



IAI

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

LA POLITICA ESTERA ITALIANA A 150 ANNI DALL'UNITÀ: CONTINUITÀ, RIFORME E NUOVE SFIDE

Rapporto introduttivo
dell'Edizione 2011 dell'Annuario *La politica estera dell'Italia*

(in via di pubblicazione presso il Mulino, Bologna)

LA POLITICA ESTERA ITALIANA A 150 ANNI DALL'UNITÀ: CONTINUITÀ, RIFORME E NUOVE SFIDE

Rapporto introduttivo*

1. La politica estera italiana. Alcune costanti storiche

La politica estera dell'Italia entra nel suo centocinquantésimo anno di storia nazionale. Trarne un bilancio per quanto parziale non è compito dell'edizione 2011 dell'Annuario *La politica estera dell'Italia*; anche perché a ogni periodo storico della nostra unità nazionale, monarchico, liberale, fascista e repubblicano, hanno corrisposto diversi principi ispiratori e preoccupazioni di sicurezza, sullo sfondo di congiunture internazionali altrettanto variabili e difficilmente confrontabili fra loro. Ciò non toglie che, per comprendere gli orientamenti dell'attuale politica estera italiana, possa essere utile riassumerne alcune costanti storiche, frutto di caratteristiche strutturali (del paese e del suo posto nel contesto internazionale) apparentemente destinate a pesare in qualunque contesto interno e internazionale sull'articolazione delle sue scelte. Alcune di esse, in particolare, sembrano manifestarsi in modo significativo anche nella situazione attuale.

Vulnerabilità e insicurezza. La prima e, per molti versi, la più radicale, è una condizione di duplice vulnerabilità e insicurezza. Verso l'esterno, a causa del debole assestamento e della continua fluidità dei due versanti obbligati della politica estera italiana, la penisola balcanica e la sponda sud del Mediterraneo (dove l'Italia, nel corso della sua storia, si è trovata di volta in volta a giocare un ruolo d'interdizione nei confronti di altre potenze, di espansione o, come nell'ultimo periodo in ambito Unione europea, di stabilizzazione). Verso l'interno, invece, la vulnerabilità è il prodotto del periodico riemergere delle debolezze politiche e istituzionali di una statualità priva di forza, sullo sfondo di un'identità nazionale a propria volta mai del tutto risolta e sfidata, a più riprese, da un coacervo di identità alternative di carattere transnazionale (politico e ideologico) o subnazionale (il localismo). In altre parole, la difficile posizione geostrategica nel Mediterraneo e la debole identità nazionale hanno fortemente condizionato la credibilità internazionale della nostra politica estera.

Un incerto rango internazionale. La seconda costante che, della prima, costituisce la proiezione esterna, è l'incertezza sulla collocazione del paese nella gerarchia del potere internazionale e sul suo rango nella (non necessariamente coincidente) gerarchia del prestigio. Abbiamo già visto nell'edizione dello scorso anno come la preoccupazione sul proprio rango e ruolo non costituisca, come pure viene insinuato, l'ennesimo tratto della celebratissima anomalia italiana riassumibile nella formula «l'ultimo fra i grandi, il primo fra i piccoli»; essa è invece comune a tutti gli stati, tanto a livello regionale quanto a livello globale, e alla società internazionale nel suo complesso, in virtù dei

* Il rapporto introduttivo è a cura di G. Bonvicini, A. Carati, A. Colombo, R. Matarazzo, S. Silvestri e rielabora, riprendendoli in parte, dati e argomenti dei capitoli settoriali (vedi l'indice al termine di questo rapporto).

contrassegni anche esteriori di riconoscimento da essa maturati nel corso del tempo – dalla definizione del rango diplomatico al riconoscimento dello status di grande potenza alla composizione stessa del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Difficile ad esempio decidere se la Gran Bretagna debba essere considerata un grande paese per il semplice fatto di sedere permanentemente nel Consiglio di Sicurezza o uno piccolo per la sua secondarietà economica e strategica. Quello che fa dell’Italia un caso particolare, piuttosto – sebbene niente affatto unico – è da un lato il fatto di non avere mai risolto stabilmente la questione, in parte per incertezze proprie ma, in parte ancora maggiore, per la posizione oggettivamente ibrida occupata nel sistema europeo prima e globale poi (riflessa, anche sul piano dell’auto-rappresentazione politica e intellettuale, nella nozione di “media potenza”). Dall’altro lato, e per effetto di ciò, la preoccupazione per il rango e il ruolo ha impresso sulla politica estera italiana una vera e propria ossessione per il riconoscimento, riflessa quasi nella stessa misura nell’obiettivo di fare parte del gruppo di testa e nel timore del declassamento, ed espressa nella tendenza a compensare l’insicurezza con il presenzialismo, fino a rovesciare il rapporto realistico tra ruolo e rango – seguendo l’imperativo di esserci sempre e comunque, anche solo per dimostrare che “l’Italia conta”.

Le alleanze asimmetriche. La terza costante, che ha costituito e per molti versi continua a costituire la risposta alle prime due, è l’ancoraggio ad alleanze bilaterali o a sistemi di alleanza con attori più forti, in grado di colmare il deficit di sicurezza internazionale e qualche volta interno del paese e di assicurarne, allo stesso tempo, la cooptazione al tavolo delle principali potenze. Non è difficile individuare i vantaggi e i costi possibili di questa soluzione. Sul versante dei primi, grazie alla propria politica di alleanze, l’Italia ha potuto raggiungere obiettivi che non avrebbe mai potuto ottenere da sola – come il completamento stesso dell’unità nazionale tra il 1866 e il 1870 – e a un prezzo più basso – nell’esperienza post-bellica dell’Alleanza Atlantica. Sul versante dei costi, invece, l’ancoraggio ad alleati più forti ha comportato l’assunzione di impegni a volte sproporzionati alle risorse politiche, economiche e militari del paese, come nell’auto-intrappolamento della politica estera fascista nelle iniziative dell’alleato tedesco. Il posto dell’Italia nella gerarchia del potere e del prestigio internazionale non sembra lasciare spazio, in ogni caso, ad alternative credibili. Se, negli ultimi anni, gli Stati Uniti hanno potuto chiedersi dall’alto del proprio strapotere se dovesse essere la coalizione a dettare la missione o la missione a dettare la coalizione – secondo la nota formula di Donald Rumsfeld –, per l’Italia il problema non si è quasi mai posto. Vincolata ad alleanze asimmetriche con paesi più forti, l’Italia ha visto nella partecipazione alle missioni “comuni” il prezzo di partecipazione ad alleanze vantaggiose. Dal punto di vista simbolico questa costante può riassumersi nello slogan «dalla Crimea all’Afghanistan», che sintetizza il tentativo di Cavour di «pagare in anticipo» il prezzo del sostegno degli alleati europei all’unificazione nazionale e quello più recente dei governi Berlusconi e Prodi di rimanere agganciati alla Nato e agli Usa nella rischiosa guerra afgana con il terzo contingente, in ordine numerico, di uomini schierati in un paese piuttosto distante dal centro degli interessi diretti nazionali.

Un deficit di strumenti. La quarta costante ha un rapporto problematico con la precedente e ci riporta alle debolezze e ai vincoli della politica estera italiana, sebbene in un senso diverso da quello di prima: non più debolezza nella posizione, bensì insufficienza degli strumenti. Se, com’è noto, la regola aurea nella conduzione di qualunque politica estera è l’equilibrio tra impegni e risorse, la costante preoccupazione dell’Italia per il ri-

conoscimento e l'assunzione di impegni volti a "fare bella figura" davanti agli altri e, in particolare, agli alleati, non sono stati quasi mai accompagnati da una crescita corrispondente delle risorse diplomatiche e militari. La storia nazionale è piena di episodi che sottolineano questo scarso impegno strutturale. Ma è sufficiente ricordare, (vedi par. 5), il continuo calo in quest'ultimo decennio dei bilanci dei Ministeri chiave, Esteri e Difesa, rispetto al Pil; ma soprattutto, in termini comparativi con i nostri più diretti partner, la minore propensione a spendere e investire nella politica estera e di difesa.

