sono permeabili agli ingegneri e la formazione universitaria di questi ultimi non crea nessuna logica di "corpo". In Italia la produzione di elettricità riveste un carattere più ordinario che in Francia.

Edf ha investito in Italia nel 2001, acquisendo il 18% della società Italenergia Bis, azionario maggioritario della Edison, il più importante gruppo privato del settore. A seguito di tale

investimento il governo italiano, sotto l'impulso dell'allora Ministro dell'Industria Enrico Letta, ha adottato un decreto che blocca alla soglia del 2% i diritti di voto effettivi detenuti da Edf in Italergergia. Tale blocco è avvenuto per ragioni politiche, ossia a causa della non reciprocità dell'apertura agli investimenti stranieri nel settore elettrico in Francia. Questo investimento è stato percepito dall'*establishment* politico ed economico italiano come un vero colpo di forza francese, per vari motivi:

- ha preso la forma di un'operazione aggressiva e non concertata con i poteri centrali romani;

- l'azienda Edf viene considerata in Italia come una pura emanazione dello Stato francese, e dunque come un attore del settore pubblico, non come un'azienda privata che ricerca profitti intervenendo sui diversi mercati. Tale operazione, attuata dal settore pubblico, rappresenta per numerosi interlocutori italiani una forma di ingerenza non concertata nel mercato interno.

Il blocco relativo all'investimento di Edf in Edison evidenzia una serie di difficoltà:

- Edf, attore pubblico francese, segue una logica di mercato nell'ambito di un paese europeo. Assistiamo dunque a un comportamento duplice: la rivendicazione all'interno delle frontiere francesi, da parte di Edf, di uno statuto particolare, pubblico, legato alla "missione" dell'azienda è parallela alla rivendicazione di un comportamento da società privata nel quadro degli investimenti internazionali;

- l'Unione Europea definisce un certo numero di regole comuni, ma pone un problema di fondo legato al controllo pubblico delle aziende. Le aziende totalmente o parzialmente controllate da uno Stato sono l'emanazione di una collettività democratica. Quando queste aziende intervengono nel quadro di altre nazioni europee, non si tratta soltanto di mercati, ma di spazi regolati dal potere pubblico, emanazione di democrazie elettive, che fanno riferimento non soltanto ad uno spazio pubblico nazionale, ma anche ad uno spazio pubblico europeo, un luogo politico comune non sempre ben definito da regole, ma reale. In tal modo la logica di un'azienda pubblica francese che interviene nell'ambito del mercato energetico italiano, spazio pubblico regolato, senza prendere in considerazione la dimensione politica di tale investimento, costituisce un esempio tipo di bloccaggio bilaterale.

La mancanza di reciprocità nelle regolamentazioni dei rispettivi mercati è reale, tuttavia non spiega tutto. La soluzione che si sta delineando dopo alcuni anni per sbloccare questa situazione di insabbiamento di Edf in Italia è quella di un gioco a tre, nel quale il libero esercizio del voto in Edison corrisponderebbe ad un'apertura significativa del mercato francese all'Enel, in termini di parte di mercato o d'accesso a tecnologie di interesse come il nucleare.

Il rebus Stato francese/Edf/Edison/Stato italiano illustra la differenza di livelli nel trattamento dei *dossier* dal lato francese e da quello italiano. L'Edf ha agito sul mercato italiano in modo relativamente indipendente nei confronti dell'amministrazione di controllo (Ministero dell'Economia e delle Finanze) seguendo una logica manageriale. Una volta effettuata l'operazione, la reazione dei poteri pubblici italiani ha mostrato che il rispetto delle regole del mercato non era sufficiente per prendere in considerazione l'insieme delle dimensioni politiche di tale controllo. A tal punto i governi e le aziende coinvolte, Edison ed Edf, ma anche Enel, si sono mossi. La paralisi relativa a questo problema, dal 2001 al 2005, mostra che la disparità esistente fra le regole dovrebbe spingere a una soluzione politica della crisi, sempre meno possibile viste le logiche private del settore. Una politica realista di negoziati sul *dossier* ener-

getico fra i governi francese e italiano ha impiegato anni per vedere la luce, complicata da numerose questioni periferiche (nucleare, telecomunicazioni) che moltiplicano il numero di parti in causa. Si è trattato a volte di una mancanza di priorità per il *dossier*, ma soprattutto dell'assenza di parallelismo fra una serie di interlocutori nazionali che non riescono ad individuare una controparte per risolvere la questione. Inoltre, la situazione di blocco relativo ad Edf in Edison poteva avvantaggiare alcuni attori.

La purezza del mercato non può rappresentare un valido criterio nel quadro misto pubblico/privato delineato dal settore energetico in Francia e in Italia. Una certa dose di responsabilità politica può permettere di progredire, ma tale responsabilità deve essere esercitata in quadri oggi assenti, avendo quelli del negoziato bilaterale mostrato la propria lentezza se non anche una relativa inefficacia.

Tramite il *dossier* energetico franco-italiano, è possibile interpretare l'evoluzione dei mercati europei e la necessità di accompagnare le misure di deregolamentazione e di liberalizzazione con l'organizzazione di autorità politiche europee in materia che devono poter rendere conto dei rapporti fra le diverse nazioni e capaci di soluzioni di compromesso. I Consigli dei Ministri europei potrebbero costituire tali *forum*, ma non sembrano essere sempre efficienti, a causa del carattere puntuale dei loro incontri. Strutture semipermanenti potrebbero essere previste per prendere in considerazione a livello europeo le logiche dei diversi Stati azionisti, ad esempio sotto la forma di un patto di consultazione fra investitori pubblici nell'ambito dell'Unione.

5.3 Industrie tecnologiche al crocevia?

La Francia e l'Italia hanno un approccio paragonabile nel settore delle industrie tecnologiche. I due Stati conservano un forte ruolo di vigilanza e di controllo su attività spesso legate alle difese. Essi hanno a lungo mantenuto strutture industriali capaci di fornire l'insieme dei sistemi, in particolare per il settore della difesa, portando a una concezione a volte autarchica della loro evoluzione. Il controllo di queste industrie viene considerato una questione di sovranità, concetto che rende complicati i negoziati nel caso di fusioni internazionali.

Negli ultimi due decenni, il controllo degli Stati non si è veramente allentato, ma si è assistito ad una necessaria ricomposizione europea del settore, dettata da logiche di dimensione critica sia per gli aspetti tecnologici che finanziari. A differenza del settore dell'energia, il carattere di difesa di gran parte della produzione modera l'effetto della liberalizzazione e lascia agli Stati nazionali una parte importante delle loro prerogative.

La cooperazione franco-italiana nei settori dell'alta tecnologia viene a volte citata ad esempio: si tratta del caso di STMicroelectronics, società nata nel 1987 da una *joint venture* fra l'italiana Sgs e la francese Thomson Multielectronics e controllata oggi in modo paritetico da gruppi francesi (Areva e France Télécom) e italiani (Finmeccanica e Cassa Depositi e Prestiti) nell'ambito di un patto d'azionariato corrispondente al 35%. Il successo dell'azienda produttrice di semiconduttori è anche quello di un *management* indipendente che ha svolto un notevole lavoro di integrazione. Questa società è rimasta tuttavia un esempio isolato.

L'interesse per il settore aerospaziale e della difesa è molto forte sia in Francia sia in Italia.

In Italia la *holding* industriale Finmeccanica controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, raggruppa l'essenziale delle attività, Fincantieri (cantieristica) a parte. In Fran-

cia bisogna citare Eads, Thales, Alcatel, Dassault, Sagem/Snecma, Dcn. A seconda dei settori, vari accordi di cooperazione sono già funzionanti.

Nel settore aeronautico Atr, società paritetica franco-italiana (Eads-Alenia Aeronautica) produce aerei da trasporto turbo-elica. Questa *joint-venture*, già consolidata, sembra tuttavia aver raggiunto i limiti della generazione attuale di velivoli. Alenia è anche sub-fornitrice di Airbus, essendo l'Italia sempre rimasta fuori dal consorzio europeo.

L'accordo firmato nel 2004 fra Alcatel Space e Alenia Spazio-Telespazio (società del gruppo Finmeccanica) definisce una strategia comune nel settore spaziale con i francesi (Alcatel) *leader* delle infrastrutture e gli italiani (Telespazio) alla direzione di un polo di servizi. Di fatto in seguito a tale accordo esistono due poli spaziali europei, quello formato da Eads-Astrium (franco-britannico-tedesco) e Alcatel/Alenia/Telespazio (franco-italiano).

Nel settore navale il progetto di fregate Orizzonte ha segnato nel 2000 l'inizio delle cooperazioni per la realizzazione di quattro navi (due francesi e due italiane). Un accordo tra i governi francese e italiano per la produzione delle fregate Fremm è stato firmato nell'ottobre 2004. Questo prevede un consorzio composto al 50% dalla società navale francese Armaris (Dcn e Thales) mentre Fincantieri e Finmeccanica detengono ciascuna un 25%. Il numero relativamente importante di fregate (27 in totale, 17 francesi e 10 italiane) testimonia la crescita della cooperazione nel settore navale.

Thales possiede il 33% della società romana di elettronica della difesa Elettronica Spa mentre gli altri azionari sono la famiglia fondatrice (35%) e Finmeccanica (31%).

Queste cooperazioni intervengono in settori strategici. Non dimentichiamo però che l'integrazione europea nel settore aerospaziale e della difesa sembra saldamente ancorata all'asse Parigi-Berlino, con un ruolo importante per il Regno Unito. L'Italia fino ad oggi ha privilegiato l'asse britannico, rimanendo ai margini di questa centralità europea. Il triangolo Parigi-Berlino-Londra si esprime con realizzazioni industriali come Airbus che concretizzano, e a volte precedono, una volontà di integrazione politica. La tradizione tecnologica italiana, che affonda le proprie radici in un ricco patrimonio di invenzioni, non può essere valorizzata in un contesto esclusivamente nazionale. La Francia, sistema a lungo chiuso, ha iniziato una ristrutturazione industriale che cerca di inserire le proprie società in gruppi che raggiungano una dimensione critica, con Eads che gioca un ruolo centrale nella ricomposizione del settore. Mentre l'Europa della difesa progredisce, mentre un mercato europeo è in via di definizione, e mentre la ricerca da parte dell'Italia di un'alleanza privilegiata con gli inglesi di Bae Systems non ottiene i risultati previsti, il rapporto con l'industria francese riveste per l'Italia un carattere cruciale, quello del rapporto nei confronti dell'Europa.

Gli industriali e i responsabili politici italiani insistono spesso sui legami con gli Stati Uniti per spiegare la posizione equidistante dell'Italia nel contesto delle ricomposizioni industriali. Dal lato francese i programmi di cooperazione italiana con gli Stati Uniti, in particolare nel settore aeronautico (Boeing 787, Jsf), vengono a volte percepiti come scelte di un paese che ha deciso di non aderire al campo europeo.

Queste posizioni caricaturali rivelano le poste in gioco politiche di tale settore.

La relazione dell'Italia con le industrie americane affonda le proprie radici in una lunga cooperazione, nella scelta di campo operata a seguito della seconda guerra mondiale e che si è tradotta in una ricostituzione dell'apparato industriale italiano in collaborazione con gli Stati

Uniti. In modo chiaro questo passato non è stato dimenticato e spiega il forte senso di appartenenza alla comunità atlantica.

Inoltre, come precedentemente evidenziato, gli industriali italiani hanno difficoltà a lasciare il controllo delle proprie attività a gruppi di altri paesi. In Italia, come anche in Francia, le industrie aerospaziali e della difesa sono il prodotto di una serie di investimenti pubblici, di decisioni politiche eminentemente nazionali, e rappresentano un patrimonio difficile da sacrificare, con un carattere sociale importante legato al mantenimento delle capacità di produzione nazionali e alla localizzazione delle industrie. Non c'è da stupirsi se una sola *holding* controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze raggruppa l'insieme del settore in Italia.

Tuttavia la minore dimensione delle aziende italiane rispetto ai gruppi bi- tri- nazionali che si costituiscono in Europa intorno all'industria francese spiega le forti reticenze ad accordi industriali che non possono essere superate senza un'accurata valutazione industriale ed una forte volontà politica. Allo stato attuale la dimensione superiore dei gruppi francesi nei confronti degli omologhi italiani detta il senso della relazione.

Esistono alcuni scenari sinergici. Nel settore della cantieristica navale, la già citata cooperazione franco-italiana potrebbe prefigurare l'integrazione di aziende italiane in un polo navale franco-tedesco che si sta delineando (alleanza fra le francesi Thales, Dcn con Thyssen-Hdw). Si tratta di un gioco a tre nel quale la Germania potrebbe essere favorevole all'entrata dell'Italia per controbilanciare la Francia. Nel settore dell'aeronautica civile, il *know-how* di Alenia nella trasformazione di aerostutture (stabilimenti Officine Aeronavali di Venezia) potrebbe costituire un assetto adatto alla realizzazione della versione cargo dell'Airbus A 380 o delle versioni aerei cisterna/trasporti dei velivoli Airbus.

La partecipazione italiana al programma del caccia americano Jsf non segna la fine degli scenari di cooperazione fra la Francia e l'Italia nel settore.

L'addestratore avanzato sviluppato dalla Aermacchi (M346) si trova confinato nel quadro nazionale italiano. Una cooperazione industriale con la Francia, possibile per sistemi essenziali per il velivolo (motori, elettronica) potrebbe permettere l'apertura dei mercati europeizzando la produzione, e realizzando quindi l'*eurotrainer*.

Infine nel settore degli aerei senza pilota (Uav, Unmanned Aerial Vehicles), la partecipazione dell'Italia al *pool* franco-svedese già costituito intorno a Dassault e Saab segna un investimento significativo per lo sviluppo comune della futura generazione di velivoli da combattimento.

Ulteriori raggruppamenti sembrano essere nell'agenda del settore europeo aerospaziale e della difesa. Il polo franco-tedesco Eads ha la capacità di svolgervi un ruolo centrale. Tuttavia le voci che lamentano una crescita esagerata del peso francese sono numerose nell'indicare che l'operazione snaturerebbe il carattere europeo del gruppo. Si tratta dunque di uno scenario di ricomposizione dell'azionariato di controllo di Eads nel quale le industrie italiane potrebbero svolgere un proprio ruolo.

La questione dei rapporti franco-italiani nel settore tecnologico, aerospaziale e della difesa riveste un'importanza cruciale legata ad una comune concezione strategica e politica del ruolo dell'industria nazionale, diversa dal modello inglese. La costruzione di accordi rappresenta dunque una concreta occasione per far progredire la definizione di obiettivi politici comuni che possano anche contribuire a forgiare una rafforzata identità di sicurezza e di difesa.

6. Scenari di evoluzione della relazione bilaterale

L'utilizzo di riferimenti incrociati italiani e francesi si ritrova nel dibattito politico interno. Il confronto con paesi vicini permette di esprimere giudizi negativi o positivi sulle politiche nazionali. La maggior parte del tempo la Francia e l'Italia vengono rispettivamente evocate in Italia e in Francia più per servire da supporto critico ad una riflessione sul proprio paese che per esprimere un giudizio ragionato sull'altro. Nell'ambito dell'Unione Europea questo fenomeno viene accentuato: seguendo l'attualità, i paesi dell'Unione sono oggetto di dibattiti che possono avere un forte significato interno. In Italia ad esempio i commenti sulla politica estera francese sono quasi sempre destinati ad uso interno, utilizzati dalle forze politiche italiane per esprimere modelli di riferimento positivi o negativi. In Francia le riflessioni sul sistema giudiziario italiano alimentano le critiche alle immunità.

I riferimenti incrociati vengono quasi sempre strumentalizzati nel gioco politico interno. Questa concentrazione nella dimensione nazionale di riferimenti bilaterali non deve far dimenticare la novità di un meccanismo che trasferisce da un paese all'altro elementi di dibattito. Anche se si tratta di utilizzare a volte alcuni riferimenti mal compresi, assistiamo all'inizio di un dibattito pubblico transfrontaliero, una vera e propria autonomizzazione del dibattito, segni confermati dalle audizioni della Commissione Barroso di fronte al Parlamento Europeo. In questo modo, anche se la scala nazionale prevale quando si fa riferimento all'altro, si sta creando una serie di dibattiti bilaterali. Questi luoghi pubblici funzionano in modo parallelo, ma potranno nel futuro essere plasmati da generazioni più europee.

Bisogna sottolineare il carattere estremamente nazionalista della politica estera. Mentre l'integrazione europea progredisce nella quasi totalità dei settori, gli Stati membri continuano a presentare la propria politica estera seguendo forme assolutamente nazionali che non prendono in conto l'uropeizzazione dei sistemi Paese. Nei casi francesi ed italiani, la maggior parte dei *dossier* presentano forti convergenze. Tuttavia i meccanismi attuali di produzione della politica estera continuano ad alimentare visioni ridotte che non permettono l'emergere di posizioni comuni.

La relazione con gli Stati Uniti è particolarmente significativa al riguardo. La Francia si appoggia alla Germania mentre il Regno Unito, l'Italia e la Polonia ricercano l'alleanza, avendo perduto la Spagna in occasione di un cambio di maggioranza e non riuscendo ad esprimere posizioni concertate o comuni.

Oggi l'Italia è più vicina agli Stati Uniti rispetto ad una Francia sospetta agli occhi dell'amministrazione Bush: al di là delle ragioni e della legittimità delle due posizioni, il miglioramento delle relazioni bilaterali nel quadro europeo passa attraverso la ricerca di intese e di iniziative comuni.

Un gioco di parte può essere adoperato per portare avanti tematiche di comune interesse (ad esempio le relazioni economiche e monetarie con gli Stati Uniti, la definizione di un mer-

cato transatlantico per le tecnologie e la difesa, le politiche verso il medio Oriente) senza tuttavia rimanere in un gioco nazionalista dal risultato nullo, come a volte si verifica. Un tale approccio non significa creazione di un meccanismo comune che si accontenti di adottare decisioni a maggioranza in materia di politica estera – visione per lo meno prematura nei confronti della forza delle legittimità nazionali – ma elaborazione di risposte congiunte che possano esprimere differenze, come nel caso iracheno, pur assicurando uno strumento flessibile per negoziati tra *partner* in base ad un comune denominatore di interessi.

Esistono margini di progresso in materia di politica estera. Fra due modelli che a volte sbandano a causa di incomprensioni col rischio di bloccare la realizzazione di obiettivi politici comuni, sarebbe futile difendere le ragioni dell'uno o dell'altro. L'Unione Europea è l'orizzonte nell'ambito del quale i rapporti bilaterali, rivisitati, possono acquisire una nuova forza. La Francia può dare l'impressione di parlare soltanto con Berlino e Londra mentre l'Italia manifesta il proprio disaccordo per la mancanza di una logica europea più integrata, chiedendo una maggiore conciliazione nell'ambito del Consiglio dell'Unione Europea. Da un lato la pratica francese che privilegia i noccioli duri appare poco adattabile alla crescita di capacità europee integrate, anche nell'ipotetico quadro di cooperazioni rafforzate. Dall'altro l'Italia non può pretendere un maggiore inserimento nel quadro integrato europeo se non acquisendo la capacità di imporsi nell'ambito di relazioni bi- o tri- laterali.