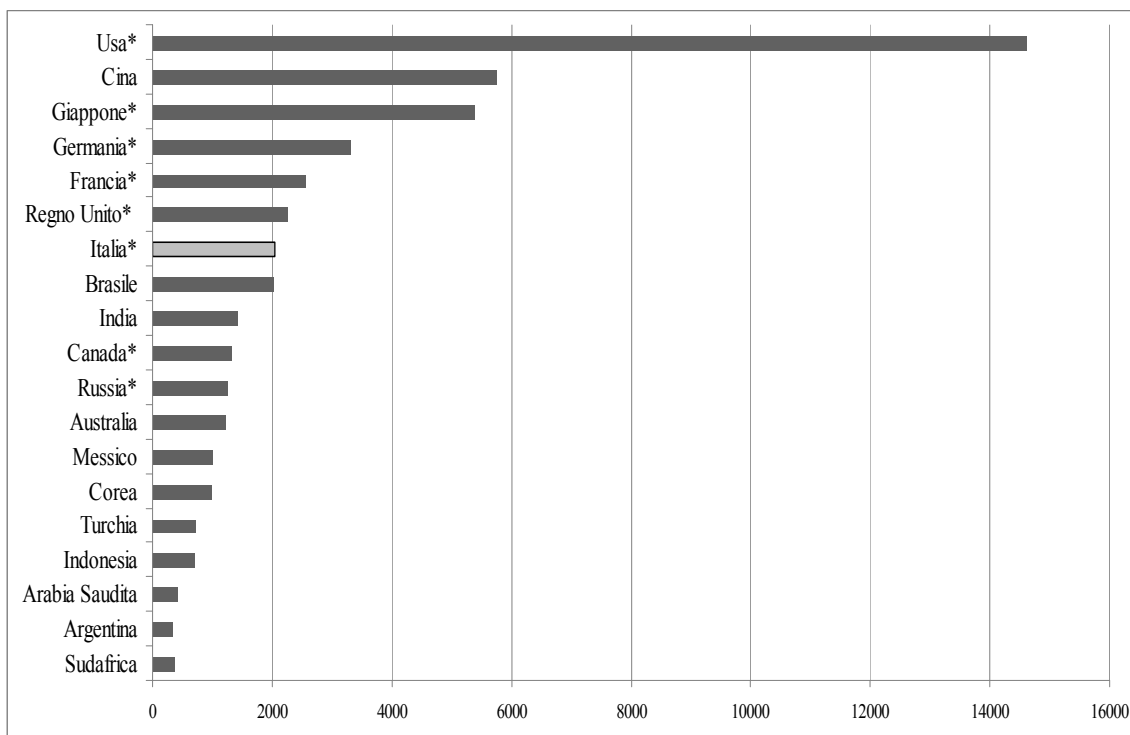
Il disinteresse per la politica estera. Questo divario si riflette, non casualmente, nello scarso interesse che la politica estera suscita nella classe politica e intellettuale, salvo nei momenti di grande crisi e urgenza: un disinteresse che perdura anche ai nostri giorni, testimoniato dalla scarsità di insegnamenti nelle nostre scuole e università, dall'esiguità del numero dei centri e degli istituti specializzati, oltre che dal rilievo limitato che le vicende di politica internazionali ottengono sui mass media – tutti aspetti ben diversamente sviluppati nei paesi che un ruolo internazionale di rilievo l'hanno sempre avuto, come Francia e Regno Unito, o si apprestano a riacquistarlo, come la Germania.

Il risultato di tutto ciò è uno status ibrido, che combina in sé elementi contraddittori di forza e debolezza (o volontà di partecipare e limitazioni strutturali), di sovranità limitata ma anche di responsabilità diretta in alcuni paesi vicini, di marginalità rispetto ai gruppi di paesi più forti, ma anche di centralità per la posizione geo-strategica; nella peggiore delle ipotesi, uno status che combina una retorica da grande potenza e i mezzi di una piccola. Media potenza, si è detto; ma in un contesto, come sopra ricordato, nel quale la nozione stessa di potenza appare sempre più equivoca, tanto sul terreno delle risorse (per la scarsa coincidenza della gerarchia del potere nella dimensione militare, in quella economica e in quella politica), quanto sul terreno geopolitico (per la trasformazione in corso dei rapporti tra dinamiche globali e dinamiche regionali) quanto, infine, su quello dei risultati (per la perdurante difficoltà, drammaticamente testimoniata dallo stallo afgano, di trasformare le capacità in influenza).

2. I nuovi fattori di debolezza

Sullo sfondo di queste costanti, come negli anni precedenti, la politica estera italiana del 2010 ha risentito di altri tre processi politici, che tendono a indebolire ulteriormente o, almeno, a mettere nuovamente in discussione il nostro ruolo e rango internazionale.

L'ulteriore indebolimento dell'opzione multilaterale. Nel 2010 è proseguita la trasformazione dell'architettura multilaterale delle relazioni politiche ed economiche internazionali, simboleggiata nel 2009 dall'istituzione del G20 in risposta alla crisi economica e alla redistribuzione del potere su scala globale. L'Italia, che nel vertice dell'Aquila nel luglio del 2009 si era sforzata di salvaguardare il ruolo del G8, ha poi accettato il ridimensionamento di quest'ultimo, nonostante la scarsa efficacia mostrata fino a oggi dal G20. A una maggiore rappresentatività fa infatti da contrappunto una ridotta coesione e operatività. Mentre, per l'Italia si aggiunge un'inevitabile perdita di peso relativo, che riflette lo spostamento del baricentro dell'economia internazionale verso le potenze emergenti su scala globale o regionale (Brasile, Russia, India, Cina). Declinamento testimoniato anche dall'andamento asimmetrico del Pil dei 20 nel 2010, anno in cui si è assistito, fra il resto, allo storico sorpasso della Cina sul Giappone. (vedi Figura 1).



Note: * Paesi membri del G8.

Fonte: rielaborazione grafica dati Fmi

FIG. 1 - Pil 2010 dei paesi del G20 in miliardi di dollari

Una crisi di coesione ancora più preoccupante ha continuato a gravare sull'architettura stessa dell'opzione multilaterale dell'Italia, l'Unione europea, nonostante gli indubbi progressi apportati all'architettura anche istituzionale della vigilanza finanziaria dalla riforma varata dal Consiglio a fine ottobre 2010. Di fronte al rischio d'illiquidità e d'insolvenza della Grecia e dell'Irlanda e alle sue prevedibili ricadute sull'euro, è significativo che la reazione degli stati membri sia stata in prima battuta quella di approntare un sistema di crediti nazionali bilaterali per salvare dal *default* i due paesi. Mentre solo in un momento successivo, e sempre sotto la guida inflessibile della Germania, si è arrivati alla costituzione di un fondo di salvataggio speciale diretto a facilitare il rifinanziamento sovrano nel breve e nel medio termine (che il Consiglio europeo vorrebbe trasformare in fondo permanente a partire dal 2013 attraverso un'apposita modifica del Trattato di Lisbona). Anche l'Unione europea pur nel primo anno di operatività del nuovo Trattato risente delle diverse sensibilità e posizioni dei paesi membri su alcune delle questioni centrali dell'agenda politica (dai rapporti con la Russia alla candidatura della Turchia, alle prossime tappe dell'allargamento), economica (dalla gestione del debito sovrano ai meccanismi di disciplina finanziaria e macroeconomica) e sociale (la disciplina dell'immigrazione). Sullo sfondo, poi, è possibile che persino l'Unione risenta dell'indebolimento dell'approccio internazionalista e multilateralista che ha plasmato tutta la seconda metà del Novecento. Ciò pone seri problemi di adattamento a tutti gli attori ma, in particolare, ne pone a un paese come l'Italia, che sull'opzione multilateralista aveva riorientato la propria politica estera all'indomani del trauma della guerra e della sconfitta.

Gli effetti della crisi economica. Il secondo fattore è rappresentato, come ovvio, dagli effetti della crisi economica europea (e internazionale) sui paesi più “deboli” dell’Ue, con l’Italia a fare da frontiera fra i più esposti (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) e quelli più solidi dell’area euro (gli altri). Questa scomoda posizione – riflessa nella costante crescita del debito italiano, come certificato dai dati di fine anno della Banca d’Italia – ha avuto un effetto ambivalente sulle azioni del governo. Da un lato, la nuova stagione di vulnerabilità suggerisce di dare priorità a politiche di rigore (anche all’interno) per scoraggiare il rischio di speculazione internazionale – come si è sostanzialmente riuscito a fare durante la crisi dell’ultimo triennio, quando i deficit pubblico interno ed estero sono risultati più controllati che in altri paesi, mentre l’uno e l’altro hanno continuato a essere parzialmente compensati da una dimensione del risparmio privato superiore a quello della media europea. Dall’altro lato, proprio l’esposizione ai rischi sistemici spinge l’Italia a una politica propositiva anche in sede comunitaria. In effetti, la posizione dell’Italia sulla riforma della vigilanza finanziaria dell’Unione è risultata fra le più avanzate. Un approccio innovativo è stato adottato anche riguardo allo spinoso problema della gestione dei debiti sovrani: il ministro Giulio Tremonti ha proposto, insieme al presidente dell’Eurogruppo Jean-Claude Juncker, che un’apposita agenzia europea emetta titoli pubblici comunitari (proposta bocciata però da Francia e Germania).