L'Italia e la Francia rappresentano paradigmi nell'ambito dell'Europa e simbolizzano la relazione di ciascuna con l'Europa. Per l'Italia, la relazione con la Francia pone il problema della realizzazione di un'Unione Europea resa più efficiente dalla crescita di una politica nazionale che possa permettere di organizzare il dialogo con una Francia post-potenza. Per la Francia il rapporto con l'Italia è quello di un'Europa che non sia la semplice riproduzione della vecchia potenza francese, ma un luogo integrato di meccanismi estesi di consultazione e di alleanza, al di là del conforto semplificatore della relazione franco-tedesca. Soltanto attraverso un cammino politico comune, che porterà l'una verso l'altra, si potrà delineare un progresso politico.

JEAN-PIERRE DARNIS

**FRANCE-ITALIE: RELATIONS BILATÉRALES,
STRATÉGIES EUROPÉENNES**

Sommaire

Introduction	51
1. Le modèle bilatéral classique: un socle de perceptions croisées.	53
1.1 L'Italie perçue en France, rôle des réseaux culturels et patrimoine historique véhiculé par les immigrations: la représentation d'un Etat déficient	53
1.2 Une vision française imprégnée du prisme de l'administration centrale, des élites composites en Italie	55
1.3 La France perçue en Italie, un modèle positif et négatif, provoquant identification ou rejet	58
1.4 Les rapports entre formations politiques françaises et italiennes: vers la création d'un espace politique européen?	59
2. Politique européenne et politique étrangère à la croisée des chemins	62
2.1 Tradition républicaine française et constitutionalisme italien face à l'Europe	62
2.2 Europe-puissance française, européisme italien	65
2.3 L'Italie et la France face à l'intervention en Iraq	67
2.4 La politique étrangère, sanctuaire en France, enjeu partisan en Italie	69
2.5 Les relations avec les Usa, deux paradigmes?	70
3. Scénarios géopolitiques d'intérêt commun.	73
3.1 La zone de la Méditerranée occidentale, une opportunité de coopération européenne pour l'Italie et la France?	73
3.2 Le Proche et Moyen-Orient, intérêts croisés	76
3.3 Les Balkans, scénario de coopérations en temps de crise.	78
3.4 Similarités dans la perception et le traitement du cadre sécuritaire.	80
4. Les enjeux franco-italien des secteurs économiques et industriels.	83
4.1 Les coopérations régionales transfrontalières, un nouveau modèle de développement basé sur l'axe Lyon-Turin?	83
4.2 Le modèle classique de la présence italienne en France: le rôle du capitalisme piémontais	86
5. Aspects problématiques de la relation bilatérale économique et industrielle.	88
5.1 Banques, assurances: participations croisées et vellétés d'alliances bilatérales nouvelles.	88
5.2 L'énergie, exemple des incompatibilités de système.	89
5.3 Les industries technologiques à la croisée des chemins?	91
6. Scénarios d'évolution de la relation bilatérale.	95

Introduction

L'intégration européenne est un cadre en évolution constante: les relations entre Etats s'articulent au travers d'une série d'interactions à des niveaux originaux. Le modèle classique des relations internationales se base sur des entités territoriales définies, délimitées par des frontières, au sein desquelles les forces armées et l'administration délimitent la puissance dans le cadre d'une légitimité étatique. Au sein de l'Union Européenne, les états nations restent la réalité principale, mais le développement de processus politiques et administratifs supra-nationaux et trans-nationaux rendent marginalement caduque le paradigme réaliste classique sans toutefois aboutir à un modèle véritablement fédéral. Ainsi, l'espace public européen est maillé de légitimités multiples.

Les relations bilatérales intra européennes sont un modèle mixte:

- des fonctions diplomatiques classiques perdurent; elles passent par le biais des représentations assurées par les administrations des affaires étrangères;
- de nouvelles fonctions trans-nationales apparaissent; elles mettent en jeu l'ensemble des administrations qui participent désormais à des processus de prise de décision communautaire et peuvent se dérouler à la fois dans une dimension européenne multilatérale ou dans une dimension bilatérale.

Au-delà de cette taxonomie, il convient de souligner combien l'europanisation fait évoluer les concepts de souveraineté et engendre une série d'interrogations nouvelles. La libre circulation des citoyens au sein de l'Union Européenne et l'intégration industrielle intra-communautaire produisent des situations que les schémas classiques peinent à encadrer. Le statut d'expatrié est daté au vu des citoyennetés composites que les mouvements de population intra-communautaires définissent. La participation d'un Etat au capital d'entreprises investissant dans d'autres pays membres de l'Union engendre des imbroglios concurrentiels public-privé souvent difficiles à démêler.

Les relations entre la France et l'Italie¹ ont donc une double caractéristique: elles obéissent à un modèle classique, dans lequel la prégnance du schéma culturel est primordiale; d'autre part l'intégration européenne, particulièrement dans le secteur économique et commercial, entraîne une série de phénomènes nouveaux, une intégration par la base (libre circulation des biens et des personnes), par les niveaux intermédiaires (coopérations administratives) et par le haut (aspects supra-nationaux de l'Union Européenne).

Ces relations ont été récemment caractérisées par une série d'achoppements: depuis les positions divergentes à propos de l'intervention en Iraq jusqu'à l'affaire Battisti en passant par les blocages liés à l'évolution du secteur énergétique, les dossiers épineux se sont accumulés entre Paris et Rome.

¹ Il sera fait mention dans ce texte de la « France » puis de l' « Italie » en se basant sur l'ordre alphabétique.

Le constat des incompréhensions entre deux pays proches – une mauvaise communication qui s’exprime aussi par des animosités personnelles – est fait par la plupart des observateurs. Ainsi les humeurs des leaders et leurs profils tranchés, entrecoupés d’anecdotes croustillantes, suffiraient à expliquer la non résolution de problématiques politiques, économiques et stratégiques entre les deux pays. Même si une vision personnalisée de la politique peut être utile pour interpréter le jeu politique – par exemple la description de la relation entre Silvio Berlusconi et Jacques Chirac – il faut dépasser cette dimension déjà amplement commentée dans la presse pour mettre en exergue des tendances de fond.

Au-delà de cette constatation de façade, l’exemple de la relation franco-italienne exprime une approche différenciée envers l’Europe. Il s’agit d’une problématique considérable pour deux pays qui s’inscrivent dans le projet politique de la construction européenne mais qui ne peuvent se contenter de penser l’Europe exclusivement à leur image. Au travers de compromis entre ces différents modèles il est possible de déterminer des scénarios de convergence.

1. Le modèle bilatéral classique: un socle de perceptions croisées

1.1 L'Italie perçue en France, rôle des réseaux culturels et patrimoine historique véhiculé par les immigrations: la représentation d'un Etat déficient

La perception de l'Italie en France met en œuvre une série de schèmes culturels, d'empreintes identitaires qui obéissent à un canevas d'images construit sur l'Histoire. L'Italie est souvent perçue par le biais de la culture, expression qui désigne aussi bien un patrimoine commun que les échanges les plus contemporains.

En ce sens, les réseaux culturels constituent un canal de communication privilégié.

Les traditions italiennes en matière artistiques sont bien représentées au sein du panorama français actuel.

La culture constitue une politique publique importante pour l'Etat français avec une administration qui encadre des expressions depuis le niveau communal jusqu'aux représentations à l'étranger. Cette spécificité fait de la France le récipiendaire de manifestations culturelles en provenance du monde entier. Aussi l'intérêt pour la culture italienne est-il constant, dicté par une proximité géographique et historique mais aussi par le véritable marché que représente le secteur culturel français pour les artistes italiens. Les réseaux culturels français assurent une représentation certes élitiste mais substantielle des créations italiennes les plus récentes, qu'elles soient musicales, littéraires, cinématographiques, architecturales, plastiques ou théâtrales. Ces liens importants ne représentent cependant pas la partie émergée de l'iceberg, des visions d'avant-garde qui précèderaient un fort échange de la société dans son entier. Les relations culturelles franco-italiennes constituent plutôt un champ autonome au sein duquel les perceptions ont un caractère fortement endogène.

La communication privilégiée entre intelligentsia française et italienne produit une série d'interprétations à caractère univoque qui contribue à construire l'image de l'Italie dans l'imaginaire collectif français. Les intellectuels français sont souvent pris à témoin par leurs confrères italiens pour juger un pays à l'aune de ses déficiences par rapport à un système français établi comme étalon: l'absence de politique culturelle forte de la part de l'Italie, son faible soutien à la filière cinématographique sont autant d'exemples symboliques qui contribuent à édifier un jugement négatif des capacités de l'Etat italien et de la volonté politique des gouvernements. Cette référence est – très naturellement – reprise par les français dans un jugement anthropocentrique: les réseaux culturels affichent donc leur conception culturaliste, et ce dans un sens plutôt unique, c'est-à-dire de la France vers l'Italie, suivant également les flux du marché².

² Le budget français de la culture est de 2,6327 Mds € pour 2004; cf. <http://www.culture.gouv.fr/culture/min/budget2004/budget2004.pdf> alors que le budget prévisionnel du Ministère italien des biens cultures en 2004 est de 1,092 Mds €; cf. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/033501.htm>

En schématisant on peut dire que l'existence d'une administration culturelle française plus puissante que son homonyme italienne façonne le discours dans deux pays voisins dont les traditions culturelles et intellectuelles, particulièrement riches, sont depuis longtemps mêlées. La perception d'une présumée déficience de l'Italie est donc colportée par les deux catégories qui mettent en avant la référence française. La proximité entre les élites artistiques françaises et italiennes s'exprime au travers d'un prisme parisien: pour les français l'Italie est encore le pays du grand tour, de la Villa Médicis (Académie de France à Rome) alors que pour les italiens Paris serait la véritable capitale. L'intériorisation de ces jugements constitue un substrat qui indique déjà un sens de lecture, de Paris vers Rome, d'autant plus univalent que les artistes italiens sont souvent les premiers à édifier un tel discours.

La sphère littéraire et philosophique, voisine, reprend un schème identique de représentations.

Ce schéma renforce un discours univoque sur l'Italie au sein de l'intelligentsia française, traditionnellement orientée à gauche, qui contribue à la diffusion de la thématique d'un Etat italien déficient, objet sociologiquement suspect pour les perceptions françaises.

Un autre facteur important réside dans les caractéristiques de l'immigration italienne en France. La France a été une terre d'accueil pour les militants antifascistes italiens dans l'entre-deux guerres. De nombreux leaders politiques et syndicaux italiens de l'après seconde guerre mondiale ont passé leur enfance en France³. L'immigration italienne en France se caractérise par une conscience politique plus aiguë que celle destinée à d'autres zones de la planète. Alors que des pays comme l'Argentine où les Etats-Unis étaient choisis comme planche de salut économique pour les candidats à l'émigration en provenance d'Italie, la France représentait une base retranchée de l'anti-fascisme, le territoire voisin d'où l'on allait pouvoir organiser des activités politiques. Cette caractéristique politique a perduré, parfois au-delà des générations de français d'origine italienne, et on l'a observé dans l'engagement syndical ou politique aussi bien en France qu'en Italie. Ce terreau particulier, marqué idéologiquement, a contribué aussi à façonner certaines représentations à l'égard de l'Italie, avec en particulier une sensibilité accrue vis à vis des expressions politiques de droite.

Plus récemment, un micro-réseau italo-parisien, celui des réfugiés politiques italiens en France a contribué à façonner les perceptions de l'Italie en France. Les anciens activistes de la gauche italienne accueillis en France par le biais d'une concession politique de François Mitterrand étaient en rupture de ban avec l'Etat italien, recherchés par la justice. Parfois devenus des références universitaires ou littéraires, la plupart ont continué à présenter à leurs interlocuteurs une Italie suspecte, non légitime et injuste, qui justifiait également le prolongement de leur exil. Il s'agit d'un cercle réduit de personnalités; cependant les soutiens dont ils ont disposé au sein de la gauche française et des médias montrent combien ces perceptions sont diffusées dans certains cercles, allant jusqu'à influencer les prises de position de leaders politiques⁴.

³ Comme Bruno Trentin, longtemps secrétaire de la Cgil, le principal syndicat italien.

⁴ On verra en particulier la procédure et le débat médiatique autour de l'extradition de Cesare Battisti vers l'Italie.

Ce réseau a donc contribué longtemps à édifier une image négative de l'Italie, une image construite ailleurs, faisant référence à un cadre historique daté, celui des années 1970 et 1980, synonyme de suspicion à l'égard des institutions italiennes et de leurs représentants.

Malgré la proximité de l'Italie et les prises de positions claires des experts français sur son caractère démocratique⁵, la perception française reste influencée par cet a priori négatif.

Cette grille de lecture a été prolongée récemment par une série de réflexions parisiennes sur le modèle que constituerait le gouvernement de Silvio Berlusconi qui traduirait une victoire de l'économie sur le politique et serait le signe avant-coureur d'une évolution mondiale, désignée par le néologisme « berlusconisation ». En termes sociologiques le jeu autour du gouvernement Berlusconi obéit à des logiques éminemment politiques, une série de recompositions et transactions autour des partis. Aussi faut-il chercher la raison d'une telle représentation erronée dans la projection qu'elle permet: l'opinion exprimée sur l'Italie devient l'objet d'un débat interne – français ou européen – ou se mêlent, entre autres, le discours général des déficiences de la politique face à la mondialisation des échanges et celui de la critique des systèmes économiques libéraux, autant de sujets dans lesquels l'objet désigné, l'Italie, est plutôt le support d'une représentation prospective que le lieu d'une analyse approfondie.

A Paris, les réseaux qui traditionnellement exercent la prise de parole sur l'Italie, depuis les milieux culturels et intellectuels jusqu'à une immigration très politisée contribuent à alimenter la représentation d'une Italie anormale, qui oscille entre la crise et la transition, un jugement largement corroboré par les intellectuels et les responsables italiens qui à la fois intériorisent la référence étrangère et s'en servent comme un paravent utile. Cette perception négative est parfois reprise par l'administration centrale, réseau qui marque le pouvoir en France.

1.2 Une vision française imprégnée du prisme de l'administration centrale, des élites composites en Italie

La force de l'administration centrale française s'exprime par l'efficacité des services publics, un réseau très solide. Cependant cette force a un caractère centripète de par la vision centralisée des problématiques et des prises de décisions qu'elle engendre. A l'égard de l'étranger on peut analyser deux processus de communication privilégiés qui façonnent les représentations de cette administration. Les relations avec Bruxelles et avec l'Allemagne constituent les principales interactions internationales. La bureaucratie européenne est souvent décrite comme similaire, dans sa logique, à la bureaucratie française; de fait, les différents organes administratifs français se meuvent aisément dans leurs interactions avec le cadre bruxellois, sachant négocier leurs positions ou imposer leur force. La proximité géographique et linguistique avec Bruxelles joue également dans ce sens. La relation avec l'Allemagne constitue le principal pôle d'intégration de l'administration centrale française: elle peut être plus ou moins intense suivant les périodes mais dans la durée elle définit un mode d'action bilatéral privilégié

⁵ On verra en particulier les interventions des historiens Marc Lazar et Pierre Milza sur le post-fascisme et le caractère démocratique du régime politique italien.

qui passe par des communications suivies depuis la tête de l'Etat jusqu'aux niveaux subalternes.

Au travers du prisme des politiques européennes, l'Italie est donc souvent perçue à Paris comme un acteur parmi tant d'autres. A la différence de l'Allemagne, il n'existe pas de canal privilégié, une volonté politique particulière, qui puisse déboucher sur des rapports de coopération plus étroits. De plus, au sein de l'administration française et du pouvoir politique, on constate parfois une certaine méfiance à l'égard de l'Italie, pays longtemps caractérisé par les changements rapides de composition de l'exécutif qui ne permettaient pas l'établissement de relations sur le long terme. Enfin la très sourcilleuse administration française a la tendance naturelle à juger ses correspondants selon ses propres critères. Même si de nombreuses similitudes existent entre le modèle administratif français et celui italien, héritées des réformes que Napoléon a introduites dans la péninsule, la réalité composite d'une administration italienne plus jeune que sa consœur française a de quoi égarer les représentants de cette dernière.

Cette vision parisienne centrée sur les valeurs de l'administration se fait également sentir au niveau politique. La formation des élites politiques françaises obéit à une sociologie précise dans laquelle l'Ecole Nationale d'Administration (Ena) joue un rôle central. Environ 40% des députés de l'Assemblée Nationale française sont des haut-fonctionnaires⁶: l'actuel Président de la République, Jacques Chirac, est un ancien élève de l'Ena comme la plupart des ministres du gouvernement. Au-delà des mérites d'une école dont l'accès intervient après un concours rigoureux et qui fournit à ses élèves un bagage considérable en matière de capacités administratives, gage de la continuité de l'Etat, la montée en puissance des membres de l'administration centrale française au sein de la classe politique caractérise cette dernière, même si des exceptions notables sont à signaler (Jean-Pierre Raffarin et Nicolas Sarkozy sont deux responsables politiques non énarques). De plus les anciens élèves de l'Ena accèdent également aux meilleures carrières au sein du secteur privé. C'est donc l'ensemble de l'élite française qui est imprégnée des valeurs de l'administration centrale et de la segmentation en différents corps, avec des hiérarchies précises entre les différentes administrations ainsi que des réseaux fermés liés à ces appartenances.

La sélection des élites en Italie obéit à des systèmes différents: le concept même d'administration centrale n'a pas d'équivalent en Italie car le recrutement se fait par des filières ministérielles distinctes qui ne produisent pas de véritable creuset de fonctionnaires. Certaines institutions sont reconnues pour la qualité de leur recrutement (Affaires Etrangères, Sénat, Banque d'Italie) cependant elles contribuent rarement à fournir du personnel politique. L'actuel président de la république italienne, Carlo Azeglio Ciampi, ancien directeur de la Banque d'Italie, illustre ce filon du fonctionnaire qui poursuit une carrière politique. Mais il s'agit d'un type de transfert qui ne s'opère qu'au plus haut niveau. La classe politique italienne recrute ses experts techniques au sein de l'université plutôt que de l'administration: dans le gouvernement Berlusconi les ministres Martino, Marzano, Tremonti, Sirchia ont tous enseignés à l'Université, souvent avec des spécialités en sciences juridiques et en économie, spécificité que l'on retrouve dans l'ensemble de la classe politique avec des personnalités comme Romano Prodi, Giuliano Amato, Arturo Parisi, Vincenzo Visco, Mario Monti. Mêlés

⁶ Cf. Jean-Paul Payre, Cour de science administrative, Université de Grenoble; <http://www.upmf-grenoble.fr/cours/scadmi/scadmi.php>

aux universitaires, et la plupart du temps exerçant un double métier, les juristes avocats sont également nombreux au sein de la classe politique italienne. Dans le centre-gauche existent des profils de carrière plus politiques, en particulier au sein des *Democratici di Sinistra* qui, héritiers du Parti Communiste Italien, ont maintenu la tradition de formation des cadres internes. Cependant les différentes coalitions de centre-gauche ont également introduit une forte composante d'experts universitaires au sein du gouvernement.

Il est donc possible de caractériser les élites politiques italiennes par leur formation essentiellement universitaire juridique et économique, sans pouvoir déterminer une école particulière qui servirait de bassin à l'élite. Les grandes universités italiennes, souvent pluri-centenaires, fonctionnent comme des pôles d'excellence régionaux et aucune ne peut prétendre à une véritable supériorité. La carrière politique fait appel en Italie à la mobilisation de réseaux centrés sur les partis, décisifs, mais qui se ramifient dans les milieux universitaires, syndicaux, journalistiques ainsi que dans le secteur associatif (les organisations catholiques) et le secteur privé.