La crisi politica e istituzionale interna. Il terzo processo è la lunga crisi politica e istituzionale interna apertasi nei primi anni Novanta e non ancora risolta, anzi per molti versi aggravata dai continui conflitti tra potere esecutivo e giudiziario, dalla perdurante fragilità del sistema dei partiti, dal rafforzamento del suo cemento clientelare, oltre che dagli effetti sociali della trasformazione prima e della crisi poi del tessuto economico e finanziario. Di questo processo l’ultimo anno ha offerto un repertorio pressoché completo, simboleggiato sul terreno più strettamente politico dalla crisi di coesione (scomposta anche nei modi) dei due schieramenti di centro-destra e centro-sinistra e dal tentativo di inserire tra essi un terzo polo e, sul terreno sociale, dalla crescita della disoccupazione soprattutto giovanile e dalla ripresa di una conflittualità a tratti intensa.

Gli effetti di questi processi sulla politica estera sono molteplici. Al livello più superficiale, che è anche quello più generalmente sottolineato dalla stampa interna e internazionale, essa comporta un indubbio danno di immagine e credibilità all’estero, tanto più oneroso in una fase storica di ridefinizione degli equilibri internazionali. Più in profondità, tuttavia, la crisi politica e istituzionale perpetua un’altra delle costanti storiche della politica estera italiana: la sua subordinazione alla politica interna, che distrae ulteriormente l’attenzione del paese e della sua classe politica dagli impegni e dagli avvenimenti internazionali (nella seconda parte dell’anno si è assistito a un inasprimento dei contrasti tra presidente del Consiglio e presidente della Camera e a ben due voti di fiducia – a settembre e a dicembre) e incoraggia partiti e leader deboli o in via di indebolimento a usare strumentalmente la politica estera per accreditarsi e guadagnare posizioni nella competizione politica interna.

3. Bilateralismo e multilateralismo verso un nuovo equilibrio

Il tema è fra i più complessi, poiché investe un nodo che è, allo stesso tempo, un possibile punto di forza e di debolezza della politica estera italiana: il rapporto, variabile nel tempo ma ineludibile, tra dimensione multilaterale e dimensione bilaterale. Qui si arriva

al centro del disegno in evoluzione della politica estera italiana. Nelle diverse combinazioni tra multilateralismo e bilateralismo si esprimono, infatti, le possibili risposte al problema di quale ruolo assumere in un contesto internazionale che in larga parte determina le opzioni politiche del paese, ma senza per questo sollevarlo dalla responsabilità di difendere i propri interessi nazionali per mantenere uno status commisurato alla sua posizione geopolitica e alle ambizioni della sua classe dirigente. Proprio una combinazione peculiare di bilateralismo e multilateralismo costituisce l'eredità più caratteristica della politica estera italiana del secondo Novecento, risolta quasi interamente nell'appartenenza ai grandi contesti multilaterali (Comunità europea, Alleanza Atlantica, Nazioni Unite, G8 ecc.) e corretta, se mai, dal ruolo solo residuale (e, comunque, subordinato) di rapporti bilaterali sviluppati prevalentemente nelle aree periferiche del sistema internazionale bipolare.

Di fronte a un evidente mutamento delle gerarchie di potere internazionale, sia nel campo economico che in quello della sicurezza, l'Italia appare sempre più stretta tra l'obiettivo di puntare più che in passato sullo sviluppo dei rapporti bilaterali e quello di non disperdere il patrimonio multilaterale su cui ha costruito nel dopoguerra il suo status di media potenza, cedendo le parti di sovranità per garantirsi la partecipazione alla gestione delle relazioni internazionali. Apparentemente esaurita la soluzione del passato, la combinazione tra politiche multilaterali e politiche bilaterali sembra già entrata in una nuova fase, che pone da subito la questione di come continuare a coltivare le prime senza pregiudicare sul nascere le seconde e di come sviluppare le seconde senza danneggiare le prime. Con l'aggravante che, nel frattempo, tutti e due i versanti – quello multilaterale e quello bilaterale – si stanno rivelando più problematici che in passato, per la perdurante crisi dell'architettura istituzionale della cooperazione internazionale, da un lato, e per le criticità politiche ed economiche dei possibili partner bilaterali dall'altro. In questa situazione ancora fluida, l'Italia non può che impegnarsi contemporaneamente su due versanti, in rapporto necessario ma non sempre pacifico tra loro. Da un lato, il governo dovrà sforzarsi di partecipare alla riscrittura delle regole multilaterali, dal G20 al Fondo monetario internazionale, dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu al varo di nuove cooperazioni rafforzate all'interno dell'Ue, con l'obiettivo minimo di non patire ulteriori (e, a questo punto, difficilmente reversibili) processi di marginalizzazione. Dall'altro lato, l'incertezza sulla tenuta e l'assetto futuro del tessuto multilaterale suggerisce all'Italia di sviluppare una più intensa attività bilaterale, per salvaguardare i propri interessi economici e di sicurezza, prima di tutto, ma anche per promuovere il proprio status in un contesto nel quale proprio le considerazioni di status peseranno sulla riscrittura delle gerarchie, delle istituzioni e delle regole della convivenza internazionale

4. La crescita del bilateralismo

Lo sviluppo dell'attività bilaterale è quindi proseguito anche nell'ultimo anno, in linea con gli orientamenti emersi per tutto l'ultimo decennio. Come negli anni precedenti, tuttavia, l'incastro tra rapporti bilaterali e quadro multilaterale non è risultato sempre agevole. Da un lato, come già detto, la ricerca di interlocutori e partner privilegiati non può e non deve porsi in contrasto con il tradizionale interesse italiano all'affermazione di un multilateralismo efficace, all'interno del quale collocare *in primis* le strategie internazionali del paese. Dall'altro lato, proprio sul terreno dei rapporti bilaterali la politica estera italiana sta incontrando difficoltà inaspettate proprio con alcuni degli alleati tradizionali

e più importanti, con prevedibili ricadute anche all'interno dei contesti multilaterali comuni; mentre, per converso, continuano a crescere le relazioni con attori non sempre facilmente inquadrabili nel contesto delle nostre collaborazioni multilaterali.

Gli alleati tradizionali. Sul primo versante, ad esempio, rimangono non semplici i rapporti politici con la Germania, anche se parzialmente compensati dall'attivismo nei confronti di Berlino del presidente Napolitano. A febbraio il capo dello stato ha concordato per via epistolare con il suo omologo Horst Köhler sulla necessità di affrontare il tema della governance economica nell'Unione. A luglio, in un incontro al Quirinale con Christian Wulff, successore di Köhler, Napolitano è tornato a ribadire che la gestione della crisi europea richiede istituzioni forti. Non si è riusciti invece a organizzare il tradizionale Vertice bilaterale Italia-Germania che, oltre ad affrontare importanti temi d'interesse comune, ha sempre svolto la funzione di sottolineare la storica convergenza fra Roma e Berlino in materia d'integrazione europea. Proprio nell'anno di peggiore crisi per l'Ue e di fronte alle proposte di Angela Merkel per un'ulteriore modifica dei Trattati al fine di stabilire un fondo di salvataggio permanente per i membri in difficoltà finanziaria, il Vertice è slittato all'inizio del 2011, segnalando un certo raffreddamento, già in essere da tempo, fra i due partner. Difficoltà testimoniate anche dal rigetto da parte di Berlino delle proposte di Tremonti (e Juncker) di dare un profilo più alto alla *governance* dell'Unione economica e monetaria.

Sono invece nella norma i rapporti con la Francia che hanno potuto contare sia su un incontro al vertice fra le due delegazioni governative (28° Vertice italo-francese, in aprile) e la visita di stato di Napolitano a Parigi a fine settembre. Ma è abbastanza chiaro che l'*entente* con Parigi non si è tradotta in una maggiore capacità di dialogo anche con Berlino.

Né sono molto più brillanti i rapporti strettamente bilaterali con l'amministrazione Obama, benché anche in questo caso sia da ricordare la visita, in gran parte inaspettata, di Napolitano a Washington a maggio del 2010. In realtà, l'aspetto forse più importante nella cooperazione italo-americana è il contributo italiano all'agenda di politica multilaterale dell'amministrazione di Barack Obama, in particolare su dossier strategici come Afghanistan, Iran, disarmo e non-proliferazione nucleare, contrasto al terrorismo e stabilizzazione dei Balcani, nei confronti dei quali Washington predilige l'approccio per coalizioni di paesi. Il riavvicinamento tra Usa e Russia promosso da Obama ha portato Usa e Italia a convergere su un tema in merito al quale in passato vi erano state incomprensioni, anche se i documenti resi pubblici da WikiLeaks hanno confermato che la stretta relazione del primo ministro Silvio Berlusconi con il suo omologo russo Vladimir Putin continua a essere fonte di preoccupazione per la diplomazia Usa. La nuova strategia Nato, che pure punta a promuovere il partenariato con la Russia, è stata pienamente condivisa e anzi attivamente sostenuta sia da Washington sia da Roma. Permangono tuttavia altre divergenze – per esempio sulla regolamentazione finanziaria – che tuttavia interessano più direttamente la relazione Usa-Ue che quella Usa-Italia.

Gli altri attori. Sul versante delle relazioni con attori estranei (in tutto o in parte) alla cornice multilaterale della politica estera italiana, invece, si intensificano le relazioni con Russia e Libia, anche in virtù dei numerosi incontri diretti del presidente del Consiglio Berlusconi con i leader dei due paesi: quattro incontri con le controparti russe nel corso dell'anno e tre con Gheddafi. Mentre, più in generale, anche rispetto al 2009 l'attivismo del governo in questa direzione appare ulteriormente accresciuto, con

un'ovvia priorità accordata alle aree regionali più vicine, ma non senza iniziative a più ampio raggio verso le aree emergenti, come testimoniato ad esempio dai due incontri di Berlusconi con Lula, uno a Washington e l'altro a Brasilia, dopo lunghi anni di disattenzione nei confronti di quel paese.

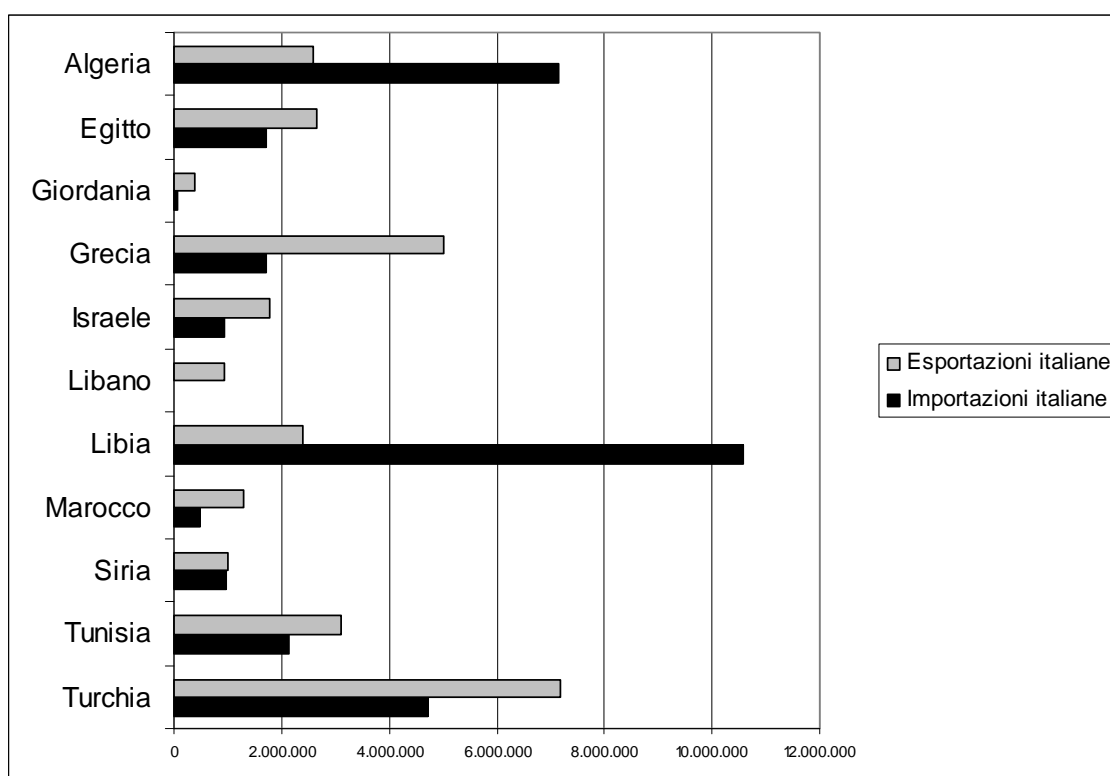
◆ *L'impegno nei Balcani.* L'attenzione verso i Balcani, vista anche nella prospettiva di una futura integrazione nell'Ue, è un esempio positivo di politica bilaterale in un'ottica multilaterale. L'attività del governo nella regione si è sviluppata in modo costante lungo tutto il corso dell'anno, sospinta sul piano congiunturale dalla perdurante instabilità politica della regione e dalle scadenze elettorali, fra cui le prime elezioni politiche del Kosovo indipendente a dicembre; e, su un piano più strategico, dal timore di un possibile affievolimento dell'impegno dell'Ue all'allargamento, oltre che dall'affermazione dei Balcani come fulcro nevralgico per la saldatura degli interessi italiani (economici, strategici, energetici) con Russia e Turchia.

Sul terreno dell'attività bilaterale, l'Italia è impegnata nel consolidare i rapporti con tutti i paesi della regione, badando a non fomentare tensioni interstatuali ancora irrisolte, e promuovendo al contempo la loro graduale europeizzazione. La dimensione economica appare ragguardevole in termini di investimenti privati e di sostegno e coinvolgimento diretto in progetti di sviluppo infrastrutturali e d'interscambio commerciale, tanto da fare dell'Italia, insieme alla Germania, il principale partner commerciale dei paesi della regione (primo partner commerciale dell'Albania e della Croazia, terzo di Bosnia Erzegovina e della Serbia).

Lo sviluppo dei rapporti bilaterali non contraddice, tuttavia, anzi rafforza l'orientamento multilaterale della politica regionale italiana, che vede nell'adesione dei paesi balcanici all'Ue il fattore determinante per la loro stabilizzazione. A tal fine, oltre ad animare le tradizionali organizzazioni regionali (Ince, Iai), l'Italia nel corso del 2010 ha sostenuto l'ipotesi di creare una macro regione, sul modello della Regione del Mar Baltico e della costituenda Regione del Danubio, nell'area fra l'Adriatico e lo Ionio (comprendente Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia, Serbia, Slovenia e Montenegro) e che potrebbe essere completata nel 2014 quando prima la Grecia e poi l'Italia eserciteranno la presidenza della Ue.

◆ *Il Mediterraneo.* Sull'altro versante tradizionale della politica estera italiana, quello della sponda sud del Mediterraneo, del Medio Oriente e del Golfo, l'ulteriore sviluppo delle relazioni bilaterali con paesi come Israele, Libia, Turchia, Egitto e Algeria non è accompagnato invece da un'efficace copertura da parte dell'Unione europea, in passato molto attiva grazie al Partenariato Mediterraneo e oggi paralizzata dal quasi fallimento dell'Unione per il Mediterraneo. Per questo, all'azione bilaterale dell'Italia non sono mancate le occasioni di tensione con i tradizionali contesti multilaterali, Unione europea *in primis*, alimentate anche dal ruolo sempre maggiore che gli interessi commerciali ed energetici delle imprese italiane stanno giocando nel definire le priorità della politica estera italiana in termini concorrenziali rispetto ai partner europei. Mentre l'ambizione di svolgere un ruolo di mediazione sul dossier nucleare iraniano e su quello del conflitto israelo-palestinese (sebbene sbilanciata dal rapporto preferenziale con Israele) si è rivelata come di consueto velleitaria, anche a causa del deterioramento dei rapporti fra le parti in conflitto (vedi Figura 2).