En France, un unique réseau, celui de l'administration centrale, conditionne l'ensemble du jeu politique alors qu'en Italie il s'agit d'une combinaison dynamique de différents réseaux qui déterminent les carrières.

Cette différence produit des effets sur les perceptions et les interactions entre les deux pays.

Par exemple il est significatif de constater combien le profil de l'actuel Président du Conseil italien, Silvio Berlusconi, est éloigné des canons de l'administration centrale française. Patron du groupe Mediaset, il a géré son entrée dans la vie politique italienne avec un style qui n'est pas sans rappeler celui des meilleures opérations de marketing. A gauche on peut également citer le cas récent de Renato Soru, patron du groupe de télécommunications Tiscali, qui s'est lancé dans l'arène politique et a été élu Président de la région Sardaigne.

En France, l'échelle des valeurs penche nettement en défaveur des entrepreneurs ou capitaines d'industrie: les exemples les plus significatifs de transferts du secteur privé à des fonctions politiques et gouvernementales concernent des hauts fonctionnaires qui, ayant exercé la direction d'entreprises contrôlées par l'Etat, font ensuite office de ministres techniques, un cas illustré par Francis Mer au Ministère de l'Economie et des Finances.

Au-delà du cas de l'actuel Président du Conseil italien, le rôle des industriels dans la vie politique est une constante en Italie: depuis la galaxie Fiat avec les différentes fonctions occupées par la famille Agnelli dont le patriarche, Giovanni, était sénateur à vie, jusqu'à l'action de l'association des patrons italiens, la Confindustria, présidée par Luca Cordero di Montezemolo, le président de Fiat, les dirigeants du secteur privé exercent une influence directe sur les gouvernements.

A ce tableau, il convient d'ajouter des différences quand à la place du système bancaire dans les deux pays. En France la banque est perçue comme un grand secteur qui obéit aux canons des entreprises dans le sillage de l'administration centrale, d'une manière identique à celle d'autres pans de l'économie. Le secteur, longtemps sous tutelle étatique, possède aujourd'hui la taille critique qui lui permet d'affronter le processus de libéralisation européenne des activités bancaires.

En Italie, les banques semblent largement sous dimensionnées par rapport à la moyenne européenne et la Banque d'Italie joue un rôle de vigilance extrêmement sourcilieux dans la

recomposition du secteur. Au-delà des différences entre les phases de modernisation et d'euro péisation qui verraient la France en avance sur l'Italie, la spécificité italienne est celle d'un jeu de participations bancaires et industrielles croisées qui font des banques la clef de voûte d'un système économique para-étatique. Le rôle des fondations bancaires ainsi que celui d'institutions financières catholiques⁷ permet de décrire la superficie sociale du secteur. L'enjeu lié au marché bancaire italien ne doit pas se lire seulement au travers de la taille du marché et des potentialités de développement des services financiers, mais aussi en prenant en compte le caractère économique et politique central du rôle des banques en Italie. Aussi la difficile question de l'ouverture du secteur à la concurrence européenne met-elle en jeu une série de réformes en cascade susceptibles de modifier en profondeur la répartition des pouvoirs. La Banque d'Italie et son gouverneur sont à la croisée des chemins du réseau de contrôle du secteur bancaire en Italie, un pôle de pouvoir relativement autonome qui conditionne des enjeux politiques et industriels, pouvoirs nettement supérieurs à ceux de la Banque de France.

En synthèse la représentation essentielle est celle de deux tendances à l'égard de l'Italie. Tout d'abord l'intelligentsia et l'administration centrale parisienne, pour des raisons différentes, se méfient d'un pays dans lequel l'Etat ne remplit pas les mêmes fonctions qu'en France, expression d'un anthropocentrisme classique. Lié à cet a priori négatif, il convient de constater une relative indifférence de la France à l'égard de l'Italie. La France a des priorités politiques qui s'articulent sur les axes Paris-Berlin, Paris-Bruxelles voire Paris-Londres. Dans ce contexte, l'intérêt pour l'Italie est relativement faible. Côté italien, la société dans son ensemble et l'administration en particulier sont marqués par un héritage historique à l'égard de la France.

1.3 La France perçue en Italie, un modèle positif et négatif, provoquant identification ou rejet

Alors que la perception française de l'Italie est assez univoque, la perception italienne de la France est plus contradictoire: elle varie suivant les moments du nationalisme italien.

L'héritage historique du *Risorgimento* a fait de la France un modèle pour l'unité italienne. Depuis la période napoléonienne jusqu'aux différents mouvements politiques qui traversent la péninsule au cours du XIX^e siècle et conduisent à l'unité nationale, l'influence française est forte, qu'elle soit directe (occupation) ou indirecte (référence institutionnelle et culturelle constante). La première république italienne, sous l'égide napoléonienne, a lancé le processus unitaire en Italie. L'engagement des élites italiennes, en particulier celles du nord de la péninsule, dans le processus républicain va marquer l'Italie de façon durable. Ainsi l'unité nationale italienne est truffée de références et de personnalités qui prennent Paris comme exemple. Mais il faut reconnaître que cette relation était à sens unique et l'Italie projetait sur la France une série de désirs politiques qui ne correspondaient pas à la vision parisienne. Au cours du XX^e siècle la jeune nation italienne cherche des références propres. Elles se construiront au travers de deux pôles: l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique. L'Allemagne d'ailleurs est présente aussi bien pendant la période fasciste qu'au

⁷ Comme le Ior, Istituto per le Opere Religiose, la principale institution financière vaticane.

travers des liens des démocraties chrétiennes dans les années 1960 et 1970, rapport important dans le cadre de l'engagement européen italien.

A l'aune de cet européisme la France est souvent jugée avec sévérité par la classe politique italienne: depuis l'échec de la Ced jusqu'au nationalisme gaullien, la France est critiquée pour son nationalisme et pour sa distance avec le camp atlantique. L'Italie a longtemps défendu des visions d'intégration européenne plus poussées que la France.

La fin de la guerre froide a marqué cependant une évolution sensible. La mutation du rôle de l'alliance Atlantique et la transformation du processus d'intégration européenne au travers de l'élargissement et de l'accélération de l'intégration économique ont entraîné un retour de la thématique nationale en Italie. Alors que les rapports de l'Italie étaient pendant plusieurs décennies bornés par les appartenances à l'alliance atlantique et aux communautés européennes, nous assistons depuis les années 1990 à une résurgence des thématiques nationales. Déjà le parti socialiste italien avait, au cours des années 1980, mis en avant le caractère national, levant le tabou lié au fascisme. Cette politique déclaratoire touchait essentiellement la sphère du discours, des représentations, alors que l'ancrage italien, européen et atlantiste restait fort. La fin du XXème siècle marque une véritable remise en cause d'une Otan, orpheline de sa raison d'être. Même si l'Italie reste une alliée fidèle du camp atlantique, c'est dans ce contexte particulier qu'émerge une série de considérations sur la dimension nationale. Le retour de la géopolitique sur le devant de la scène, une discipline longtemps associée au régime fasciste, permet d'exprimer des raisonnements de pouvoir voire de puissance dans le cadre territorial et institutionnel italien. L'expression « faire système » fait florès parmi les dirigeants économiques et les responsables politiques qui veulent imprimer une centralité renouvelée à l'échelon italien. Enfin, la montée en puissance du parti *Forza Italia*, (« *en avant l'Italie* »), marque l'affirmation des vellétés nationales. La sociologie du vote lié au parti de Silvio Berlusconi nous enseigne que la thématique nationale est le fruit d'un électorat qui traduit dans un repli identitaire des préoccupations essentiellement économiques. Cependant la tendance politique qui vise à exprimer l'intérêt italien de façon autonome est désormais une constante. La montée en puissance de l'agenda politique romain constitue un facteur ultérieur de différenciation avec Paris. Alors que la France a une tradition nationale consolidée, l'Italie a repris au cours des dernières années un discours national, changement de style qui a pu surprendre les partenaires. Aussi une Italie plus sourcilleuse de son « système-pays », recherchant l'affirmation politique, voit dans la France un modèle qu'il convient d'imiter, ce qui signifie également devenir concurrent. La perception critique vis-à-vis de la France s'est longtemps exprimée au nom d'une différence par rapport à un système perçu comme nationaliste, mais cette différence était résorbée dans le cadre d'un processus d'intégration commun qui évitait les conflits. L'affirmation d'un certain nationalisme italien va à l'encontre du nationalisme français et contribue à expliquer les problématiques récentes à l'égard de Paris.

1.4 Les rapports entre formations politiques françaises et italiennes: vers la création d'un espace politique européen?

Les partis politiques français et italiens appartiennent à des groupes européens, sensés représenter au sein de l'Union des familles politiques de référence et permettre la mise en

œuvre d'orientations politiques communes, en particulier dans le cadre du parlement européen. Les grands groupes politiques européens, comme le Ppe et le Pse, devraient être à même de structurer le débat et offrir des lieux de rencontre, d'établir des réseaux qui servent également à améliorer les relations bilatérales.

Or le jeu politique européen semble plutôt fonctionner en vase clos, dans le cadre d'un parlement européen qui, même s'il garde de forts liens nationaux, ne permet pas l'organisation de débats au niveau de l'Union. Le parlement, déjà handicapé par ses systèmes d'élection disparates, est souvent considéré comme un choix de second rang pour des politiciens qui préfèrent faire carrière au sein des systèmes nationaux.

Parmi les groupes présents au parlement européen, chaque famille politique devrait constituer la référence pour les formations nationales affiliées. Or ces groupes ressemblent encore beaucoup plus à des cartels électoraux qu'à de véritables partis.

Dans le cadre franco-italien, nous pouvons observer les correspondances suivantes.

Dans le Ppe nous trouvons l'Ump française ainsi que *Forza Italia*, *popolari* Udeur, Udc, Svp e *Partito Pensionati*. L'Alde voit confluer l'Udf français avec la *Margherita*, les *Radicali*, le Pri et *Italia dei Valori*. Les verts des deux pays siègent au sein du groupe européen du même nom.

Au sein du Pse le Parti Socialiste français côtoie les *Democratici di Sinistra* (Ds) et les *Socialisti Democratici Italiani* (Sdi). Le Parti Communiste français, Lutte Ouvrière, la Ligue Communiste Révolutionnaire et le *Partito per la Rifondazione Comunista* et le *Partito dei Comunisti Italiani* siègent au sein du groupe de la Gauche Unitaire.

Les relations entre partis politiques français et italiens varient suivant les stratégies politiques. Pour la plupart, les rapports servent à consolider les logiques de groupes parlementaires au sein du parlement européen: stratégies autonomes qui ont pour cadre l'hémicycle bruxellois. Dans ce cadre des alliances peuvent intervenir suivant la portée des enjeux, et le remaniement initial de la Commission Barroso a montré comment des choix de personnes ont pu rassembler les forces européennes.

Le fonctionnement des partis politiques majeurs n'est pas très perméable aux logiques politiques européennes et bilatérales. A droite les rapports entre l'Ump et *Forza Italia* au sein du Parti Populaire Européen ne semble pas dépasser le cadre formel de réunions collectives. Le fossé culturel qui existe entre l'ancien parti gaulliste et le nouveau parti de la droite italienne, *Forza Italia*, n'est pas comblé par l'appartenance européenne commune. Aussi bien à Paris qu'à Rome, les responsables de l'Ump où de *Forza Italia* offrent des visions maigres en termes de problématiques bilatérales franco-italiennes.

Au sein du parti socialiste européen le processus de travail commun semble plus avancé; le parti socialiste français et les *Democratici di Sinistra* entretiennent des relations soutenues, qui passent par des contacts entre les leaders ainsi que par la participation à des réseaux européens comme celui du *policy network*⁸. Ces processus ne concernent qu'une minorité éclairée au sein des différentes formations et s'appuient sur des personnalités qui engagent autour d'elles un combat d'avant-garde, se gardant bien de l'étendre à des structures partisans fortement imprégnées de nationalisme. Cependant ils définissent une démarche

⁸ Cf. <http://www.progressive-governance.net/>

commune et contribuent à établir des liens absents dans la plupart des familles politiques. Ce patrimoine de contacts personnels débouche sur une communication plutôt bonne entre les responsables socialistes français et les *Democratici di Sinistra* italiens. Même si ces canaux semblent ouverts, il faut reconnaître que les messages politiques ont du mal à passer. Récemment, les mobilisations de certains socialistes français en faveur de Cesare Battisti alors que la ligne des *Democratici di Sinistra* était explicite et très institutionnelle en la matière ont montré qu'il n'existait pas de véritable forme de discipline, de coordination ou même de concertation sur ces thématiques.

Des convergences ont parfois été formulées. Certains leaders de la gauche italienne ont théorisé la complémentarité entre systèmes italien et français, particulièrement d'un point de vue économique en considérant que la structure des Pme-Pmi italiennes et celle des grands groupes français pourraient développer des synergies importantes dans le cadre d'une intégration plus poussée. De plus au sein de la gauche italienne le modèle social et syndical français apparaît comme voisin. La gauche française, quand à elle, semble sous l'influence d'une admiration parfois esthétique pour le parti de masse que représentent encore les *Democratici di Sinistra*. Mais ces attractions pour des modèles réciproques n'ont jamais débouché sur la formulation de projets politiques dans lesquels la dimension bilatérale franco-italienne soit mise en exergue. Pour des raisons diverses la gauche allemande ou britannique constituent des pôles d'attractions forts qui semblent polariser le débat en France et en Italie.

L'alliance entre l'Udf de François Bayrou et la *Margherita* de Francesco Rutelli au sein du groupe Alde (Alliance des Libéraux et Démocrates pour l'Europe) représente un cas particulier. Les logiques internes ont dicté cette alliance: l'Udf cherchait à se démarquer de l'Ump au niveau Européen alors que la *Margherita* voulait occuper un espace entre le Parti Populaire Européen et le Parti Socialiste Européen. Ainsi, un parti de centre-droit français et un parti de centre-gauche italien (héritier de l'aile gauche de la Démocratie Chrétienne) se rejoignent dans un dessein politique commun, établissant de ce fait un canal politique privilégié. Cette opération, qui cherche à maximiser les forces au niveau européen, ne saurait avoir de véritables implications au niveau interne, en particulier sur les dossiers bilatéraux actuels. Mais le processus de légitimation qui passe par la reconnaissance commune des deux partis peut engendrer un effet paradoxal comme la création d'un espace politique original, condition nécessaire mais non suffisante pour une amélioration des rapports bilatéraux.

Partis politiques français et italiens expriment donc des formes encore embryonnaires en termes de création d'un espace politique européen commun. Ces positions pourraient contribuer à renouveler le jeu politique bilatéral si un approfondissement du cadre institutionnel intervenait, du parlement européen en particulier. Mais aujourd'hui une telle correspondance entre jeu politique interne et niveau européen ne s'observe que dans de rares cas et les relations franco-italiennes restent marquées par la prégnance des modèles de politique étrangère.

2. Politique européenne et politique étrangère à la croisée des chemins

2.1 Tradition républicaine française et constitutionalisme italien face à l'Europe

En Italie et en France les termes du débat sur le futur de l'Europe sont radicalement différents.

Le républicanisme français s'interroge sur la légitimité de la construction européenne. Alors que l'Union Européenne est désormais un objet unanimement accepté (rare sont les factions qui refusent en bloc l'Europe pour prôner un retour en arrière par rapport à l'ensemble des traités) de nombreuses critiques s'élèvent pour réclamer la modification du processus au nom du maintien de la souveraineté ou de la défense des acquis républicains. La forte défense du système de la part de groupes d'intérêt visant à conserver leurs prérogatives nationales, qu'elles soient sociales, politiques, industrielles ou symboliques, se traduit par des interrogations sur le sens de la construction européenne. La tradition républicaine française, influencée par la conception jacobine-rousseauiste, associe la volonté générale à la souveraineté populaire, une vision de la démocratie dans laquelle la nation fonde la légitimité politique. Alors que l'intégration européenne produit une série de mécanismes trans- et post-nationaux, et que des approches communautaristes (défense de catégories constituées) et juridiques-libérales (la conception de droits individuels européens, ceux défendus par la Convention européenne des Droits de l'Homme et sanctionnés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme) contribuent à la définition de lieux publics européens, le modèle national français est violemment remis en question. Pour les courants républicains intégristes, il est difficile d'imaginer des formes de souveraineté composite, des solutions fédérales, tant l'absolu d'une démocratie basée sur la souveraineté populaire fait loi à leurs yeux. Ainsi en suivant ces critiques, l'Europe ne saurait exister car elle ne suit pas le chemin d'une souveraineté populaire plus grande, vision qui appelle de ses vœux une construction européenne sur les bases jacobines d'un modèle français. Il s'agit d'une tendance forte, qui ne reflète pas l'ensemble d'une classe politique française engagée dans l'Europe, mais qui exprime une dialectique profonde sur le devenir démocratique de l'Europe. Aussi ce débat alimente-t-il une réflexion qui fournit l'occasion d'une confrontation entre penseurs politiques français et européens⁹.

La tradition républicaine italienne obéit à un schéma différent. L'unification nationale italienne comprend des éléments de jacobinisme centralisateur, inspirés par la révolution française, qui doivent composer avec des réalités politiques, institutionnelles et territoriales variées. Comme nous l'avons déjà évoqué, la première tentative d'unification républicaine italienne, la république cisalpine, se fit sous égide française pendant le régime napoléonien au

⁹ On citera Dominique Schnapper, Jean-Marc Ferry, Jurgen Habermas.

début du XIX^{ème} siècle. Le congrès de Vienne allait momentanément bloquer ce processus, ramenant le Nord de l'Italie sous contrôle Austro-Hongrois. C'est la dynastie piémontaise qui constituera le catalyseur ultérieur et définitif de l'unité italienne, un mouvement qui a toujours conservé une forte influence républicaine française tant les ferments de l'époque Napoléonienne avaient pris racine dans la péninsule. Ces visions républicaines sont largement inspirées par la France, où plus précisément par l'action de la France en Italie au début du siècle, qui a permis à une classe dirigeante de se forger une expérience directe du champ du possible républicain en Italie. Il ne s'agit donc pas de la réception abstraite du modèle de la révolution française qui s'impose, certes 1789 a marqué les esprits, mais c'est l'expérimentation institutionnelle et politique qui s'installe avec les français en Italie qui constitue le socle de ce republicanisme-jacobinisme italien. Ce modèle, bloqué par la fin de l'Empire, sera ensuite assimilé et interprété par l'Italie unitaire mais ne représente pas une véritable continuité avec le modèle français. La tradition de l'état central français, millénaire, est certainement un facteur important dans la conception du rôle d'un état fort par rapport à une Italie dont l'identité est plus composite. L'interprétation italienne de la tradition républicaine débouchera d'abord sur la volonté d'unité, puis sur une solution de compromis avec les pouvoirs en place, la monarchie piémontaise en premier lieu.

La monarchie constitutionnelle qui se met en place en Italie à la suite du *Risorgimento* est donc fortement influencée par la France. Le voisinage du Piémont avec la France constitue le socle d'un rapport culturel et politique, encore valide aujourd'hui. Les principaux dirigeants piémontais sont pétris de culture française comme le montre l'exemple de Cavour. Aussi les idées d'une réforme administrative à la française s'imposent dans une jeune Italie encore marquée par la période napoléonienne. Mais cette volonté d'efficacité de l'administration n'est pas interprétée en Italie en suivant la matrice culturelle de la souveraineté nationale, mais par le biais d'une monarchie constitutionnelle qui associe le Roi à la Nation, sacralise la personne du Roi et garantit les droits des citoyens. Le *Statuto Albertino* de 1848 présente un régime démocratique dans lequel les notions de citoyen, roi et nation cohabitent. Le fascisme reprendra et amplifiera le discours sur l'Etat central dans sa politique visant à « faire l'Italie », mais la dictature mussolinienne discréditera longtemps toute forme de politique nationaliste.

La conception de la république italienne va aboutir à une formule composite: elle se construit dans l'immédiat après-guerre sur les cendres d'un refus résolu des excès nationalistes et doit permettre un compromis de pouvoir entre les différentes forces du pays dans un contexte marqué par la césure entre deux camps, catholiques et communistes. La république italienne n'exprime pas un concept national fort. La constitution de 1948 illustre cet aspect quand elle exprime une souveraineté populaire tout en garantissant aussi bien les droits des individus que ceux des formations sociales. La tendance sociale qui est rendue explicite dans la constitution provient des conditions politiques de son élaboration et de la prise en compte des positions du parti communiste italien; elle montre également l'attention portée à l'articulation des différents échelons d'une démocratie qui exerce la tutelle des représentations sociales et des autonomies locales et linguistiques. Dans ce cadre, le rôle joué par des corps intermédiaires va marquer l'exercice du pouvoir démocratique en Italie. Parmi les expressions de ces corps intermédiaires on peut citer: le clergé et les associations catholiques, le parti communiste qui représente une véritable culture institutionnelle

différenciée au travers des responsabilités de gouvernement local, les disparités régionales qui ont engendré le statut spécial des régions Sicile (avec son parlement régional), Sardaigne, Val d'Aoste (avec le français comme langue officielle), Trentin Haut-Adige (avec l'allemand comme langue officielle dans la province autonome de Bolzano), et Frioul-Vénétie, le rôle des acteurs économiques locaux et nationaux (les associations industrielles), les différents pôles de développement répartis entre Nord et Centre, le développement de districts industriels qui rendent compte de la force des communautés locales.

Aussi l'Italie prend-elle en compte aussi bien la volonté d'unification centralisatrice administrative (la monarchie piémontaise d'abord, influencée par le modèle français, puis l'administration mussolinienne) que la définition d'un modèle démocratique composite, ménageant le rôle des corps intermédiaires et des minorités, avec des éléments qui se rapprochent des conceptions communautaristes actuelles.

C'est sur ce terreau particulier que la construction européenne est apparue très tôt en Italie comme un véritable idéal politique, depuis les pères de la patrie italienne qui militaient pour les Etats-Unis d'Europe jusqu'au filon des opposants au régime fasciste qui s'exprime dans le « manifeste de Ventotene ». Les penseurs politiques italiens appellent de leurs vœux une Europe perçue comme le moyen de faire évoluer de façon positive une république italienne dont le nationalisme est stigmatisé, suivant les périodes, soit pour ses excès, soit pour sa faiblesse. De toute façon la république italienne est plus composite que sa consœur française et le processus d'intégration européenne s'imbrique aisément avec des institutions qui prévoient déjà des niveaux d'intervention différenciés entre citoyens. L'unanimité que l'Italie éprouve à l'égard de l'Europe provient de ce non-conflit, de l'absence ou du refus d'une conception démocratique nationale absolue, ce qui produit un fort consensus en matière de construction européenne. De plus l'Europe est souvent présentée en Italie comme un modèle en ce sens, une opportunité pour moderniser et réformer l'action de l'Etat dans le sens d'une meilleure efficacité, une aubaine pour une classe politique qui peut débloquent des situations sans endosser la responsabilité de choix parfois durement ressentis par telle ou telle catégorie. C'est le modèle du *deus ex machina*, du facteur externe subi, invoqué ou provoqué de façon discrète par la classe politique italienne et qui permet d'imposer une action réformatrice en tranchant dans des équilibres de pouvoir internes parfois paralysants.

Aujourd'hui, le débat sur l'Europe revêt un caractère sensiblement différent en France et en Italie.

Les interrogations contemporaines sur « l'Europe qui n'existe pas » servent à dénoncer l'absence d'Europe d'une manière identique aux critiques sur l'absence d'Italie ou les faiblesses du « système-pays ». Ainsi c'est au nom d'un manque d'Europe que les évolutions institutionnelles récentes sont parfois critiquées. Sans véritablement affronter la question de la nature de l'Europe future, ou de l'articulation des souverainetés post-nationales, l'accent est mis en Italie sur cette nécessité qui est clairement associée aussi bien à un destin pragmatique des italiens (amélioration des conditions d'administrations publiques et des règles économiques et fiscales) qu'à un destin idéal: l'Europe constitue pour les italiens une dimension politique potentiellement plus haute, dans lequel le vieux continent est amené à exercer un rôle majeur qui puisse rendre compte d'une sensibilité et d'une histoire particulières, surtout en matière de politique internationale. Il ne faut pas s'étonner si la

réalisation d'une Europe de la Défense est un des leitmotifs de ce discours européiste. Les gouvernements italiens ont exprimé ce désir de participation majeure à la politique internationale par un engagement constant dans l'ensemble des opérations de l'Union Européenne, de l'Otan et de la coalition américaine. Cette dernière option, qui n'a jamais remis en cause les deux autres, a parfois été interprétée comme un choix de camp en faveur des Etats-Unis contre l'Europe. Il serait inexact de s'arrêter à cette seule dimension: l'Italie s'exprime au travers de ses alliances, et elle le fait de façon active sur le plan militaire. L'Europe rentre de façon primordiale dans cette politique avec un désir fort de contribuer à rehausser son profil.

Ceci n'engage pas comme à Paris un débat sur le dépassement de la nation, un déchirement sur la conception de souveraineté nationale mise à mal par les nouveaux mécanismes démocratiques européens. Comme nous l'avons souligné, la tradition italienne est plus composite et donc le meccano démocratique quotidien auquel l'Union Européenne se livre au gré des intégrations et élargissements constitue un prolongement du caractère évolutionniste des institutions italiennes. Le gouvernement Berlusconi a repris un discours sur la nation et l'on peut comprendre au travers des différentes déclarations du président du conseil italien que c'est plus un projet d'Europe des nations qu'il appelle de ses vœux qu'une solution fédéraliste pure. Mais cette Europe qui se voit désignée comme seuil de progrès politique reprend pour l'Italie les critères, composites, de la nation italienne.

Cette recherche de la part de l'Italie d'une dimension majeure au travers de l'Europe, même si elle provient d'une tradition différente, recoupe certaines visions françaises d'Europe-puissance qu'elle nuance dans ses objets.

2.2 Europe-puissance française, européisme italien

La thématique de l'Europe-puissance est une récurrence du discours politique français. Déjà, la désuétude progressive de l'Europe des nations, antienne classique des eurosceptiques, au profit d'une Europe-puissance¹⁰ a montré comment la dimension européenne est désormais intériorisée en France. En parallèle avec le débat sur l'évolution de la souveraineté nationale républicaine dans le cadre européen, l'émergence de l'Europe-puissance fournit la solution intellectuelle au rébus de la France moderne, à savoir la reconnaissance du caractère limité d'une politique de puissance strictement nationale, exprimant aussi le dépassement des conceptions post-coloniales, et la nécessité de concilier une telle politique, nécessairement européenne, avec la continuité de la politique française. L'Europe-puissance reprend donc une représentation du monde typiquement française en l'appliquant au reste de l'Europe: puisque la France ne peut plus promouvoir seule sa vision, la solution qui s'impose est de la faire adopter par l'Europe, et si ce n'est l'Europe entière tout au moins une alliance privilégiée en son sein. Ainsi la conception française trouve à s'exprimer par l'association de partenaires partageant la même vision, l'alliance avec l'Allemagne étant primordiale à cet égard. La

¹⁰ On verra en particulier les discours de la Présidence de la République française <http://www.elysee.fr/rech/disc.php>

position commune à l'égard de l'intervention américaine en Iraq a renforcé cette communauté de vues, mais le soutien apporté par de nombreux gouvernements européens aux Etats-Unis a montré que cette vision européenne n'était pas véritablement généralisable à l'ensemble de l'Union. Toutefois une évolution ultérieure de ce concept, soutenue par la continuité de conviction exprimée à la tête de l'état français, s'appuie sur la nécessité pour les européens de jouer un rôle international majeur, un constat partagé par l'Italie.

L'europhisme de l'Italie s'exprime aujourd'hui aussi par des projets qui en appellent à la réalisation d'une Europe plus forte, plus effective en particulier dans les domaines de la politique étrangère et de la politique de défense. La position de l'Italie est d'ailleurs conditionnée par le désir de compter plus, comme le montre l'insistance avec laquelle elle cherche à obtenir un siège européen au Conseil de Sécurité des Nations Unies, ou, à défaut, de bloquer l'attribution d'un siège permanent à un pays jugé de la même importance comme l'Allemagne. Au-delà de cette recherche d'un profil diplomatique majeur, l'Italie a montré par le déploiement de ses contingents militaires sur l'ensemble de la planète sa constance à s'engager dans une politique internationale active. De plus, même la participation à la coalition emmenée par les Etats-Unis en Iraq n'est pas perçue en Italie comme une initiative qui s'opposerait à une politique européenne jugée absente en la matière. L'Italie agit dans la perspective d'une dimension européenne de la politique étrangère et de sécurité, conçue comme complémentaire de la relation transatlantique institutionnalisée par l'Otan. Certes la constance de cet engagement s'exprime parfois sous la forme d'une continuité de l'action de l'administration des affaires étrangères ou de l'Etat Major des Armées italiennes. Les formes peuvent varier au gré des gouvernements italiens, avec plus ou moins d'emphase communicatrice mise sur tel ou tel aspect de la politique étrangère de l'Italie et une capacité variable à imposer une stratégie politique en la matière. Mais la référence à l'Union Européenne est constante et constitue un point cardinal pour l'Italie: l'Italie cherche toujours à définir sa politique étrangère dans le cadre d'une coalition européenne. L'Europe est perçue comme une valeur ajoutée et ne se pose pas en alternative d'une politique de puissance, à la différence de la France. Aussi l'Union Européenne apparaît comme le sujet privilégié, et l'Italie est très demandeuse en termes de participation et d'initiatives de l'Union Européenne, attentive aussi au rôle de la Présidence de l'Union quand un pays comme la France s'inscrit plutôt dans des logiques bi ou tri latérales (avec l'Allemagne et le Royaume-Uni). Pour un pays comme l'Italie la légitimité de l'échelon européen passe par un renforcement des mécanismes de décisions – même symboliques – existant déjà alors que pour la France c'est une vision de partenariat entre nations motrices. Ces deux conceptions politiques ont chacune leurs avantages et ont souvent dans le cadre européen des objectifs communs; mais ces approches différenciées rentrent aussi en collision l'une avec l'autre en paralysant les décisions, en particulier entre deux pays sourcilleux comme l'Italie et la France qui peuvent complètement se bloquer pour des questions d'incompatibilité de styles.

Cette convergence objective entre l'Italie et la France autour d'un rôle majeur de l'Europe dans le monde ne doit pas en effet cacher d'importantes divergences de concept: l'idée de puissance est perçue en Italie comme une expression masquée d'un nationalisme français nourri de références post-impérialistes et coloniales.

Côté français l'absence de lisibilité politique des actions italiennes sur la scène internationale, disqualifie l'Italie aux yeux des interlocuteurs.

A Paris, on pense que si Rome n'a pas de grande politique internationale, c'est donc qu'elle n'a pas de politique. A Rome on perçoit les déclarations de puissance parisienne comme l'expression d'un dangereux impérialisme.

Alors que la plupart des théâtres d'actions militaires sont communs, les représentations croisées négatives constituent un barrage important contre une synthèse européenne souhaitable.

Ces perceptions négatives s'accompagnent d'appréciations contradictoires sur la formulation même des lignes politiques: la classe politique française pratique l'exercice des grands discours énonciateurs, actes fondateurs symboliques de la légitimité politique. Depuis les préfectures de province jusqu'à la présidence de la République, la préparation des discours et des communiqués est au centre de l'activité politique et marque les scissions de l'action¹¹. En Italie on retrouve une similarité dans le soin apportés aux discours de la Présidence de la République mais ceux-ci ont une fonction d'orientation générale et n'offrent pas d'indications en matière de politique gouvernementale. La production du discours politique n'obéit pas à une continuité administrative mais varie suivant les équipes ministérielles qui se succèdent. Les administrations italiennes, et en particulier celle de la présidence du Conseil, disposent de ressources humaines réduites pour la production d'un discours gouvernemental. Cette différence de tradition et de pratique en matière d'expression politique peut parfois produire une série d'incompréhensions croisées: en Italie les énonciations françaises sont perçues comme des énoncés idéologiques parfois lourds à digérer alors qu'à Paris on a du mal à accorder quelque crédit à un gouvernement qui n'est pas capable de s'exprimer au travers d'énonciations programmatiques qui épousent la forme du plan en trois parties.

Dans le cadre de la formulation de la politique européenne cette incompréhension de styles constitue un obstacle important à la mise en place de synergies majeures, un fossé que la bonne entente entre les diplomaties françaises et italiennes, culturellement proches, ne suffit pas toujours à combler.

Le cas iraquien peut nous fournir un éclairage particulier sur les prismes parisiens et romains.

2.3 L'Italie et la France face à l'intervention en Iraq

Les positions de l'Italie et de la France face à l'intervention iraquienne expriment des approches différentes. D'un côté la France a poussé jusqu'au bout une logique légaliste dans le cadre du conseil de sécurité des nations unies et a refusé d'intervenir en Iraq aux côtés des Etats-Unis d'Amérique. De l'autre l'Italie a participé à la coalition ad hoc, guidée par les Etats-Unis, visant à renverser Saddam Hussein et imposer la démocratie. Les différents cadres multilatéraux (nations-unies, Otan et Union Européenne) n'ont pas permis l'expression d'une politique commune en Europe, affaiblissant l'unité du continent. Ainsi l'Europe serait divisée

¹¹ La préparation et le soin apportés aux discours de Jacques Chirac sont révélateurs de cette tendance.

entre pro et antiméricains, césure qui compromettrait l'existence même de l'Europe selon certains analystes.

La mise en perspective des positions italiennes et françaises à cet égard permet de rendre explicite les différenciations et les points communs.

Les appréciations française et américaine à l'égard de la situation en Iraq étaient divergentes. La lutte contre le terrorisme et les armes de destruction de masse justifiait pour les Usa une intervention réfutée par la France. La politique interventionniste américaine provient d'une perception des menaces différente de celle de la France, mais aussi d'un champ des possibles plus vaste de part la disponibilité d'un outil militaire puissant. La menace du terrorisme, bien présente en France depuis les attentats de la rue de Renne et de la station Saint-Michel du Rer, est gérée comme une question de police qui fait certes appel à une action diplomatique et « d'intelligence » mais qui reste essentiellement traitée dans le cadre de la politique intérieure. En outre, la position française est celle d'une puissance moyenne post-coloniale qui conserve la mémoire des déconvenues de la pacification de territoires hostiles depuis l'Indochine jusqu'en Algérie. De plus la France ne dispose plus des moyens de la puissance à l'échelle mondiale, hormis la dissuasion nucléaire, et reste réservée sur la capacité de modifier les données géopolitiques par les armes. L'approche multilatérale et légaliste constitue donc le pivot de la politique française, alimentée par un fort consensus transversal. Cette approche privilégie l'extension de l'espace sous tutelle légale (Union Européenne, Nations-Unies) pour résoudre les tensions mondiales.

La politique américaine exprime une perception de la menace plus directe et épidermique, dans laquelle les attentats de septembre 2001 sont perçus comme une projection agressive de l'extérieur sur le territoire national – situation originale et traumatique – qui doit donc se régler à son tour par une projection extérieure de forces visant à anéantir les terroristes et à modifier l'échiquier géopolitique dans lequel ils prospèrent.

L'intervention en Iraq a constitué un point d'achoppement entre ces deux conceptions politiques, avec une France qui a poussé jusqu'au bout sa défense de la légalité onusienne alors que les Usa n'entendaient pas s'embarrasser d'instruments qu'ils jugeaient trop contraignants pour la poursuite de leur combat.

Le gouvernement italien a adhéré à la logique de l'intervention américaine en contribuant à l'envoi de troupes en Iraq. L'ambiguïté relative à la mission de paix qui a été présentée au parlement italien a été levée par le prix du sang payé par les troupes italiens, en particulier à Nassirya.

Les raisons des différences de position entre la France et l'Italie doivent être recherchées à la fois dans l'Histoire mais aussi dans les tendances politiques récentes.

L'Italie a une position traditionnellement très légaliste en matière internationale, extrêmement attentive aux mandats et aux conditions juridiques du cadre international. Par ailleurs l'Italie a cultivé une relation extrêmement forte avec les Usa, qui provient non seulement du lien étroit développé depuis l'après guerre par l'un des piliers de l'Otan, mais aussi de l'existence d'un lien communautaire fort basé sur l'importance de l'immigration italienne aux Usa.

Le gouvernement de Silvio Berlusconi, qui, comme nous l'avons déjà souligné, exprime une affirmation relativement nationale de la politique italienne, est de plus marqué par une

culture favorable à l'entreprise qui crée un socle commun fort avec les Etats-Unis d'Amérique. Cette conception souvent communautariste de l'alliance avec les Etats-Unis s'exprime sous la forme d'un réflexe viscéral qui voit les italiens s'associer aux combats menés par les militaires américains, réflexe que l'on retrouve fortement ancré au sein de forces armées imprégnées du cadre otanien.

Il faut ajouter que l'Italie entretient aujourd'hui un rapport complexe avec les Nations Unies. Traditionnellement ces dernières constituent un point de référence majeur pour la politique étrangère italienne et il convient de souligner la participation, souvent militaire, à l'ensemble des missions de l'Onu. Mais il s'agit d'un lieu politique à l'égard duquel les critiques se sont accumulées. La volonté italienne d'accéder au conseil de sécurité par le biais d'un siège européen tournant est l'expression d'un souhait de réforme et de critiques sur la légitimité de la représentation exercée par le conseil de sécurité. Cette volonté de participer aux décisions en matière de sécurité internationale est le signe d'une attente de la part de l'Italie, attente qui ne pourrait se résoudre que dans le cadre d'une solution européenne concertée, dans laquelle la représentation de l'Italie puisse intervenir de façon directe ou indirecte (par le biais d'un délégué européen). Aujourd'hui l'Italie, comme de nombreux pays européens, vit mal son exclusion du conseil de sécurité; il n'est donc pas étonnant de voir l'Italie s'opposer à l'Allemagne en ce qui concerne la réforme du Conseil de Sécurité.

L'exclusion des débats du Conseil de Sécurité a certainement contribué à délégitimer l'institution onusienne aux yeux des responsables italiens.

Les positions de l'Italie et de la France face à la crise iraquienne révèlent aussi une spécificité interne des deux pays: la sanctuarisation de la politique étrangère en France, la bipolarisation de la politique étrangère en Italie.