◆ *Priorità Libia.* Nell'ambito della politica mediterranea, un posto a parte continua a essere occupato dai rapporti con la Libia, vuoi per la rilevanza degli interessi economici e commerciali in gioco, vuoi per il dossier dell'immigrazione, vuoi per la difficoltà di conciliare i rapporti privilegiati con Gheddafi con alcune direttrici di fondo della politica estera italiana. Mentre l'interscambio commerciale tra Italia e Libia ha registrato un ulteriore incremento, così come gli investimenti libici in Italia, anche nel 2010 le relazioni fra i due paesi sono state accompagnate da polemiche spesso aspre, sia sul versante interno sia su quello internazionale. In particolare, il Consiglio d'Europa, l'Alto Commissariato dell'Onu e, in minor misura, l'Ue hanno criticato le modalità in cui si è sviluppata la collaborazione italo-libica per il contrasto all'immigrazione clandestina, mettendo l'Italia in una posizione di notevole imbarazzo. Il governo italiano ha a sua volta imputato all'Ue la mancanza di una reale politica comune sull'immigrazione. Le accuse europee e internazionali all'Italia si concentrano sul principio del *non refoulement*, che vieta di respingere i rifugiati verso luoghi dove potrebbe essere a rischio la loro vita o la loro libertà. Forte è rimasta la preoccupazione per la sorte di coloro che vengono rimandati in Libia, un paese che non viene considerato sicuro e dove i migranti sono esposti al rischio di detenzione e tortura. La chiusura della sede dell'Acnur (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) in Libia nel giugno del 2010 ha ulteriormente acuito questi timori.



Fonte: rielaborazione dati Ice

FIG. 2 - Interscambio Italia-paesi del Mediterraneo gen.-nov. 2010 in migliaia di euro

◆ *Il Medio Oriente.* L'impegno italiano in Medio Oriente è rimasto consistente, in particolare nel Libano con la missione militare all'interno di Unifil 2. Il suo obiettivo realistico, tuttavia, sembra ormai ridursi a quello di conservare un difficile *status quo*, senza incidere realmente sulle cause profonde della crisi, tanto che si prospetta un certo

ridimensionamento della presenza militare italiana a vantaggio dell'Afghanistan dove, invece, il contingente italiano è aumentato in modo significativo. Per il resto, oltre al rafforzamento del rapporto con Israele, la politica nei confronti dei paesi del Mediterraneo ha riproposto temi cari alla diplomazia italiana, come il rapporto privilegiato con la Turchia, che va ben oltre il tema controverso dell'adesione all'Ue. Oltre all'interscambio commerciale, cresciuto ulteriormente nel corso del 2010 (con l'Italia saldamente quarta tra i partner commerciali della Turchia), aumenta il ruolo strategico della cooperazione energetica, che prefigura un'originale triade con la Russia nel collegamento dei giacimenti del Caspio al mercato europeo.

◆ *La Russia è più vicina.* Nel punto di raccordo tra la politica estera verso le aree geograficamente più prossime e la proiezione del paese su scala globale, proprio i rapporti con la Russia continuano naturalmente a spiccare per importanza, anche in virtù della diplomazia personalistica del premier. I numerosi incontri bilaterali, privati o ufficiali, a tutti i livelli – compresi quelli di Eni e Finmeccanica, perni della nostra politica industriale nei confronti di Mosca – hanno confermato anche nel 2010 il rapporto con la Russia come l'esempio più importante della tendenza dell'Italia a privilegiare i rapporti bilaterali con alcuni paesi ritenuti fondamentali per l'interesse nazionale. Oltre a rafforzare la cooperazione nell'ambito energetico, l'Italia intende contribuire al processo di modernizzazione della Russia, uno degli obiettivi fondamentali perseguiti dal Cremlino, intraprendendo un vasto spettro di attività: dalle alte tecnologie all'ingegneria aerea, dalla ricerca scientifica al nucleare civile. L'Italia continua dunque a scommettere sulla Russia, sulla base di un approccio pragmatico teso a superare definitivamente le remore politiche e culturali che negli ultimi vent'anni hanno ostacolato i rapporti di questo paese con l'Europa e l'Occidente. Un atteggiamento non sempre condiviso né all'interno del quadro politico italiano né, soprattutto, dai nostri partner europei e atlantici, ma rafforzato dalla recente evoluzione della situazione internazionale e, soprattutto, dal celebrato *reset* nei rapporti russo-americani, che si è ulteriormente consolidato al Vertice di Lisbona di fine novembre.

◆ *Una ripartenza con l'America Latina.* Il 2010 è stato contraddistinto da una ripresa dell'interesse del nostro paese per l'America Latina e i Caraibi, in particolare con il Brasile. Insieme alla cooperazione nella lotta al narcotraffico e al dialogo in materia di diritti umani e democrazia, e oltre naturalmente all'intervento umanitario in occasione del terribile terremoto ad Haiti, i rapporti tra Italia e America Latina mantengono una dimensione prevalentemente economica ed energetica, rafforzata dal fatto che l'America Latina è risultata una delle regioni meno colpite dalla recente crisi finanziaria. Il 2010, in particolare, ha visto un significativo rafforzamento delle relazioni bilaterali con Argentina, Venezuela e Panama e, soprattutto, una decisa accelerazione nei rapporti con il Brasile, suggellati dalla firma del Piano d'Azione di Partenariato Strategico ad aprile e dalla visita del presidente del Consiglio Berlusconi a fine giugno, ma raffreddati proprio alla fine dell'anno dallo scontro sulla mancata estradizione di Cesare Battisti, che è stata vissuta come un'umiliazione dal nostro paese.

◆ *La problematica Africa.* Anche verso il continente africano, la politica estera dell'Italia ha registrato un rinnovato attivismo negli ultimi anni, puntando soprattutto sulle opportunità commerciali e sul contrasto al terrorismo internazionale. È quanto emerge dai principali eventi del 2010: la visita di Frattini in sette stati africani, le attività del

Ministero dello Sviluppo Economico, le difficoltà incontrate dalla cooperazione italiana e analizzate nella Peer Review dell'Ocse, il protagonismo dell'Eni in Uganda. I mutamenti in corso nelle aree di tradizionale interesse strategico per l'Italia (Corno d'Africa e Mozambico), così come gli avvenimenti che vedono protagonisti i paesi nei quali l'Italia ha un interesse commerciale significativo (tra cui Angola e Nigeria) richiedono tuttavia un cambio di passo nella politica africana dell'Italia. Per questo, bisognerebbe rafforzare e integrare tra loro gli strumenti con cui la politica estera italiana si affaccia all'Africa e soprattutto insistere perché il dossier africano, e in particolare il Corno d'Africa, diventi una priorità nell'agenda di politica estera e di sicurezza dell'Unione europea.

◆ *I nuovi grandi attori: Cina e India.* Rimangono, naturalmente, le grandi potenze emergenti dell'Asia, Cina e India, verso le quali al contrario la politica estera italiana continua a mantenere un profilo relativamente basso. Riguardo alla prima, l'esposizione mondiale di Shanghai ha riproposto al nostro mondo politico e imprenditoriale il tema Cina e il nostro interesse a rendere più bilanciato l'interscambio commerciale e gli investimenti, gravato da un sempre crescente passivo della bilancia commerciale italiana. Ma, sul terreno delle iniziative politiche, anche il 2010 non ha fatto registrare eventi significativi, in singolare controtendenza rispetto all'attivismo dei nostri più diretti concorrenti europei, Francia, Germania e Gran Bretagna. Ancora una volta è stato il presidente Napolitano, a fine ottobre, a rappresentare al massimo livello il paese alla chiusura dell'esposizione di Shanghai.

Persino più marcata appare la disattenzione della politica estera italiana nei confronti dell'India, nonostante la crescente importanza di Nuova Delhi testimoniata a fine anno anche dalla importante visita del presidente americano Obama, che è arrivato a sostenere la richiesta del governo indiano (invisa all'Italia) di diventare membro permanente del Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