2.4 La politique étrangère, sanctuaire en France, enjeu partisan en Italie

La politique étrangère en France se caractérise par sa forte continuité, quelle que soit la couleur des majorités gouvernementales. La constitution française et la pratique républicaine la définissent comme un domaine réservé du chef de l'Etat, le Président de la République. La plupart des interventions armées de la France, qui font partie d'opérations de maintien de la paix et ne comportent pas de déclaration de guerre, ne font pas l'objet d'un vote au parlement: c'est le Président de la République qui décide après consultation du gouvernement. En Italie la politique étrangère ne revêt pas ce caractère spécial: toutes les décisions majeures, et en particulier l'envoi de troupes, font l'objet de vote au parlement, avec les limites fortes posées par une constitution qui répudie la guerre.

Cette différence de procédures nous permet déjà de mettre en perspective les deux systèmes: dans le cas français politique étrangère et politique de défense font l'objet d'une forte personnalisation, le Président de la République étant seul responsable, alors que dans le cas italien l'arène parlementaire permet à l'ensemble des forces politiques d'exprimer des différences sur les orientations choisies.

Il ne faut pas cependant penser que les systèmes soient antinomiques: les décisions prises par le Président de la République française, en matière de politique internationale et de défense,

le sont en concertation avec le gouvernement mais aussi avec les représentants de l'opposition. En Italie les majorités sont souvent transversales pour les questions de politique étrangère et démontrent la recherche et l'existence d'un consensus large parmi les forces politiques.

La personnalisation de la politique étrangère française a un double effet: elle permet une forte continuité, illustrée par les présidences successives Giscard-Mitterand-Chirac mais elle soustrait cette dimension du débat public. Ce modèle, efficace dans la prise de décision, apparaît comme exsangue alors que les différentes dimensions de l'eupéanisation et de l'internationalisation gagnent du terrain dans la société française.

Côté italien, les effets sont contraires: le modèle parlementaire est un handicap pour l'efficacité de la prise de décision mais offre les garanties d'un débat national et d'une perception plus active des enjeux de la politique internationale parmi les forces politiques.

Si nous prenons l'exemple de l'intervention en Iraq, la position de Jacques Chirac et de son Ministre des Affaires Etrangères de l'époque, Dominique de Villepin, a bénéficié d'un large soutien qui dépasse les frontières de la majorité gouvernementale. Ainsi le Président de la République incarne la politique nationale, ni de droite ni de gauche.

En Italie le vote pour l'envoi de troupes en Iraq a placé le gouvernement dans une situation délicate: alors que Silvio Berlusconi poussait à l'envoi de troupe pour répondre à l'appel de l'allié américain, les membres centristes de sa coalition, à l'instar des forces de gauches, se montraient extrêmement sensibles à la définition de la mission. Le maintien de la paix voté par le parlement pour justifier le déploiement des militaires italiens en Iraq ressemble à un paravent plutôt léger face aux situations de combat dans lesquelles les forces italiennes se trouvent projetées, légèreté dans la définition d'une mission qui a contribué, au moins dans la période initiale, à envoyer sur le terrain des troupes dont les objectifs étaient flous et dangereux: les soldats de la paix sont devenus des cibles de guerre.

Les décisions italiennes en matière de politique étrangère ont toujours obéi à une forte continuité atlantiste et européenne. La gauche, lorsqu'elle est arrivée au pouvoir, n'a pas dérogé à cette ligne, attitude manifeste dans le cadre de l'intervention de l'Otan au Kosovo. Les positions de la gauche italienne par rapport à l'intervention en Iraq ont été cependant souvent opposées à la ligne du gouvernement, critiquant l'envoi de troupe ou demandant avec force leur retrait.

Même si la question du retrait a été évoquée par les ministres du gouvernement Berlusconi, on peut considérer que les positions italiennes sont divisées et pourraient produire des attitudes différentes suivant les majorités, à l'instar d'autres pays européens.

Aussi les perceptions en matière de politique étrangère ne semblent pas figées entre les deux pays. Face à la France qui doit, même avec retenue, renouer un dialogue avec Washington et l'Italie qui se pose le problème de la stratégie de sortie de la crise iraquienne, un certain nombre de convergences peuvent apparaître. Dans ce contexte les relations qu'entretiennent les deux pays avec les Etats-Unis font figure de nœud gordien.

2.5 Les relations avec les Usa, deux paradigmes?

Les relations avec les Etats-Unis sont souvent présentées comme une fracture au sein de l'Europe, entre des pays amis des Usa comme l'Italie et le camp des « anti » emmenés par la France.

Cette césure se base essentiellement sur la position face à l'intervention en Iraq: le refus de la France de suivre les Usa sur ce terrain a polarisé le débat. Les visions manichéennes sur le caractère bon ou mauvais de tel ou tel pays ont fait florès au sein du débat politique américain, allant jusqu'à exprimer une différence entre deux Europe.

Dans le cadre d'un débat transatlantique nourri, ces représentations ont suscité de nombreuses réactions en Europe et ont marqué les esprits. L'intériorisation par les Européens de catégories définies aux Etats-Unis produit des effets: identification, mais aussi rejet de par le refus de se laisser enfermer dans des définitions exogènes.

Les rapports de la France et de l'Italie avec les Etats-Unis obéissent à des schémas différents mais ne représentent pas des modèles en opposition.

La France entretient avec les Etats-Unis une longue relation historique, marquée par des jalons symboliques: l'intervention des troupes françaises emmenées par La Fayette aux côtés des insurgés, la déclaration d'indépendance et la constitution de 1787, le débarquement des troupes américaines en Normandie. Il s'agit d'une relation concrète et idéale dont les racines sont profondes. Les Etats-Unis sont, pour la France, une patrie du droit et de la démocratie, mais aussi un allié avec lequel un prix du sang commun a été payé pour les libérations nationales. Les Etats-Unis sont donc, dans la vision classique française, l'autre grand pays de la liberté, un partenaire dans les luttes pour les garanties des libertés civiles. La France a longtemps perçu les Etats-Unis au travers de cette grille idéale-juridique, solidement ancrée dans la fraternité des combats communs. Il s'agit d'une perception transversale au sein de la classe politique française, qui exprime parfois un degré plus ou moins élevé d'indépendance mais ne remet pas en question les fondements communs, même dans ses expressions les plus nationalistes et républicaines, intimement liés au patrimoine des déclarations des droits.

Pour l'Italie, les Etats-Unis ont longtemps représenté une terre promise vers laquelle des générations d'Italiens ont émigré ainsi que le garant de la sécurité durant la guerre froide. L'immigration d'origine italienne aux Usa a engendré une puissante communauté italo-américaine, un réseau qui permet une approche quasi familiale des Etats-Unis pour les italiens, même en matière de politique internationale. Aussi des millions d'émigrés ont véhiculé une image de liberté et de bien-être qui a façonné les représentations de l'ensemble de la société italienne, élites politiques comprises.

Le lien entre les Etats-Unis et l'Italie établi durant la guerre froide s'explique à la fois par des desseins stratégiques – le rôle de l'Italie au flanc sud de l'Otan – mais aussi par une volonté politique forte, celle d'un véritable choix de camp de la part des majorités démocrates-chrétiennes, la nécessité d'ancrer l'Italie dans l'alliance atlantique face au facteur d'instabilité représenté par la conflictualité interne avec le parti communiste.

Les Etats-Unis représentent donc deux modèles de référence: pour la France, c'est la liberté, essentiellement juridique, la démocratie et les combats communs qui définissent la relation à l'égard des Etats-Unis.

Pour l'Italie il s'agit aussi de la liberté, mais une liberté plus économique, perçue au niveau individuel comme un élargissement du champ des possibles. L'association à cette liberté passe ensuite par l'engagement dans l'Otan lors de la guerre froide, les Etats-Unis jouant le rôle de garant de la sécurité italienne. La gauche italienne, qui a dû absorber

un acquis transatlantique pour accéder au pouvoir, n'a pas développé de véritable vision propre en la matière, s'inscrivant dans un chemin déjà tracé.

Dans ces deux cas, la relation avec les Etats-Unis comporte une forte part d'auto projection: sur l'Amérique démocratique idéale pour la France, sur la patrie de la liberté d'entreprendre pour l'Italie. Ainsi chacun des pays propose une lecture en suivant ses propres critères.

Poser le problème d'une politique européenne, par exemple française et italienne, à l'égard des Etats-Unis revient à s'interroger sur le point de vue à adopter: français ou italien?

Ces visions ne sont pas antinomiques: l'identification à la liberté constitue un socle commun important. La dimension d'alliance militaire est l'autre pilier: l'appartenance à l'Otan est commune également, renforcée par le retour de la France au sein des structures de commandement.

Longtemps l'administration américaine offrait un visage polymorphe, capable de satisfaire aussi bien une approche légaliste-juridique comme celle de la France qu'une vision plus liée aux libertés individuelles et économiques comme celle de l'Italie.

L'administration Bush a mis l'accent sur une partie de ce patrimoine, celui individuel-pragmatique, en insistant sur la notion d'allié face à la menace, tout en mettant en sourdine le filon plus légaliste.

Aujourd'hui la position italienne est plus compatible avec la position américaine. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une vision de l'Italie qui n'est pas liée à la réalité de l'ordre politique interne, beaucoup plus proche de la France que des Etats-Unis, mais qui exprime une projection, phénomène classique en matière de politique étrangère.

Dans le cadre actuel, ces positions caractérisent les deux pays mais n'offrent pas de possibilité tangible d'une approche basée sur la défense d'un intérêt commun. Cependant les scénarios politiques et technologiques qui pourraient définir des approches synergiques ne manquent pas.

3. Scénarios géopolitiques d'intérêt commun

L'Italie et la France, deux pays du sud de l'Europe, ont une série d'intérêt pour des zones limitrophes: en Méditerranée et dans les Balkans, la projection des deux pays est parallèle. De plus, une thématique transversale comme l'amélioration du cadre sécuritaire met en jeu une série d'action et de cadrons géographiques communs.

3.1 La zone de la Méditerranée occidentale, une opportunité de coopération européenne pour l'Italie et la France?

La Méditerranée occidentale représente une zone traditionnelle de projection pour l'Italie et la France qui entretiennent des relations bilatérales suivies avec les pays de la zone. Les politiques à l'égard de la Méditerranée obéissent à des définitions géographiques et politiques variables. Divers forums tentent de donner une identité politique à la Méditerranée alors que l'essentiel des relations est aujourd'hui structuré sur des bases bilatérales. La France et l'Italie sont deux pays actifs dans ce cadre méditerranéen, même si leurs visions ne se recoupent pas toujours: la France s'est souvent faite la promotrice de projets spécifiques à l'égard du Maghreb alors que l'Italie défend une vision étendue à tout le bassin méditerranéen.

Le rapport entre l'Italie et la Libye puise ses racines dans la colonisation. La Tunisie et l'Algérie sont pour Rome des interlocuteurs commerciaux et politiques de grand intérêt, la Tunisie au nom des liens historiques et l'Algérie dont la ressource gazière fait partie des approvisionnements énergétiques italiens. De plus les Pme italiennes font montre de dynamisme dans la conquête des marchés étrangers, pratiquant avec souplesse agressivité commerciale et délocalisation productive. L'Italie est le second partenaire commercial de l'Algérie après la France¹².

La France et les pays du Maghreb ont un rapport imbriqué. Il s'agit d'une relation complexe marquée par la colonisation, expérience vécue de façon négative de part et d'autre de la Méditerranée. L'immigration, essentiellement d'origine algérienne mais aussi marocaine et tunisienne, a ensuite contribué à augmenter les liens entre la société française et les sociétés maghrébines, liens eux aussi souvent problématiques.

¹² Les exportations de l'Italie vers l'Algérie étaient de 1.170 Mds € en 2003, vers la Tunisie de 1.990 Mds €, 892 Mds € à destination du Maroc et 1.365 Mds € pour la Libye cf. http://www.mincomes.it/statistiche/bollettino3/tav_12.pdf

Les exportations de la France vers l'Algérie étaient de 3,7 Mds € en 2003 cf. http://www.missioneco.org/algerie/documents_new.asp?V=1_PDF_71173

La France est le premier partenaire commercial de l'Algérie alors que l'Italie est le second.

La lourdeur du passé commun ainsi que l'importance de l'immigration contemporaine servent à décrire les difficultés de la politique française à l'égard du Maghreb.

En Italie ces pays sont d'abord perçus comme des débouchés commerciaux et industriels mais aussi des partenaires politiques importants dans la zone. Le passé colonial a moins marqué l'histoire de l'Italie. En outre l'immigration est un phénomène plutôt récent en Italie, et la provenance variée des flux migratoires dans la péninsule italienne facilite l'intégration par rapport à l'importance de la communauté d'origine maghrébine en France.

Aujourd'hui la France cherche à dépasser la dimension politique pour promouvoir des activités industrielles et commerciales dans les pays du Maghreb, rejoignant ainsi l'approche italienne, comme le montre les similitudes de l'action des deux pays dans le contexte du renouveau des relations à l'égard de la Libye avec une tournure nettement commerciale.

Les politiques françaises et italiennes à l'égard du Maghreb apparaissent aujourd'hui comme juxtaposées, celles de deux pays qui s'appuient sur une approche essentiellement bilatérale. Certes, la France et l'Italie ont contribué de façon active au processus de Barcelone mais les résultats actuels du dialogue euro méditerranéen laissent à désirer.

La sécurité, l'immigration et les échanges économiques constituent autant de dossier cruciaux qui requièrent une montée en puissance des instruments européens, engageant la capacité de pays déjà fortement impliqués dans le cadre bilatéral à adopter une logique de groupe d'action, en recourant également à l'Espagne.

Les relations avec les pays du Maghreb sont en passe de devenir une politique mixte, interne et externe, pour l'Union. Le dossier économique a déjà attiré l'attention des pouvoirs publics. Mais c'est le scénario politique lié à la sécurité qui cristallise aujourd'hui les attentes. Il s'agit d'un concept de sécurité au sens large qui comprend aussi bien l'attention portée aux mouvements terroristes qu'au contrôle des frontières maritimes dans le cadre d'une forte pression migratoire.

Ces deux scénarios imposent un traitement multilatéral intégré dans lequel les pays de l'Union Européenne les plus impliqués, France et Italie en tête, peuvent entamer une action commune efficace.

Dans le cadre économique tout d'abord les approches françaises et italiennes sont potentiellement complémentaires pour définir un partenariat plus important des pays du Maghreb avec l'Union.

En ce qui concerne la politique de sécurité la sensibilité à l'égard des pays maghrébins est commune. L'Italie perçoit l'urgence de la régulation de la pression migratoire à ses frontières, symbolisée par les débarquements d'immigrés clandestins sur ses côtes méridionales. La France qui continue à traiter l'intégration de populations maghrébine, est attentive aux équilibres des sociétés du Maghreb, politique active et traditionnelle de l'Etat français.

Cette attention de la part de la France s'est souvent traduite par une politique française qui considérait le Maghreb comme un pré carré au nom des liens historiques avec les différents régimes. Alors qu'une telle direction politique souffrait des jugements de néo-colonialisme porté à son égard, la dimension européenne peut fournir un cadre renouvelé.

La prise en compte de la sécurité de la zone Méditerranée est actuellement l'objet de réflexions de la part de l'Union Européenne, de l'Agence Spatiale Européenne, et des grands

groupes technologiques français et italiens. Alors que les forces navales espagnoles, françaises et italiennes collaborent de façon active depuis longtemps en Méditerranée, la pression exercée par les flux migratoires provoque une attention politique et la recherche de solutions technologiques qui permettraient de mieux contrôler la zone, depuis la surveillance des mouvements maritimes et aériens jusqu'à la vigilance environnementale.

De tels concepts, encore embryonnaires, peuvent constituer une opportunité pour deux pays comme la France et l'Italie qui partagent une analyse commune du cadre sécuritaire. Une attention politique majeure pour la sécurité dans la zone méditerranéenne devrait permettre de faire émerger des concepts politiques et technologiques qui prennent en compte et associent les pays de la rive sud au développement et à l'application de dispositif de sécurité accrue, au bénéfice non seulement des pays riverains de l'Union mais aussi des pays du Maghreb. Dans le contexte de l'invention d'une sécurité maritime commune, la France et l'Italie peuvent utiliser leur expérience et leurs contacts pour associer les pays du Maghreb au développement d'une zone de stabilité et de prospérité voisine de l'Europe, comprenant un contrôle sécuritaire accru qui s'accompagne également d'un accroissement des échanges. Les préoccupations sécuritaires légitimes doivent s'insérer dans un discours global sur le développement de la zone.

La stabilisation et la démocratisation des régimes du Maghreb, accompagnées du développement économique, sont un enjeu majeur pour sécuriser le cadre européen.

La traditionnelle ligne française rejoint les orientations espagnoles et italiennes en la matière. L'ensemble des pays de l'Europe du sud partage cette vision, prémisses pour des actions communes.

L'extension au pays du Maghreb du dialogue méditerranéen de l'Otan transfère au sud de l'Europe des mécanismes qui ont prouvé leur efficacité à l'Est. Même s'ils se cantonnent au secteur exclusivement militaire, de tels instruments permettent d'augmenter les contrôles sur le cadre de sécurité globale, en posant les bases nécessaires pour intensifier la coopération avec les forces militaires.

En ce qui concerne l'Union Européenne, la Politique européenne de voisinage (Pev) a été adoptée par le Conseil Européen de Thessalonique en juin 2003¹³, comme instrument visant à associer à l'Union les pays voisins de l'Est et du Sud. Elle définit une série de plans d'action concernant les réformes politiques, le développement économique et social, la régulation des marchés, la justice, les réseaux et l'environnement. La Tunisie et le Maroc ont signé des plans d'action avec l'Union Européenne, l'Algérie et la Libye pourraient suivre. Selon une communication de la commission de 2004, les pays voisins pourront participer à certains aspects de la Pesc/Pesd comme la prévention des conflits, la gestion des crises et la gestion d'opérations d'intervention dirigées par l'Ue.

Il s'agit d'un processus encore embryonnaire qui doit éviter des écueils importants comme la faiblesse du budget de l'Union et la concurrence avec d'autres politiques.

La politique méditerranéenne de l'Otan et la nouvelle politique de voisinage de l'Union Européenne ont en commun une approche en étoile dans laquelle chaque pays intéressé peut

¹³ Pour plus de détails on verra Michele Comelli, "The Challenges of the European Neighborhood Policy", *The International Spectator*, Rome, 3/2004.

négocier un volet sur mesure. Il s'agit donc d'un système bilatéral entre l'Otan ou l'Union et le pays objet de la convention. Cette démarche flexible offre des solutions adaptées pour des régimes politiques aux exigences variées, parfois assez peu démocratiques. Mais ces processus comportent déjà leurs propres limites: dans le cadre de l'amélioration de la sécurité régionale, les relations bilatérales sont une approche un peu étroite. Alors que l'ensemble des phénomènes à traiter concerne différents pays, par exemple les aspects de sécurité liés au flux migratoires en Méditerranée, des instruments définis au cas par cas ne pourront prendre en compte une approche réellement efficace d'un problème. Aussi convient-il de poser la question d'une logique régionale et non plus seulement bilatérale aussi bien dans un cadre Otan qu'Ue. Certes, le projet d'un Maghreb politique et économique, l'Union du Maghreb Arabe, semble plutôt assoupi. D'ailleurs ce processus peut apparaître comme une tentative de construire un miroir de l'Union Européenne, sans véritable dynamique. Il est donc évident que l'Europe ne peut concevoir un dialogue exclusif avec des entités politiques régionales fantômes. Mais les pays européens doivent dépasser la logique bilatérale des programmes actuels pour créer, par exemple au sein de forum régionaux de voisinage, une dynamique multilatérale régionale, processus nécessaire pour rejoindre les objectifs posés.

Dans le cas des relations avec les pays du Maghreb, s'appuyer sur un tel instrument pourrait permettre à la France de renouveler son action en se débarrassant peu à peu des scories du passé alors qu'un pays comme l'Italie peut envisager une politique à plus large échelle. La France et l'Italie peuvent concevoir un rôle particulier au sein des nouveaux mécanismes mis en place par l'Union Européenne, un rôle qui puisse établir la liaison utile entre les relations bilatérales, base de la politique des deux pays, et la création d'un espace multilatéral de sécurité.

Une telle politique, prometteuse, ne pourra réussir que si des pays déjà fortement engagés à un niveau bilatéral envers la zone en question, comme l'Italie ou la France, coordonnent et convertissent une partie de leurs moyens pour accentuer les synergies d'une approche commune.

3.2 Le Proche et Moyen-Orient, intérêts croisés

Les politiques françaises et italiennes à l'égard du Moyen-Orient sont marquées du sceau de l'Iraq: la cristallisation des opinions publiques et des gouvernements à propos de l'intervention militaire a creusé un fossé symbolique qui marque les divisions. Or, présence militaire en Iraq mise à part, sur l'ensemble de l'échiquier moyen-oriental, les positions françaises et italiennes sont en syntonies plutôt qu'en opposition.

Partons de l'approche vis-à-vis de l'Iraq: le rôle de l'Onu, la nécessité de recourir à un processus électoral sont deux thématiques soutenues par la France et l'Italie. Egalement la recherche d'interlocuteurs dans l'ensemble des factions iraqiennes est un aspect commun pour les deux pays. Les styles peuvent s'opposer avec la France qui en appelle à une prise en compte politique des opposants alors que l'Italie a une tradition de contacts tous azimuts plus discrets. Les manières divergent mais le raisonnement est commun, celui de rechercher une solution en

Iraq en ramenant la majeure partie des intervenants au conflit dans un processus de négociation.

De même à l'égard des acteurs régionaux les démarches semblent parallèles. La Turquie trouve dans l'actuel gouvernement italien un soutien fort en vue de l'intégration à l'Union Européenne, soutien qui est également manifeste chez Jacques Chirac, même si la gestion interne de ce soutien est délicate. Une diplomatie active à l'égard de l'Iran est une constante de la politique étrangère italienne; il faut d'ailleurs noter combien l'exclusion de l'Italie de la troïka anglo-franco-allemande qui a ouvert les négociations sur le programme atomique iranien a été vécue de façon amère par la diplomatie romaine.

La France et l'Italie partagent une politique de bonnes relations à l'égard des pays arabes, autorité palestinienne en premier lieu. Ces lignes proviennent de traditions différentes: celle – italienne – d'une politique influencée par le Vatican qui a toujours cherché à contrebalancer le poids d'Israël et du rôle d'intermédiaire que l'Italie à longtemps joué en méditerranée avec les interlocuteurs que les Etats-Unis ne pouvaient traiter de façon directe, celle – française – d'une politique arabe qui mêle considérations post-coloniales et préoccupations internes à l'égard des minorités musulmanes.

Les relations avec Israël peuvent apparaître plus fluctuantes: la France fut un allié historique d'Israël jusqu'à ce que la brouille gaullienne vienne détruire cet axe privilégié. Depuis une relation parfois plus difficile a fait place à l'axe Paris-Jerusalem mais qui ne remet pas en cause la continuité du rapport, basé aussi sur l'importante communauté juive française.

En Italie c'est une construction inverse à laquelle nous avons assisté, avec un pays qui historiquement était plutôt distant et à l'égard duquel un important travail de reconstruction des liens a été effectué au cours des dernières deux décennies. Aujourd'hui le voyage en Israël est devenu une étape obligatoire pour tout homme politique italien qui a des velléités d'action dans le champ international, et Israël est l'un des points cardinaux de l'action diplomatique italienne.

Même si elles obéissent à des dynamiques différentes, les relations avec l'autorité palestinienne et Israël offrent donc des similitudes; en ce qui concerne la recherche d'une solution globale au conflit israélo-palestinien, la France et l'Italie partagent les mêmes positions.

Les relations avec les acteurs régionaux modérés, comme l'Egypte où la Jordanie, ainsi que l'attention portée au Liban (pour des raisons post coloniales dans le cas français et pour des raisons confessionnelles dans le cas italien) définissent un rayon d'action et des objectifs similaires.

Ce parallélisme d'approches se retrouve également dans la politique à l'égard de la Syrie. La France et l'Italie ont gardé des canaux ouverts avec Damas, cultivant un style différent mais démontrant une sensibilité méditerranéenne envers un pays délicat.

La mise en parallèle des politiques arabes, au sens large du terme, de la France et de l'Italie n'est pas un simple exercice de présentation. Il faut garder à l'esprit que parmi les pays européens la France et l'Italie font figure de pionniers en termes de politique arabe. Ces pays partagent également une tradition en matière d'approvisionnement énergétique: les sociétés pétrolières françaises (Total Elf) et Italienne (Eni) sont présentes sur le terrain et contribuent à tisser des liens.

Dans le cas de l'Italie la politique de l'Eni a souvent été décrite comme une part importante de la politique arabe, les réseaux de l'entreprise contrôlée par l'Etat se mêlant avec

ceux du gouvernement. Les réseaux énergétiques complètent le panorama à l'égard des pétromonarchies du Golfe, suivant une approche similaire.

En France et en Italie il existe donc un patrimoine important de relations avec le proche et le Moyen-Orient. Jusqu'ici ces relations n'ont pas été véritablement utilisées de manière synergiques, chaque pays essayant de d'imposer sa vision alors que la dimension réduite des acteurs européens ne leur permet pas de peser sur les choix.

La définition d'instruments européens communs pourrait permettre, ici aussi, d'augmenter l'efficacité de politiques nationales qui semblent évoluer sur des rails parallèles. De plus les variations de positions, par exemple à l'égard d'Israël ou de tel ou tel pays arabe, permettent d'instaurer un jeu de la carotte et du bâton qui, s'il se fait avec un minimum de concertation, peut se révéler utile.

Dans ce cadre la coopération bilatérale franco-italienne constitue une ressource potentielle jamais vraiment explorée, situation que l'on retrouve dans la zone des Balkans.

3.3 Les Balkans, scénario de coopérations en temps de crise

Les Balkans représentent une autre zone d'intérêt majeur pour la France et l'Italie. Des liens historiques lient les différentes républiques de l'ex-Yougoslavie à Paris ou à Rome. En outre, pour l'Italie, la proximité géographique provoque une perception aigüe des problématiques de la zone adriatique, depuis l'intégration de la Slovénie frontalière jusqu'à l'immigration clandestine en provenance d'Albanie qui a longtemps exercé une pression forte sur les frontières italiennes.

La gestion des crises relatives à la désagrégation de l'ex-Yougoslavie a vu la France et l'Italie opérer de façon conjointe, que ce soit dans le cadre des interventions de l'Otan, des missions de sécurité et d'administration des Nations-Unies et de l'action de l'Union Européenne dans la reconstruction.

Nous pouvons constater de fait une convergence et une concentration de ressources, commune avec d'autres pays de l'Union Européenne, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Aujourd'hui la France et l'Italie déploient chacune des forces entre 3000 et 4000 hommes pour les différentes opérations militaires et de police dans les pays de l'anciennes yougoslavie.

Au-delà de ces chiffres similaires la France et l'Italie collaborent de façon active au sein des brigades de carabinieri et gendarmes *Msu (Multinational Specialised Unit)* les deux forces de police similaire associent leurs moyens dans le cadre de la lutte contre la criminalité, définissant par ailleurs un modèle militaire très adapté pour les opérations de police dans des contextes de maintien de la paix.

La France et l'Italie maintiennent un dispositif militaire important et participent à la montée en puissance de l'Union Européenne en Bosnie dans la relève du commandement de la mission Sfor.

L'urgence des crises yougoslaves a déterminé un processus commun qui se basait sur différentes institutions multilatérales, processus que la crise rendait gouvernable de par l'intérêt au plus haut niveau.

Alors que la situation s'est apaisée des problèmes de sécurité extrêmement préoccupants perdurent, par exemple au Kosovo. La fin de l'urgence semble marquer un relatif équilibre,

qui ne signifie par pour autant une normalisation même si l'intégration de la Slovénie à l'Union Européenne semble ouvrir la porte à une dynamique future.

Les Balkans sont donc entrés dans une période grise, ni véritable conflit ni véritable normalisation. Dans ce cadre le maintien d'instruments militaires sur place est rendu nécessaire par les foyers de tension prompts à dégénérer, mais au même moment d'autres pays se rapprochent rapidement de l'Union Européenne et de l'Otan.

La France et l'Italie ont donc une double action dans la zone: militaire, mais aussi diplomatique, économique et culturelle en reprenant les canaux classiques de la diplomatie.

Ici encore, c'est l'approche bilatérale qui est appliquée, avec une série d'instruments différents d'un pays à l'autre. Ainsi le modèle diplomatique oscille entre l'occupation militaire et l'activité classique de politique étrangère.

La juxtaposition de ces deux types d'action peut, ici aussi, ne pas apparaître complètement satisfaisante.

Les processus politiques des différents pays des Balkans sont disparates mais très interconnectés. L'Otan, les Nations-Unies et l'Union Européenne ont su, parfois avec retard, mettre en place des mécanismes pour traiter les crises en Bosnie et au Kosovo.

On peut constater aujourd'hui un manque d'autorité intermédiaire post-crise: alors que les conflits ne sont pas résolus et que certains problèmes cruciaux, comme le statut du Kosovo, restent en suspens, il n'y a pas d'autorité internationale forte capable de pousser à des solutions politiques, d'en marquer les limites et de les faire respecter si besoin par la force. La réactivation du groupe de contact des 6 pays pour les Balkans (Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Royaume-Uni, Russie) illustre cette nécessité.

Comme nous l'avons déjà souligné, les Balkans sont une région frontalière pour l'Union Européenne et représentent un enjeu immédiat en termes de stabilité et de sécurité. L'ex-Yougoslavie et l'Albanie sont un terreau fertile pour une série d'organisations criminelles qui menacent la sécurité de l'Union Européenne.

Les compétences parallèles et communes de la France et de l'Italie, leur collaboration sur le terrain même aux niveaux subalternes, constituent un patrimoine considérable pour améliorer l'efficacité des politiques de sécurité concernant les Balkans. Ce contexte relativement complexe où les instruments classiques de la diplomatie bilatérale se mêlent aux différentes formes d'associations à l'Union Européenne (Intégration, partenariat, accord de voisinage) en allant jusqu'à des formes de tutelles pour certains territoires nécessite une coordination politique fine entre les principaux partenaires européens pour rejoindre les objectifs de stabilisation et de sécurité, mais aussi le poids d'une autorité politique que la seule dimension bilatérale ne peut rejoindre.

Il s'agit certainement d'un terrain sur lequel Paris et Rome ont une marge de manœuvre réelle, celle d'une action régionale concertée visant à rejoindre des objectifs de sécurité communs, de façon à ajouter à la bonne coordination sur le terrain un levier politique capable d'influencer aussi bien la dimension bilatérale (les relations avec les différents pays des Balkans) que celle multilatérale (l'évolution du rôle des Nations-Unies et de l'Otan dans la zone) en créant une dynamique au sein de l'Union Européenne.

3.4 Similarités dans la perception et le traitement du cadre sécuritaire

L'évolution du cadre sécuritaire de la France et de l'Italie offre d'importantes similitudes: la menace terroriste pèse sur les deux pays, cibles potentielles de la nébuleuse se réclamant d'un intégrisme musulman combattant. Cette menace provoque une série de pressions non seulement à l'intérieur des frontières mais aussi à l'extérieur avec les interventions militaires visant à la stabilisation du cadre global, dans des scénarios où se mêlent opérations de pacification avec la lutte contre des groupes terroristes, situations qui ne sont pas sans rappeler celles vécues par la France au cours de la guerre d'Algérie. Au-delà de l'expression de cette menace nouvelle, la France et l'Italie se retrouvent au coude à coude dans la plupart des interventions internationales de stabilisation, dans le cadre de l'Otan et des Nations-Unies.

Les forces armées et de police françaises et italiennes se projettent sur des théâtres communs d'opérations (ex-Yougoslavie, Afghanistan), tout en conservant des spécificités d'opérations (interventions françaises en Afrique et intervention italienne en Iraq). Le volume des forces projetées à l'extérieur du territoire est comparable, environ 9000 hommes (abstraction faite des forces françaises stationnées dans les Dom-Tom où dans des bases fixes, par exemple en Afrique).

La coopération militaire entre la France et l'Italie ne revêt pas l'aspect symbolique de la brigade franco-allemande, mais des cadres importants structurent cette relation. Euromarfor, la force navale européenne voit les marines espagnoles, françaises, italiennes et portugaises collaborer depuis 1995. L'accord franco-italien signé à Turin le 29 janvier 2001 prévoit la mise en commun et l'échange des ressources des futures constellations de satellites d'observation duaux Cosmo-Skymed (Italie) et Pléiades (France). L'observation spatiale est un secteur de collaboration sensible et crucial car il détermine les capacités d'information et de renseignement. Cet accord, ultérieurement renforcé par les collaborations industrielles en la matière (cf. infra), montre que les fondements de la politique de la sécurité (analyse de la menace et traitement de l'information) sont communs.

Ces parallélismes d'emploi de la force et les intégrations déjà à l'oeuvre proviennent d'une perception commune des menaces, convergence européenne qui se traduit par l'effort que la France et l'Italie déploient au sein des initiatives de la Pesc/Pesd, avec par exemple la participation aux futurs groupes de batailles de l'Union Européenne.

Au niveau interne, la France et l'Italie ont une longue expérience du terrorisme. En France le terrorisme de matrice islamiste a ensanglanté Paris dans les années 1980 et 1990. En Italie le terrorisme d'extrême gauche a constitué, jusqu'à aujourd'hui, une menace qui n'a jamais véritablement cessé de peser sur la classe dirigeante. Les différents services de polices et les magistratures françaises et italiennes ont donc accumulé une longue expérience dans le traitement de ces questions.

En France, la précocité des attaques d'origine islamique par rapport à la coagulation de la nébuleuse mondiale d'Al Quaida a déterminé une attention particulière à l'égard de milieux islamistes jugés à risque. Le travail et les procédures définies dans les années 1990, comme le plan Vigipirate, lui ont permis de répondre de façon adéquate à la montée en puissance d'un terrorisme mondial à l'aube du XXIème siècle. En Italie, la lutte contre les brigades rouges a développé une acuité policière et judiciaire particulière qui s'est illustrée par un travail d'enquête

méticuleux réussissant le démantèlement de la filière la plus récente, ce qui n'exclut cependant pas de manière absolue des phénomènes de résurgence. C'est ce savoir-faire policier que les forces de sécurité italienne ont transféré sur les objectifs suspects d'un nouveau terrorisme.

Les attaques subies en France ont développé une réaction judiciaire naturelle, celle d'un processus de recherche des coupables. De même en Italie où une série d'assassinats a enclenché l'action des institutions.

Les menaces actuelles que font peser les groupes terroristes ne peuvent être simplement traitées après un crime accompli: la portée asymétrique des actions terroristes potentielles fait que l'hypothèse même de leur programmation doit être traitée. Il s'agit d'une évolution importante pour deux pays d'antique tradition judiciaire comme la France et l'Italie.

Elles mettent en œuvre une capacité de contre-terrorisme, basée sur un traitement rapide et efficace des informations, et une série d'opérations secrètes qui, à l'intérieur où à l'extérieur des frontières nationales, permettent de déterminer les menaces et de les neutraliser. Ces opérations de contre-terrorisme représentent une fusion entre les activités traditionnelles de police post délit, et les activités plus discrètes de contre-espionnage ou d'intelligence qui sont encore des prérogatives strictes de la souveraineté nationale.

Comme l'a bien montré la vague de réactions après l'attentat de Madrid de Mars 2004, ces exigences nouvelles posent le problème de l'amélioration de la coopération entre les différentes forces de sécurité.

Les polices des différents pays ont élaboré des processus de coopération par le biais de procédures judiciaires codifiées. Il s'agit d'un système qui correspond au modèle classique de recherche de l'auteur d'un ou plusieurs délits.

Les organisations qui traitent les opérations de contre-espionnage et d'intelligence font partie intégrante des prérogatives souveraines de chaque état: en France la Dgse et la Dst, en Italie le Sisde et le Sismi assurent l'essentiel de ces tâches, d'autres services liés aux forces armées pouvant également intervenir. Les modèles français et italiens offrent une série de problématiques similaires:

- ils reprennent la traditionnelle division entre service d'intelligence externe (Dgse, Sisde) et interne (Dst, Sismi), organisation basée sur les opérations d'espionnage à l'extérieur et de contre-espionnage à l'intérieur. Cette division classique, fonctionnelle au moment de la guerre froide, ne répond pas aux exigences actuelles en termes de traitement des informations qui voient des acteurs susceptibles de représenter des menaces interagir dans des contextes nationaux et internationaux.

- ils n'arrivent pas à résoudre les nécessités de traitement commun des menaces terroristes dans le cadre européen. En effet même si des échanges d'informations et de bons procédés sont courants entre les différents services occidentaux, et particulièrement entre la France et l'Italie, il s'agit de réseaux relativement informels qui fonctionnent souvent au cas par cas selon un principe implicite de marchandage de l'information.

Face à la menace de groupes terroristes constitués en réseaux internationaux et utilisant des ressources humaines et matérielles disséminées dans l'ensemble du monde, seule une coopération fonctionnelle étroite peut permettre aux systèmes nationaux d'assurer leur sécurité. En ce sens l'amélioration de la sécurité passe certainement par un abandon relatif de souveraineté.

La France et l'Italie sont, comme nous l'avons vu, porteurs d'expériences fortes en la matière, un capital qu'il est important de pouvoir diffuser auprès de partenaires dans le cadre d'une menace commune.

Certes, la dimension de la coopération entre les services de sécurité doit concerner un nombre de pays tels qu'ils puissent représenter une masse critique. Mais la similitude des expériences et de problématiques françaises et italiennes en la matière montre que des bases de coopération renforcées existent dans le domaine de la sécurité. Elles mettent en jeu le concept fondateur de souveraineté nationale, un concept qui doit évoluer pour répondre aux défis.

4. Les enjeux franco-italien des secteurs économiques et industriels

La France et l'Italie, pays voisins, ont une longue tradition d'échanges économiques. Aujourd'hui la France et l'Italie représentent pour chacun le second partenaire commercial de l'autre¹⁴, l'Allemagne étant le premier partenaire des deux pays. A l'origine concentrés dans les zones alpines limitrophes, les flux économiques croisés se sont étendus à l'ensemble des secteurs des biens et services. Ces flux ne sont pas équivalents d'un pays à l'autre: l'Italie est souvent perçue comme un marché domestique pour les entreprises françaises alors que les flux en provenance d'Italie sont liés à l'activité des Pme du nord-est sur le marché français et a des secteurs traditionnels comme l'automobile. Les différences structurelles entre économie française et économie italienne se font sentir. Le tissu de grandes entreprises françaises par rapport aux Pme italiennes définit des typologies de communication différenciées qui vont au-delà d'un espace commercial bilatéral actif et réciproque. Les participations croisées d'un pays vers l'autre constituent une évolution ultérieure. Ce modèle aujourd'hui extrêmement interpénétré met à l'épreuve les capacités nationales de gestion, posant une série de problématiques politiques qui interviennent la plupart du temps dans le sens France-Italie, suivant le flux des investissements industriels.