5. Forme e strumenti della proiezione internazionale dell'Italia

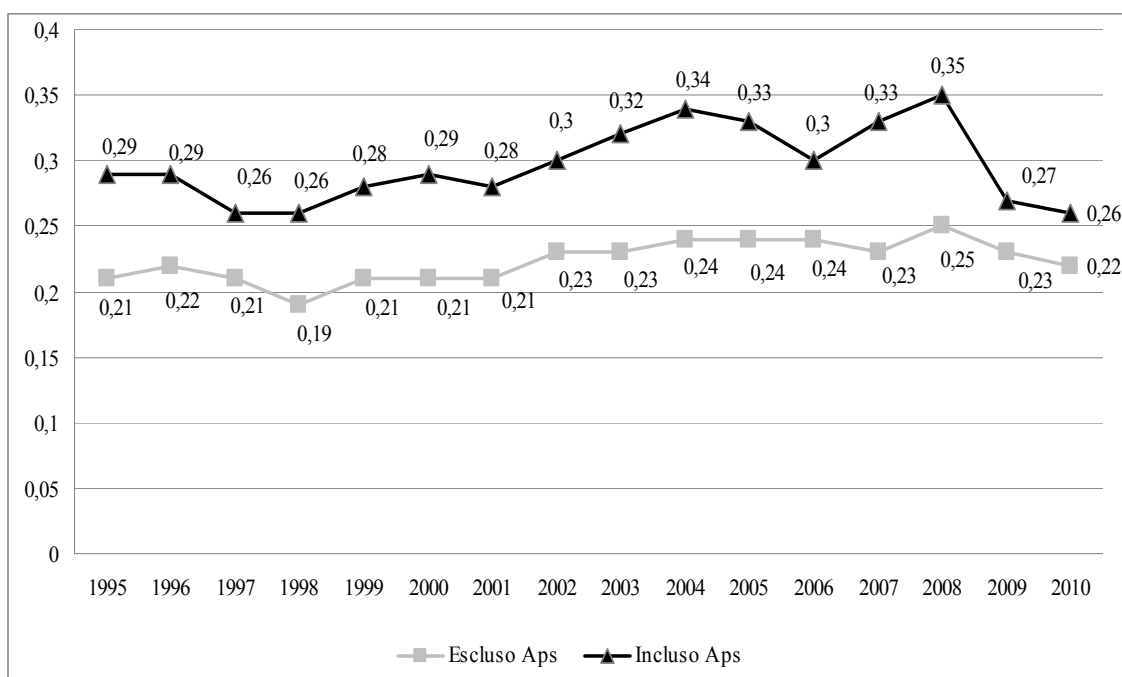
Una maggiore enfasi sulla politica bilaterale implica la disponibilità di adeguate strutture, mezzi e risorse, soprattutto di fronte alla crescente competizione internazionale. L'Italia ha affrontato questa sfida in modo contraddittorio: da una parte ha avviato una profonda riforma delle proprie strutture diplomatiche con l'obiettivo di razionalizzarne la proiezione esterna, dall'altra senza molti ragionamenti sulle priorità vitali del paese, ha continuato a effettuare tagli «che appaiono privi di razionalità e che non valorizzano in alcun modo il ruolo della politica estera come versante d'investimento per il bene del Paese»¹.

Dimagrimento degli Esteri e lieve incremento della Difesa. La percentuale del bilancio dello stato per gli Esteri è passata dallo 0,27% del 2009 allo 0,26% del 2010, toccando il punto più basso dell'ultimo quindicennio (vedi Figura 3). Nonostante gli investimenti per la politica estera in Italia siano già inferiori agli standard dei principali alleati europei, nel 2011 i tagli saranno ancora più pesanti, anche a causa del dimezzamento delle risorse destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps)². In particolare, nello stato

¹ III Commissione, Resoconto del relatore di maggioranza, sottosegretario di stato agli Affari Esteri, Stefania Craxi, giovedì 21 ottobre 2010.

² Lo stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri per il 2011 reca stanziamenti pari a 1.885,8 milioni di euro, con una diminuzione rispetto alle previsioni assestate per il 2010 di 203,1 milioni di euro, pari

di previsione del Ministero degli Affari Esteri per il 2011, i 18 capitoli della «cooperazione a dono» registrano, rispetto alla legge finanziaria 2010, una riduzione di 147,8 milioni, passando dai 326,9 milioni del 2010 ai 179,1 del 2011³.



Fonte: Mae, Leggi di Bilancio

FIG. 3 - Incidenza % del bilancio Mae sul bilancio dello Stato

È una scelta in controtendenza rispetto a quella dei principali paesi europei. Nonostante i tagli dovuti alla crisi economica, infatti, paesi come Francia, Regno Unito e Svezia hanno aumentato anche per il 2011 le disponibilità per l'Aps. Alla fine del 2010, gli investimenti dell'Italia in questo settore erano, invece, ancora ai livelli del 2003, non risultando saldato nessuno dei debiti internazionali pregressi, che continuano ad accumularsi con una ricaduta negativa sulla credibilità internazionale del paese⁴.

Un lieve incremento rispetto all'anno precedente è stato invece registrato per il bilancio della Difesa. (vedi Figura 4).

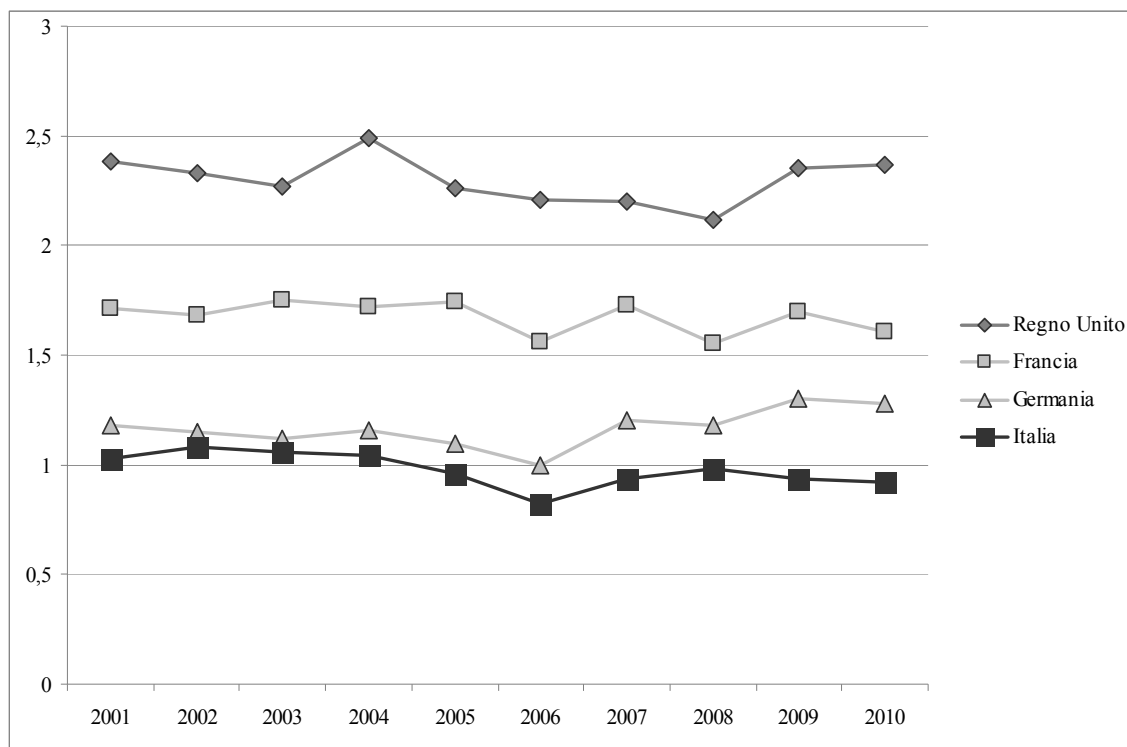
Forti squilibri persistono tuttavia nella suddivisione delle voci di spesa, con problemi di carattere qualitativo oltre che quantitativo. La *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2010*, presentata al parlamento a marzo, stanziava un totale di 20,3 miliardi di euro come bilancio del Ministero della Difesa. Scorporando da tale cifra voci di spesa che non fanno parte del comparto difesa vero e proprio (ad esempio quelle relative ai carabinieri in servizio di sicurezza interna), e aggiungendo invece voci non incluse nel bilancio ministeriale (principalmente quelle relative alle missioni all'estero e i finanziamenti del Ministero dello Sviluppo Economico) si giunge a un totale di 17,6

al 10,8% (rispetto al 4,2% dell'anno precedente). L'ammontare dello stanziamento è quasi interamente assorbito (99,5 %) dalle spese di parte corrente, con margini di spesa estremamente esigui, soprattutto per l'attuazione della riforma del Ministero entrata in vigore a luglio 2010.

³ III Commissione, cit.

⁴ V.I. Viciani, *Cooperazione italiana "ceduta" all'Ue*, in «AffarInternazionali», 12 dicembre 2010.

miliardi⁵. Si tratta di un lieve aumento se confrontato con i 17,1 miliardi dell'anno precedente. In termini di percentuale sul Pil, comunque, il dato italiano rimane inferiore all'1%, meno della media europea (circa 1,4%), e al di sotto del 2% che l'Italia si è impegnata a garantire in sede Nato.



Nota: La funzione Difesa comprende i seguenti settori di spesa: Personale sia militare che civile, al netto delle pensioni; Esercizio, include i costi per formazione, addestramento, manutenzione mezzi e infrastrutture; Investimento, cioè acquisizione di mezzi e materiali. La funzione Difesa comprende quindi tutte le voci di spesa che attengono strettamente all'operatività delle forze armate, escludendo pensioni, costi derivanti dall'utilizzo di militari in funzioni di pubblica sicurezza (Carabinieri), e funzioni esterne (attività non collegate con i compiti istituzionali della Difesa).