4.1 Les coopérations régionales transfrontalières, un nouveau modèle de développement basé sur l'axe Lyon-Turin?

La zone frontalière entre la France et l'Italie a toujours été un lieu d'échanges entre les deux pays, rendus cependant peu aisés par la présence des Alpes qui constitue une véritable barrière à la communication. Le Piémont s'est continuellement projeté vers la France, depuis ses élites qui ont longtemps préféré le français à l'italien jusqu'aux entreprises qui voient dans le capitalisme français, un pôle d'attraction. De l'autre côté des Alpes l'industrie lyonnaise reprend ce discours de complémentarité pour appeler à l'amélioration des liaisons transalpines. Les deux régions sont caractérisées par un capitalisme très enraciné, qui puise sa source dans les grandes industries du XXème siècle (Chimie d'une part, Automobile de l'autre) pour proposer aujourd'hui un modèle encore fort mais engagé dans un processus de diversification technologique, depuis le secteur pharmaceutique jusqu'aux biotechnologies en passant par les télécommunications.

Les responsables politiques locaux des régions Piémont et Rhône-Alpes sont unis par un discours commun qui propose l'intégration transfrontalière comme horizon économique majeur. L'axe Lyon-Turin est désormais synonyme d'une stratégie mutuelle dans laquelle la

¹⁴ Cf. http://www.missioneco.org/italie/documents_new.asp?V=1_PDF_79844

mise en système de la plaine Lombarde et Piémontaise avec le bassin Rhône-Alpes définit un scénario de croissance. Il s'agit d'un scénario de croissance locale qui se base sur la réalisation d'infrastructures planifiée au niveau européen le long de l'axe Lisbonne-Kiev, le couloir n°5. La réalisation de l'axe Lyon-Turin complèterait la centralité du nord ouest de l'Italie qui devient le lieu de croisement entre le couloir n°5 et le couloir Gènes-Rotterdam, sans oublier le croisement à Vérone avec le couloir n°1 Berlin-Palermo.

Au-delà des potentialités fortes que représentent la coopération entre deux pôles industriels particulièrement riches et l'accroissement de leur centralité au niveau européen, il convient d'analyser la position politique de ces régions pour mieux saisir les enjeux de la référence franco-italienne.

Dans l'état actuel des choses, les coopérations transfrontalières dans la région restent encore des prolégomènes. La Banque Sanpaolo a investi en France par le biais du rachat de la banque Vernes, qui à son tour prend le contrôle en 1996 de la banque Veuve Morin Pons, une des plus vieilles institutions du capitalisme Lyonnais fondée en 1805. Aujourd'hui le groupe italien Sanpaolo est actionnaire minoritaire (40%) de la Banque Sanpaolo, une participation toujours significative. Les flux d'échanges obéissent cependant à des logiques de marchés internes. La région Rhône-Alpes gère, comme l'ensemble des régions françaises, son rapport avec le pôle central parisien, bien desservi par le train à grande vitesse qui a contribué à faire de Lyon une banlieue de Paris. La centralité parisienne englobe donc Rhône-Alpes qui a perdu au cours des dernières décennies un peu d'autonomie par rapport au modèle classique de capitalisme Lyonnais.

Pour Turin, le bassin naturel est celui de l'Italie du Nord, avec les axes en direction du port de Gènes (accès à la mer) et la dorsale industrielle qui court de Milan jusqu'à Trieste, s'inscrivant sur le couloir n°5.

Lyon apparaît donc comme partie intégrante de l'axe Paris-Barcelone alors que Turin se trouve à l'extrême ouest de l'axe industriel septentrional italien, dans une position relativement enclavée.

Ainsi, ces deux régions à forte tradition industrielle doivent désormais défendre la compétitivité de leur territoire face à au processus d'élargissement de l'Europe, une ouverture particulièrement sensible en Italie où les investissements suivent la poussée du Nord-Est.

Ce n'est pas un hasard si les modèles de développement des deux régions ont une philosophie similaire: recherche d'activités à forte valeur ajoutée basée sur le potentiel technologique et les capacités de formations.

Les synergies qui peuvent apparaître autour de l'axe Lyon-Turin s'inscrivent dans un cycle commun qui requiert le renouvellement du modèle de développement. Le Nord-Ouest de l'Italie connaît une logique d'intégration forte, clairement perceptible dans les projets de rapprochement entre Milan et Turin. La réalisation de la nouvelle Foire de Milan à l'extérieur de la ville sur l'axe qui mène à Turin commence à modifier en ce sens le paysage géographique et économique de la zone. Il faut souligner le rôle moteur de Milan et de la Lombardie qui se trouvent au centre d'une série de liaisons stratégiques vers le sud, l'est et le nord. L'intégration du pôle piémontais avec le pôle lombard est en cours, l'axe Lyon-Turin en fournit le prolongement ultérieur.

Ces enjeux sont doublés par des considérations politiques. La région Rhône-Alpes a joué pendant longtemps un rôle politique majeur, avec à sa tête des personnalités de premier plan,

membres ou ancien membres du gouvernement. Parmi les leaders les plus marquants Raymond Barre, Michel Noir, Michel Carignon ou Charles Millon sont désormais hors-jeu. Dominique Perben fait figure de leader national et régional potentiel, mais son affirmation régionale n'est pas encore avérée. Cette absence de leadership peut être mise en parallèle avec l'intégration croissante des réseaux de décideurs Lyonnais à la dimension parisienne, du fait de l'accélération des transports Paris-Lyon.

L'axe Lyon-Turin est perçu dans la région Rhône-Alpes comme un projet politique qui permet de récupérer une marge de manœuvre et de croissance face à la centralité parisienne. Il convient d'ailleurs de noter qu'à Paris, au niveau de l'administration centrale et du gouvernement, le projet Lyon-Turin n'a été que mollement soutenu, l'axe de communication avec l'Allemagne étant privilégié.

La vision piémontaise comporte des similarités avec celle Lyonnaise. Pour Turin, l'axe avec Lyon est fondamental car la métropole turinoise se trouve enclavée et a besoin de s'ouvrir vers la France. La capitale italienne est trop lointaine pour fournir une alternative et c'est tout le système productif du nord de l'Italie qui attend avec impatience une amélioration des communications alpines pour pouvoir finalement jouer pleinement la complémentarité économique avec la France. L'enjeu pour la région turinoise est de pouvoir pleinement jouer un rôle actif face au dynamisme du pôle Lombard, et de ne pas se retrouver marginalisé dans une intégration économique dont l'épicentre serait à Milan.

Ce dossier, prioritaire au niveau Piémontais, l'est aussi au niveau national, car l'administration centrale soutient ce qui est perçu comme un véritable accès à l'Europe du Sud.

Malgré l'étalement du calendrier partiellement lié aux réticences budgétaires françaises, l'accord signé à Paris en mai 2004 définit les travaux, en lançant la phase préliminaire.

Au-delà de la simple liaison ferroviaire entre Turin et Lyon, il s'agit d'une infrastructure dont le symbole peut tirer le développement de la région dans son ensemble. Rhône-Alpes et Provence Alpes Côtes d'Azur ont des velléités d'autonomie, comme la plupart des régions françaises gérées par la gauche qui cherchent à augmenter leurs marges d'action par rapport au gouvernement central de droite. La coopération transfrontalière avec l'Italie bénéficie donc d'un contexte politique régional favorable, celui d'une différenciation vis-à-vis des sphères nationales. Côté italien la région Ligurie ainsi que la Lombardie s'inscrivent dans la perspective turinoise. Elles voient dans l'ouverture vers la France une dimension stratégique régionale qui se base essentiellement sur la valorisation du système productif, et ce, quelle que soit la couleur de leurs dirigeants. Il convient de souligner qu'en Italie ce sont les associations industrielles régionales qui constituent les soutiens les plus forts à l'axe transalpin, en particulier la très puissante Assolombarda, l'association des industriels de la Lombardie.

Le Lyon-Turin est à la croisée des intérêts politiques et économiques des territoires frontaliers entre la France et l'Italie, de par sa valeur locale, nationale et européenne. Elle définit un modèle d'intégration sub-nationale qui peut potentiellement prendre le relais de réseaux classiques ayant tendance à s'essouffler.

4.2 Le modèle classique de la présence italienne en France: le rôle du capitalisme piémontais

Comme nous l'avons souligné, le Piémont a toujours considéré le rapport avec la France comme un axe privilégié. Pendant longtemps le capitalisme piémontais a été incarné par la famille Agnelli et son patriarche Gianni ainsi que son frère Umberto. La relation entre la galaxie Agnelli et la France s'exprimait au travers d'une politique d'investissements: la société de la famille, l'Ifil, possédait dans les années 1990 des participations considérables dans des entreprises françaises (2^{ème} actionnaire de Bsn, participations dans Worms, Accor, Auchan, Rhône Poulenc, Club Méditerranée) et entre Fiat et Ifil le réseau d'entreprises françaises liées aux Agnelli était de plus de 120 sociétés en 2001. La France était conçue comme le véritable terrain de diversification stratégique par rapport aux industries lourdes (automobile, aéronautique) que possédait le groupe en Italie.

Ces investissements n'avaient pas seulement un poids financier mais ils étaient synonymes du véritable rôle politique que jouaient les Agnelli entre l'Italie et la France. La famille Agnelli a son apogée était le premier investisseur étranger (Fiat et Ifil) en France, ce qui lui conférait une capacité de manœuvre considérable à Paris. La personnalité de Giovanni Agnelli contribuait également à cette dimension bilatérale, avec une capacité de liens au plus haut niveau entre Paris et Rome, deux capitales au sein desquelles le patriarche de la famille pouvait faire jouer ses réseaux, les membres les plus éminents de la famille ayant toujours maintenu un lien fort avec les différents mouvements politiques allant jusqu'à siéger au Sénat ou occuper des postes ministériels.

Ce réseau d'intérêts privés établissait un lien de communication solide entre establishment français et italien. A la même époque, dans la décennie 1980, les *condottieri* italiens portaient à l'assaut des marchés français: Raul Gardini, Carlo De Benedetti, Silvio Berlusconi sont les figures symboliques de ces opérations économiques en France.

Ainsi la période des années 1980 est marquée par le dynamisme des entreprises italiennes sur le marché français, un dynamisme qui s'accompagne d'une visibilité forte des dirigeants italiens qui symbolisent cette économie en marche et qui contribuent à renforcer les liens entre Paris et Rome.

En revanche la décennie 1990 a vu les capitaines d'entreprises replier leurs ailes, s'ils n'étaient pas anéantis par la succession de scandales politiques qui ont emporté une partie de la classe dirigeante italienne. Fait non négligeable, la campagne de l'entrepreneur Silvio Berlusconi en France, la chaîne de télévision La Cinq, a marqué les esprits de façon négative de part et d'autre des Alpes.

A Turin, la disparition de Giovanni puis d'Umberto Agnelli a également contribué à tourner la page d'un chapitre français. La participation majoritaire dans Worms définit encore l'ancrage français du groupe Ifil mais le portefeuille français a été fortement redimensionné, démontrant le déplacement de l'intérêt stratégique vers d'autres zones. Les nouveaux dirigeants n'ont pas l'expérience des arcanes du pouvoir en France, apanage de la vieille garde. Ce saut de génération au sein de la famille Agnelli marque un tournant. Il fait disparaître une courroie de transmission entre Paris et Rome. A ceci s'ajoutent les mauvaises expériences des groupes italiens en France dans les années 1980/1990 qui n'ont pas contribué à renforcer la stabilité des liens économiques bilatéraux.

Les années 2000 sont marquées par les processus de libéralisation initiés par l'Union Européenne. Il s'agit d'une nouvelle phase dans laquelle se met en place un espace économique commun, en rendant possible les investissements croisés et l'application de logiques industrielles au niveau de l'Union, au-delà de la liberté des échanges déjà amplement consolidée. Dans ce cadre, les groupes industriels publics ou para publics français vont s'appuyer sur leur puissance pour partir à la conquête de l'Europe, l'Italie constituant un marché interne alléchant. La taille critique des champions nationaux joue ici à plein. Mais ces investissements peuvent soulever une série de blocages qui voient les deux systèmes s'affronter et rechercher avec grande difficulté des voies de sorties.

5 Aspects problématiques de la relation bilatérale économique et industrielle

5.1 Banques, assurances: participations croisées et velléités d'alliances bilatérales nouvelles

La banque milanaise Mediobanca a longtemps fonctionné comme une boussole du capitalisme italien. C'est par le biais de cette institution centrale, gérée pendant des décennies par Enrico Cuccia, que des canaux furent ouverts envers les groupes financiers allemands et français. Mediobanca a un lien historique avec la banque Lazard, qui passe par la présence de Lazard parmi les actionnaires de la banque milanaise, un lien encore personnalisé aujourd'hui par Antoine Bernheim, le président français de Generali, la société d'assurance basée à Trieste.

L'axe Mediobanca-Lazard a longtemps illustré un capitalisme feutré, le style discret de banquiers d'affaires qui pouvaient influencer les règles d'un système national et élaborer des opérations communes. La mort d'Enrico Cuccia a symbolisé la fin de cette époque.

Le cadre concurrentiel européen s'étend aux banques qui entrent peu à peu en compétition sur les différents marchés. La libéralisation progressive des marchés financiers européens provoque une modification profonde du cadre compétitif. Ainsi des banques françaises et italiennes commencent les premières opérations croisées. Le Crédit Agricole qui a depuis longtemps pris pied en Italie est le premier actionnaire de Banca Intesa dont il détient 18% alors qu'Intesa détient 2% du capital de la banque française. La Société Générale a une participation croisée avec le groupe Unicredit. Ces participations croisées, sans véritable rôle même si la position forte du Crédit Agricole dans Intesa définit un axe stratégique du groupe français avec la banque italienne, font encore figure de diversification prudentes, de jalons posés pour un futur plus intégré. L'appréciation courante dans l'establishment bancaire français est de considérer l'Italie comme un marché particulièrement intéressant, un marché auquel les groupes français accèdent par l'intermédiaire de la finance *upstream*, mais qui pourrait dégager des marges supérieures en s'associant aux instituts de détail.

Le projet avorté de fusion entre Sanpaolo et Dexia a marqué une étape ultérieure: celle de la volonté de création d'un pôle bancaire européen, belgo-franco-italien, qui jouerait sur la complémentarité des deux banques pour définir une stratégie à l'échelle continentale. Poursuivant une longue tradition d'intervention au-delà des Alpes, le groupe turinois s'est tourné vers la France pour envisager son expansion, par le biais de contacts avec la Caisse des Dépôts et Consignations déjà bien établis au travers des participations croisées avec Sanpaolo et Dexia. L'initiative n'a pas trouvé un terrain favorable, soulignant par là même le relatif manque de volonté politique nécessaire à démêler les jeux d'intérêts croisés.

Ce type de projet marque une nouvelle phase, celle de la constitution de groupes financiers européens intégrés, à même de réaliser des économies d'échelles et de disposer des instruments financiers rendus nécessaires par la croissance des échanges intra-européens. En France, une série de consolidations et de fusions ont déjà pris place, elles permettent aux instituts bancaires

français d'afficher désormais leurs prétentions au niveau européen en s'appuyant sur leur masse critique. En Italie les autorités bancaires semblent encore favoriser une logique inter-italienne, étape retenue nécessaire avant d'envisager un jeu véritablement européen qui supposerait une ouverture aux groupes étrangers, français, espagnols, hollandais ou allemands, qui souhaitent croître au sein d'un marché à fort potentiel de développement comme l'Italie.

Le rôle central que jouent les institutions bancaires en Italie, entre économie et politique, est un facteur qui ralentit l'européanisation du secteur: le maintien d'un contrôle national permet de préserver des équilibres qui seraient violemment menacés par une ouverture. Cependant cette relative fermeture n'est pas favorable à la compétitivité du système. Les scénarios d'ouverture accompagneront les consolidations ultérieures du secteur bancaire en Italie, et offriront un terrain ultérieur d'intégration potentiel entre groupe français et italiens.

5.2 L'énergie, exemple des incompatibilités de système.

Longtemps, les modèles énergétiques français et italien ont été similaires. Les deux électriciens, Edf et Enel, avaient des structures et un mode opérationnel comparables. En Italie, la nationalisation du secteur électrique date de 1962. Cependant, la réforme du marché électrique, poussée par l'action de la Commission Européenne, a été interprétée de façon différente des deux côtés des Alpes. L'Italie a appliqué les principes de création d'un marché, de séparation du réseau de la production, d'ouverture du secteur au privé et de transformation de la régie en société: en 1992 l'Enel devient une société privée contrôlée par le Trésor, dont le capital sera successivement ouvert aux privés alors que l'Edf n'a changé son statut d'établissement à caractère public en société anonyme qu'en novembre 2004.

Ce décalage se retrouve pour l'ensemble des règles qui gèrent le système électrique, avec une Italie beaucoup plus avancée que la France dans la mise en place d'un système de dérégulation, suite à l'adoption de la loi Bersani en 1999. En France, une série de dynamiques politiques et syndicales pèsent sur le secteur électrique et poussent au maintien de la centralité d'Edf et du statut de l'entreprise, un véritable bloc électrique avec lesquels les gouvernements successifs doivent s'accommoder. Il faut ajouter qu'à la différence d'autres pays, le secteur électrique français est considéré comme une caste, un sanctuaire: les hommes qui produisent l'électricité en France ont développé un sens fort lié à ce qu'ils considèrent comme une mission, à savoir distribuer la lumière sur l'ensemble du territoire sans discontinuités. De ce fait, Edf dépasse la simple organisation technique et humaine visant à la production d'électricité et revêt une dimension symbolique forte incarnée par des hommes qui ont développé leur approche à l'économie du secteur. Il s'agit d'un socle national puissant, dont le pouvoir s'exerce depuis la base des syndicats jusqu'au plus haut niveau de l'administration centrale. Cette sanctuarisation est confortée par la place du nucléaire au sein de la production énergétique française, une technologie qui requiert de forts investissements et de véritables choix politiques dans lequel le pouvoir confié aux techniciens et aux ingénieurs nucléaire leur confère les attributs de la puissance.

En Italie l'Enel a une tradition technologique importante mais n'a jamais représenté une véritable caste, d'autant plus que l'abandon du nucléaire a peu à peu effacé les compétences

en la matière. De plus les ingénieurs italiens, à la différence des corps français, ne disposent que de peu de relais au sein des administrations: comme nous l'avons déjà illustré pour le personnel politique, la formation des élites en Italie se fait essentiellement sur des bases juridiques et économiques. Les administrations ne sont pas véritablement perméables aux ingénieurs, et la formation universitaire de ces derniers n'instaure pas de logique de corps. En Italie la production de l'électricité revêt un caractère beaucoup plus banal qu'en France.