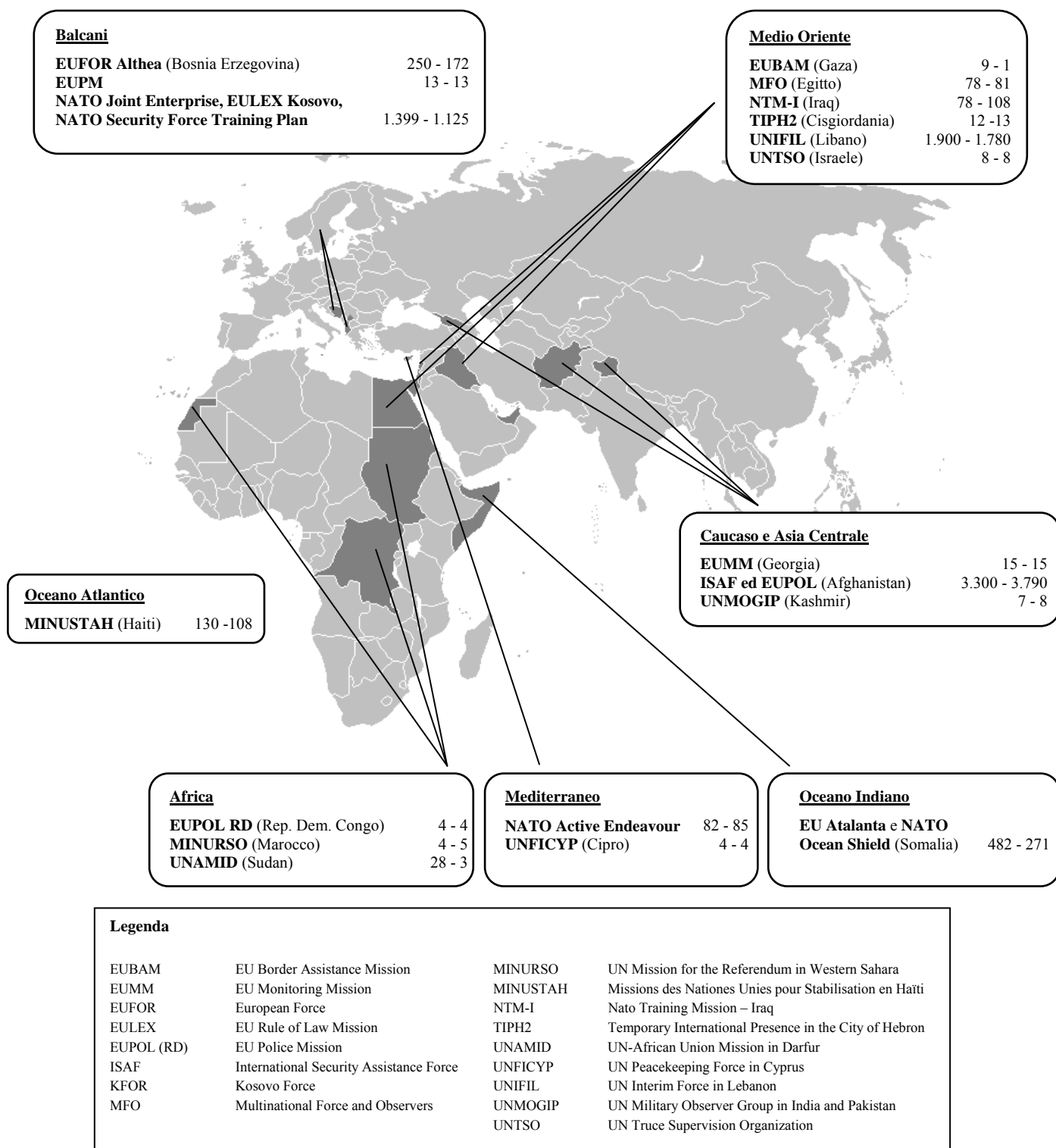
Fonte: Ministero della Difesa, Nota aggiuntiva, vari anni

FIG. 4 - Incidenza % funzione Difesa sul Pil 2001-2010

Missioni militari all'estero. Nel 2010 l'Italia ha confermato il suo tradizionale impegno nelle missioni internazionali. I decreti legge 1/10 e 102/10 hanno prorogato il finanziamento, fino al 31 dicembre 2010, della partecipazione italiana a 33 missioni internazionali, delle quali 30 hanno visto la partecipazione di personale militare. L'impegno italiano in linea generale non è diminuito, con l'eccezione del Kosovo dove l'Italia ha ridotto di 500 uomini il contingente presente nella missione Kfor della Nato.

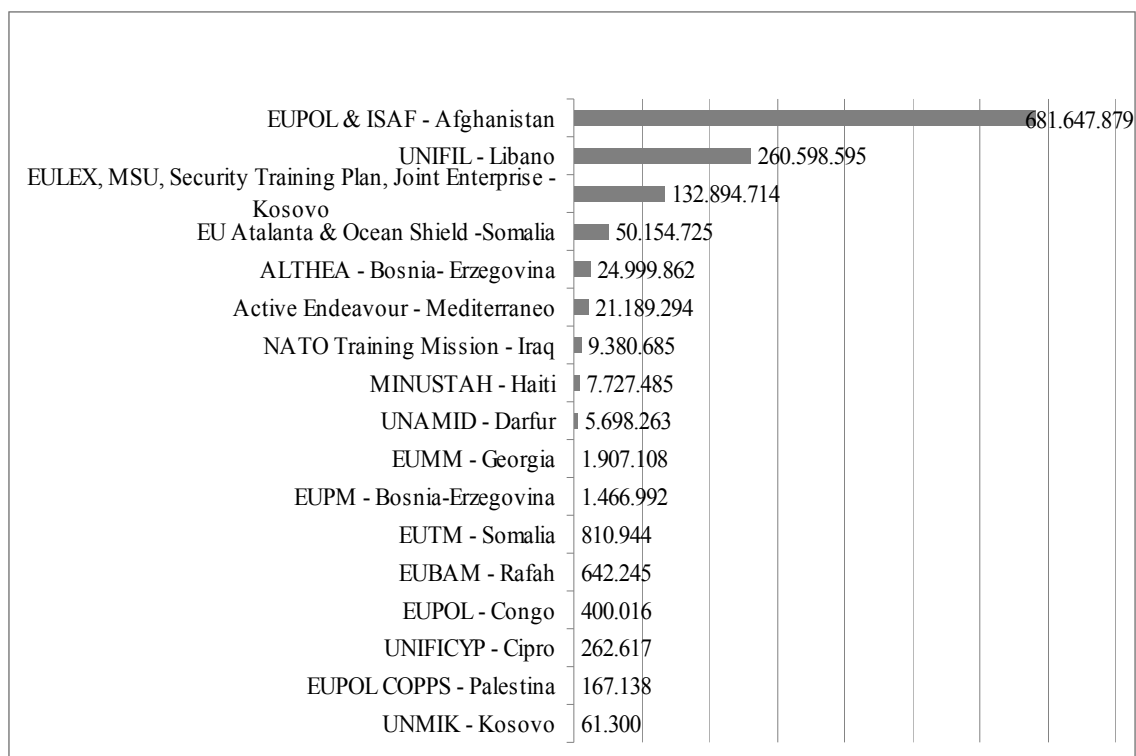
⁵ V. Briani, *Forze armate sotto pressione*, in «AffarInternazionali», 14 aprile 2010.

FIG. 5 - Missioni italiane all'estero 2010 - numero di unità⁶



⁶ Per ciascuna missione, sono riportati due dati relativi al primo e al secondo semestre. La prima cifra rappresenta la media delle unità autorizzate con decreto legge n. 1 del 1° gennaio 2010 e convertito con legge n. 30 del 5 marzo 2010; la seconda, invece, la media delle unità autorizzate con decreto legge n. 102 del 6 luglio 2010 e convertito con legge n. 126 del 3 agosto 2010.

Ciò è avvenuto nel quadro di una riduzione della presenza complessiva alleata di 5.000 uomini, resa possibile dal cambiamento dei compiti della missione, che è passata da un ruolo attivo di mantenimento della sicurezza a una funzione di assistenza alle forze kosovare. L'Italia ha invece incrementato il proprio impegno in Afghanistan nella missione Isaf a guida Nato, uno sforzo apprezzato sia dal segretario generale della Nato che dagli alleati americani e britannici.