Edf a investi en Italie en 2001 en prenant 18 % de la société Itالenergia Bis, actionnaire majoritaire d'Edison, le plus important groupe privé du secteur. A la suite de cet investissement le gouvernement italien, sous l'impulsion du ministre de l'Industrie de l'époque Enrico Letta, a adopté un décret bloquant à 2% les droits de votes effectifs détenus par Edf au sein d'Itالenergia.

Ce blocage est intervenu pour des raisons politiques, à savoir la non réciprocité de l'ouverture des investissements étrangers dans le secteur électrique en France. Cet investissement a été perçu comme un véritable coup de force français par l'establishment politique et économique italien, et ce pour plusieurs motifs:

- Il prend la forme d'une opération agressive et non concertée avec les pouvoirs centraux romains;

- l'entreprise Edf est perçue en Italie comme une pure émanation de l'Etat français, donc comme un acteur du secteur public, et non comme une entreprise privée qui doit rechercher le profit sur différents marchés. Aussi une telle opération effectuée par un acteur public représente-t-elle pour de nombreux interlocuteurs italiens une forme d'ingérence non concertée dans le marché intérieur.

Le blocage relatif à l'investissement d'Edf dans Edison permet de relever une série de difficultés:

- Edf, acteur public français, suit une logique de marché dans le cadre d'un pays européen. Nous assistons donc à un comportement dual: la revendication à l'intérieur des frontières françaises, de la part d'Edf, d'un statut particulier, public, lié à la mission de l'entreprise se fait en parallèle à la revendication d'un comportement de société privée dans le cadre des investissements internationaux;

- le cadre de l'Union Européenne définit un certain nombre de règles communes, mais pose un problème de fond lié à au contrôle public des entreprises. Les entreprises totalement ou partiellement contrôlées par un Etat sont l'émanation d'une collectivité démocratique. Lorsque de telles entreprises interviennent dans le cadre d'autres Etats-membres, il ne s'agit pas seulement de marchés mais d'espaces régulés par des pouvoirs publics, émanations de démocraties électives, et qui font référence non seulement à un espace public national mais aussi à un espace public européen, un lieu politique commun pas toujours défini par des règles mais pourtant bien réel.

Aussi la logique d'une entreprise publique française qui intervient au sein d'un marché énergétique italien, espace public régulé, sans prendre en compte la dimension politique d'un tel investissement constitue un cas d'école de blocage bilatéral.

Le manque de réciprocité dans les régulations des marchés respectifs est réel mais n'explique pas tout. La solution qui s'esquisse, après plusieurs années, pour débloquer cette situation d'embourbement d'Edf en Italie est celle d'un jeu à trois bandes, pour lequel à la

libération d'Edison correspondrait une ouverture significative du marché français à l'Enel, que ce soit en termes de part de marchés ou d'accès à des technologies d'intérêt comme le nucléaire.

Le rébus Etat français – Edf – Edison – Enel – Etat Italien illustre les différences de niveaux dans le traitement des dossiers coté français et coté italien. L'Edf a agi sur le marché italien de façon relativement indépendante par rapport à l'administration de contrôle (Minefi) suivant une logique managériale. Or une fois l'opération effectuée, la réaction des pouvoirs publics italiens a montré que le respect des seules règles du marché n'était pas suffisant pour prendre en compte l'ensemble des dimensions politiques d'un tel contrôle. Ainsi s'est mis en place un jeu de consultations et de tractations entre gouvernements et entreprises concernées, Edf, Edison mais aussi Enel. La cristallisation de ce problème depuis 2001 démontre que la disparité entre les règles existantes devrait pousser à un règlement politique de la crise, solution de moins en moins praticable au vu des logiques privées des entreprises du secteur. En somme, une politique réaliste de négociation sur le dossier énergétique entre les gouvernements français et italiens a du mal à s'imposer, d'autant plus qu'une telle négociation ne peut omettre des scénarios périphériques (nucléaire, télécommunications) qui multiplient le nombre d'intervenants. Il s'agit peut-être d'un manque de conscience du dossier, mais de façon plus profonde du non parallélisme d'une série d'interlocuteurs nationaux qui n'arrivent pas à établir une véritable contrepartie pour démêler l'écheveau. De plus, la situation de blocage d'Edf dans Edison peut arranger certains acteurs.

La pureté du marché ne peut représenter un critère valable dans le cadre imbriqué public/privé que représente l'énergie en France et en Italie. A la fin, une certaine dose de responsabilité politique peut permettre de progresser, mais une telle responsabilité doit s'exercer dans des cadres qui semblent aujourd'hui absents, ceux de la négociation bilatérale ayant démontré leur lenteur si ce n'est leur relative inefficacité.

Au travers du dossier énergétique franco-italien il est possible de lire l'évolution des marchés européens et la nécessité d'accompagner les mesures de dérégulation et de libéralisation par l'organisation d'autorités politiques européennes en la matière, autorités politiques qui doivent rendre compte des rapports entre les différentes nations et qui soient capables d'apporter des solutions de compromis. Les conseils des ministres européens devraient constituer de tels forums mais ne semblent pas toujours efficaces, de par leur caractère ponctuel. Des structures semi permanentes pourraient être envisagées, qui permettraient également de prendre en compte, au niveau européen, des logiques des différents états actionnaires, par exemple sous la forme d'un pacte de consultation entre investisseurs publics membre de l'Union.

5.3 Les industries technologiques à la croisée des chemins?

La France et l'Italie ont une démarche commune dans le secteur des industries technologiques. Les deux Etats conservent un rôle de vigilance et de contrôle fort pour des activités souvent liées à la défense. Les deux pays ont longtemps maintenu des structures industrielles capables de fournir l'ensemble des systèmes, en particulier dans le secteur de la

défense, ce qui aboutissait à une conception parfois autarcique de leur évolution. Le contrôle de ces industries est perçu de part et d'autres des Alpes comme un enjeu de souveraineté, conception qui complique les négociations dans les cas de fusions internationales.

Au cours des deux dernières décennies, le contrôle des états ne s'est pas véritablement desserré mais on assiste à une nécessaire recomposition européenne du secteur, dictée par des logiques de dimension critique aussi bien pour les aspects financiers que technologiques. Ici, à la différence de l'énergie, le caractère de défense d'une grande partie de la production modère l'effet de la libéralisation européenne et laisse aux Etats nationaux une grande partie de leurs prérogatives.

La coopération franco-italienne en matière de haute technologie est parfois citée en exemple: c'est celui de STMicroelectronics, société née en 1987 d'une joint venture entre l'italienne Sgs et la française Thomson Multielectronics et contrôlée aujourd'hui de façon paritaire par des groupes français (Areva et France Telecom) et Italiens (Finmeccanica et Cassa Depositi e Prestiti) au sein d'un pacte d'actionnaires de 35 %. La réussite de l'entreprise de semi-conducteurs est celle d'un management indépendant qui a mené une politique d'intégration remarquable. Elle est cependant restée un exemple isolé.

L'intérêt pour le secteur aérospatial et défense est particulièrement fort entre la France et l'Italie.

En Italie, la holding industrielle Finmeccanica, contrôlée par le Ministère du Trésor, regroupe l'essentiel des activités, Fincantieri (chantiers navals) mis à part. En France il faut citer Eads, Thalès, Alcatel, Dassault, Sagem/Snecma, Dcn. Suivant les secteurs, plusieurs accords de coopération fonctionnent déjà.

Dans le secteur aéronautique Atr, société paritaire franco italienne (Eads-Alenia Aeronautica), produit des avions de transport turbo-propulseurs. Cette joint-venture, déjà ancienne, semble avoir toutefois rejoint les limites de la génération actuelle d'appareils. Alenia est également un sous-traitant d'Airbus, l'Italie étant toujours restée en dehors du consortium aéronautique européen.

L'accord signé en 2004 entre Alcatel Space et Alenia Spazio/ Telespazio (sociétés spatiales du groupe Finmeccanica) met en place une stratégie commune dans le secteur spatial, avec des français (Alcatel) leaders pour les infrastructures alors que les italiens (Telespazio) prennent la direction d'un pôle de services spatiaux. De fait, après cet accord subsistent deux pôles spatiaux européens, celui formé par Eads-Astrium (franco-germano-britannique) et Alcatel/Alenia Spazio/Telespazio.

Dans le secteur naval le projet de frégates Horizon a marqué en 2000 le début des coopérations pour la réalisation de quatre bateaux (deux français et deux italiens). Successivement un accord a été signé en Octobre 2004 pour la production des frégates Fremm entre gouvernement français et Italien. L'accord Fremm prévoit un consortium composé à 50% par la société navale Armaris française (Dcn et Thales) alors que Fincantieri et Finmeccanica ont chacune une part de 25 %. Le nombre relativement important de bâtiments (27 au total, 17 français et 10 italiens) témoigne de la montée en puissance de la coopération dans le secteur naval.

Thales possède 33 % de la société romaine d'électroniques de défense Eletronicca SpA dont les autres actionnaires sont la famille fondatrice (35%) et Finmeccanica (31%).

Ces coopérations interviennent dans des secteurs stratégiques. Elles ne sauraient toutefois faire oublier que l'axe de l'intégration européenne dans le secteur aérospatial et défense semble solidement ancré entre Paris et Berlin, avec un rôle important pour le Royaume-Uni. L'Italie jusqu'ici est aux marges de cette centralité européenne. Le triangle Paris-Berlin-Londres s'exprime par des réalisations industrielles comme Airbus. Il concrétise voire précède une volonté d'intégration politique. La tradition technologique italienne, qui puise ses racines dans une riche histoire d'inventions, ne peut être valorisée dans un contexte exclusivement national. La France, système longtemps fermé, a commencé un jeu de meccano industriel qui vise à insérer ses sociétés dans des groupes dotés de taille critique, Eads jouant un rôle central dans cet assemblage. Alors que l'Europe de la défense progresse, qu'un marché européen est en voie de définition, et que la recherche par l'Italie d'une alliance privilégiée avec les anglais de Bae Systems ne semble pas décoller, le rapport entre l'industrie italienne et l'industrie française revêt pour l'Italie un caractère crucial, celui du rapport envers l'Europe.

Les industriels et responsables politiques italiens mettent souvent en avant les liens avec les Etats-Unis pour expliquer la position équilibrée de l'Italie au sein des meccanos industriels. Côté français les programmes de coopération italiens avec les Etats-Unis, particulièrement dans le secteur aéronautique (Boeing 787, Jsf) sont parfois perçus comme les choix d'un pays qui aurait décidé de ne pas adhérer au camp européen.

Ces positions caricaturales révèlent les enjeux politiques d'un tel secteur.

La relation de l'Italie avec les industries américaines puise ses racines dans une coopération de longue date, dans le choix de camp qu'a opéré l'Italie à la suite de la seconde guerre mondiale et qui s'est traduit par une remise à niveau de l'appareil industriel italien en collaboration avec les Etats-Unis. De façon claire, cet habitus commun n'a pas disparu et s'appuie sur un sens fort d'appartenance à la communauté atlantique.

De plus comme nous l'avons déjà souligné les industriels italiens éprouvent des difficultés à lâcher le contrôle de leurs activités au profit d'émanations d'autres pays. En Italie, comme en France d'ailleurs, les industries de l'aérospatial et de la défense sont le produit d'une série d'investissements publics, de décisions politiques éminemment nationales qui représentent un patrimoine difficile à sacrifier, car il comporte un volet social et politique important lié au maintien des capacités de production nationales et à l'implantation territoriale des industries. Il n'est donc pas étonnant qu'une seule holding contrôlée par le ministère du Trésor regroupe l'ensemble du secteur en Italie.

Cependant la taille des entreprises italiennes étant mineure par rapport aux groupes bi ou tri nationaux qui se constituent en Europe autour de l'industrie française, les réticences sont fortes et ne peuvent être vaincues que dans le cadre d'accords industriels et politiques soigneusement soupesés. Au stade actuel la taille supérieure des groupes français par rapport aux homologues italiens dicte le sens de la relation.

Pourtant des scénarios synergiques existent. Dans le secteur des chantiers navals, la coopération franco-italienne déjà citée pourrait préfigurer l'intégration des entreprises italiennes dans un pôle naval franco-allemand dont on voit les contours apparaître (une alliance entre les entreprises françaises Thales et Dcn avec le pôle Thyssen-Hdw). Il s'agit d'un jeu à trois bandes, dans lequel l'Allemagne pourrait être favorable à une entrée de l'Italie pour contrebalancer la France.

Dans le secteur de l'aéronautique civile, le savoir-faire d'Alenia dans la transformation des structures, (les établissements des Officine Aeronavali de Venise) pourrait constituer un atout pour la réalisation de la version cargo de l'Airbus A 380, ou des versions tanker/transports des appareils Airbus.

La participation italienne au programme de chasseur américain Jsf ne marque pas la fin des scénarios de coopération entre la France et l'Italie en la matière. L'avion d'entraînement militaire développé par l'Aermacchi (M346) est à l'étroit dans le cadre national italien. Une coopération avec les industriel français, possible sur un ensemble de systèmes essentiels pour l'appareil (moteurs, électronique) pourrait permettre d'ouvrir des marchés porteurs en européanisant la production, et donc de réaliser l'Eurotrainer.

Enfin dans le secteur des avions sans pilotes, la participation de l'Italie au pool franco-suédois déjà constitué autour de Dassault et de Saab marque un investissement significatif sur un développement commun de la génération future d'avions de combat.

Des concentrations ultérieures semblent être à l'ordre du jour dans le secteur européen de l'aérospatial et de la défense. Le pôle franco-allemand Eads a la capacité de jouer un rôle central. Toutefois de nombreuses voix s'élèvent pour critiquer une augmentation trop forte de la partie française de ce groupe, qui compromettrait sa nature européenne. Dans ce scénario les industries italiennes peuvent avoir un rôle à jouer.

La question des rapports franco-italiens dans le secteur technologique, aérospatial et défense revêt une importance cruciale car elle est liée à une conception stratégique et politique voisine du rôle de l'industrie nationale, à la différence par exemple du modèle anglais. La construction d'accords représente donc une occasion concrète de faire progresser la définition d'objectifs politiques communs qui contribuent également à une identité européenne de sécurité et de défense renforcée.

6. Scénarios d'évolution de la relation bilatérale

L'utilisation des références croisées italiennes et françaises se retrouve dans le débat de politique interne. La comparaison avec des pays voisins permet d'exprimer des jugements négatifs ou positifs sur les politiques nationales. La plupart du temps la France et l'Italie sont respectivement évoquées en Italie et en France pour servir d'avantage de support à une réflexion critique de politique interne qu'à une réflexion sur l'autre nation. Au sein de l'Union Européenne ce phénomène a tendance à s'accroître: suivant l'actualité, les pays de l'Union sont l'objet de débats qui peuvent avoir une forte signification interne. En Italie par exemple les commentaires sur la politique étrangère française sont la plupart du temps à usage interne car ils servent aux forces politiques italiennes à exprimer des modèles de référence positive ou négative pour la politique domestique. En France les réflexions sur le système judiciaire italien servent à critiquer les immunités.

Les références croisées sont donc la plupart du temps instrumentalisées dans le jeu politique interne.

Cette concentration sur la dimension nationale des références bilatérales ne doit pas escamoter la nouveauté d'un mécanisme qui transfère d'un pays à l'autre les éléments du débat. Même s'il s'agit d'utiliser parfois à contresens des références mal maîtrisées, nous assistons à un début d'autonomisation du débat public transfrontalier, signes avant-coureurs que les auditions de la Commission Barroso devant le parlement européen ont confirmé.

Ainsi, même si l'échelon national prévaut lorsque l'on se réfère à l'autre, une série de débats bilatéraux se mettent en place. Ces lieux publics fonctionnent en parallèle mais pourront dans le futur être investis par des générations plus intégrées et mieux à même de manier des références plurinationales, ce qui n'est pas le cas pour le moment.

Il faut souligner le caractère extrêmement nationaliste de la politique étrangère. Alors que l'intégration européenne progresse dans la quasi-totalité des secteurs, les Etats membres continuent à présenter leur politique étrangère suivant des canons purement nationalistes qui ne prennent pas compte de l'europanisation des systèmes pays. Dans les cas français et italiens, la plupart des dossiers définissent de forts points de convergence. Cependant les mécanismes actuels de production de la politique étrangère continuent à alimenter des visions étroites qui, en outre, ne permettent pas l'émergence de positions communes.

La relation avec les Etats-Unis est particulièrement révélatrice à cet égard. La France s'appuie sur l'Allemagne quand le Royaume-Uni, l'Italie et la Pologne recherchent l'alliance, perdant l'Espagne au profit d'un changement de majorité et ne réussissent pas à exprimer des positions concertées ou communes.

Aujourd'hui l'Italie est proche des Etats-Unis par rapport à une France suspecte à l'égard de l'administration Bush: au-delà des raisons et de la légitimité des deux positions, l'amélioration des relations bilatérales dans un cadre européen passe par la recherche de terrains d'ententes et d'initiatives communes. Un jeu de rôle peut être mis en oeuvre entre une

France sourcilieuse sur la légalité internationale et une Italie alliée des Usa, jeu de rôle qui permette l'avancée de thématiques d'intérêt commun (par exemple les relations économiques et monétaires avec les Usa, la définition d'un marché transatlantique en matière de haute technologie et de défense, les questions politiques moyen-orientales) sans toutefois que cela soit un jeu nationaliste à somme nulle comme parfois dans le cas actuel. Une telle approche ne signifie pas la mise en place d'une politique commune qui se contenterait d'adopter des décisions à la majorité en matière de politique étrangère – vision pour le moins prématurée vis-à-vis de la force des légitimités nationales – mais l'élaboration de réponses communes, qui peuvent exprimer des différences comme dans le cas iraquien, mais qui assurent un instrument de négociation flexible entre partenaires ayant à l'esprit un dénominateur commun d'intérêts.

Des marges de progrès existent en matière de politique étrangère. Entre deux modèles qui affichent souvent leur incompréhension au risque de bloquer la réalisation d'objectifs politiques communs, il est futile de soutenir une approche par rapport à une autre. L'Union Européenne est l'horizon au sein duquel les rapports bilatéraux, revisités, peuvent acquérir une force nouvelle. La France peut donner l'impression de ne parler qu'à Berlin et à Londres alors que l'Italie manifeste son mécontentement envers les manquements à une logique européenne plus intégrée, passant par une conciliation majeure au sein du Conseil de l'Union. D'un côté la pratique française qui privilégie un noyau dur apparaît peu conciliable avec une montée en puissance des capacités européennes intégrées, même dans le cadre hypothétique de coopérations renforcées. De l'autre l'Italie ne peut prétendre à une insertion majeure dans le cadre intégré européenne si elle n'est pas capable de s'imposer dans le cadre de relations bi ou tri-latérales.

L'Italie et la France représentent chacune des paradigmes au sein de l'Europe et symbolisent la relation de chacun avec l'Europe. Pour l'Italie, la relation avec la France pose la question de la réalisation d'une Union Européenne plus efficace par la montée en puissance d'une politique nationale qui puisse permettre et organiser le dialogue et la coopération avec une France post-puissance. Pour la France le rapport avec l'Italie est celui d'une Europe qui ne soit pas la simple reproduction de l'ancienne puissance française mais un lieu intégré qui passe par des mécanismes de consultations et d'alliance étendus, au-delà du confort simplificateur de la relation franco-allemande. C'est seulement au travers d'un cheminement politique commun, celui qui portera l'un vers l'autre, qu'un progrès politique peut se construire.