Fonte: rielaborazione grafica dati delle due leggi di finanziamento delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia italiane all'estero nel 2010

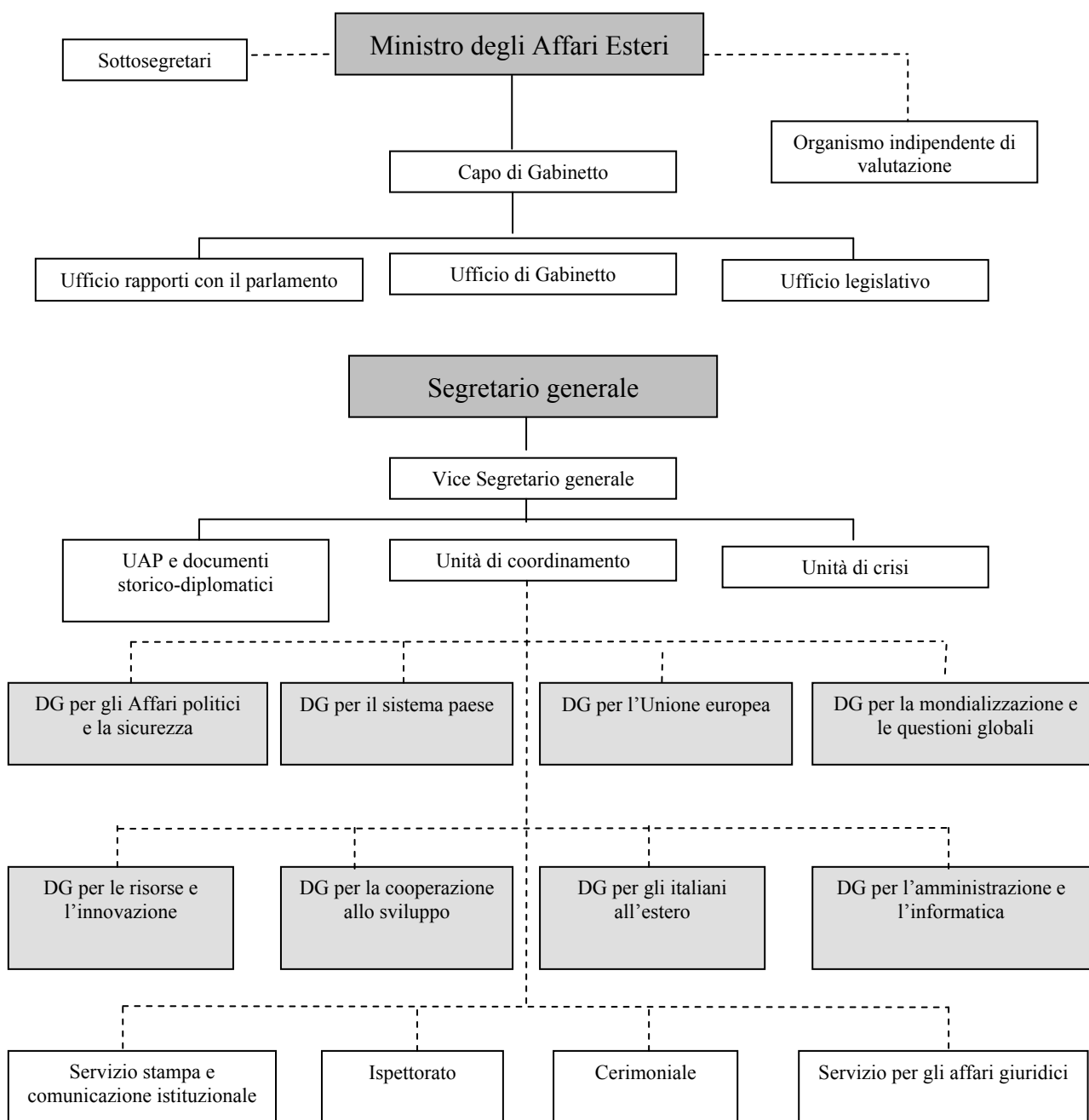
FIG. 6 - Costi delle principali missioni militari e civili dell'Italia nel 2010 (in euro)

I nodi della riforma degli Esteri. La riforma degli Esteri è entrata in vigore a luglio, proprio mentre la polemica dei diplomatici italiani sui tagli alle risorse raggiungeva il suo apice, con il primo sciopero dopo quasi trent'anni (26 luglio). In quell'occasione il segretario generale della Farnesina, Giampiero Massolo, ha sollevato l'«allarme funzionamento» a causa di tagli giudicati «demotivanti per la struttura e per il personale», mentre il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, incontrando a Roma gli ambasciatori per la Conferenza annuale, ha sottolineato che i tagli, pur necessari, non devono «mortificare funzioni e strutture portanti» dello stato, come la diplomazia.

Il problema delle risorse per la riforma rimane aperto: le spese di parte corrente assorbono infatti il 99,5% dello stanziamento pubblico per il Ministero, lasciando margini di manovra estremamente esigui per l'attuazione della nuova normativa. A questo malessere si sono aggiunti, a settembre, i riscontri poco confortanti sulle nomine del nuovo Servizio europeo di azione esterna (Seae): la diplomazia italiana è rimasta tagliata fuori sia dai vertici della nuova struttura che dalla guida delle più prestigiose delegazioni dell'Unione nei paesi terzi.

Nuova catena gerarchica. Al di là degli aspetti economici, l'attuazione della riforma presenta nodi organizzativi di non facile soluzione, a partire, paradossalmente, dai rischi di appesantimento della struttura derivanti proprio dagli sforzi di "semplificazione". La riduzione delle direzioni generali (che da 13 sono diventate 8) ha reso infatti necessaria una riallocazione di personale e responsabilità, da realizzare cercando di non mortificare professionalità e percorsi di carriera. Anche per questo, tra le figure dei direttori generali e quelle dei capi ufficio, la riforma ha introdotto 20 vicedirettori/direttori centrali, nominati direttamente dal ministro. Della gestione delle risorse economiche rimangono invece responsabili i direttori generali. Inoltre, sono stati istituiti 20 vicari dei vicedirettori.

FIG. 7 - Organigramma Ministero degli Affari Esteri



Il risultato finale è che la catena di comando si allunga di due passaggi, rischiando di rendere più macchinosa e dispersiva la trasmissione delle informazioni/decisioni all'interno della struttura. Nello stesso tempo, la riduzione delle direzioni generali (che una larga maggioranza dei diplomatici vedeva con favore, almeno stando a un sondaggio interno svolto a marzo), accresce i poteri sia del Segretario generale (Sg) sia del Consiglio di amministrazione, di cui fanno parte, oltre al Sg, tutti i direttori generali. I critici della riforma hanno sottolineato il rischio di un'eccessiva "verticalizzazione" del sistema, cui potrebbe tuttavia non corrispondere una maggiore efficienza.

Rete estera e visione strategica. Alcune preoccupazioni si sono registrate anche su un altro snodo chiave della riforma, quello delle sedi diplomatiche all'estero e delle nuove responsabilità finanziarie degli ambasciatori "manager". È difficile infatti promuovere il "sistema paese" dovendo fare i conti con tagli così rilevanti delle risorse. La riforma del bilancio degli esteri, adottata parallelamente a quella della struttura, ha introdotto la possibilità per gli ambasciatori di ricorrere a sponsor esterni, ma non è facile per un'ambasciata individuare soggetti disposti a finanziare iniziative dell'Italia all'estero senza imporre condizionamenti. Per ovviare a questo rischio, la Farnesina ha approvato un regolamento attuativo della riforma veramente rigoroso, con la conseguenza però di rendere molto complessa, per gli ambasciatori, la ricerca e selezione dei possibili sponsor.

Obiettivo non meno importante, e in cima alle priorità della riforma, è di accrescere il coordinamento dei troppi organismi italiani operanti all'estero, che agiscono spesso in modo tra loro incoerente. Oltre ai programmi del ministero per il Commercio con l'estero ci sono quelli di Ice e Sace, cui si aggiungono ben 145 sedi di regioni ed enti locali: un'enorme sovrapposizione di risorse umane e materiali che la nuova – e fondamentale nelle intenzioni degli ideatori – direzione generale per il "sistema Paese" deve cercare di razionalizzare, anche attraverso la valorizzazione della rete estera del Mae. Di questa rete fanno parte, infatti, oltre 300 tra ambasciate, consolati, istituti di cultura, unità tecniche locali per la cooperazione, cui la nuova Direzione generale (Dg) deve fornire una "visione strategica complessiva". Ma sarà estremamente arduo riuscire a farlo mentre si riduce il numero dei consolati (che diverranno 85-86, rispetto ai 116 originari, già scesi a 96) e si cerca di mantenere inalterato il livello di servizi (anche attraverso l'uso di internet e dei "consolati digitali") alla comunità degli italiani all'estero, che conta circa cinque milioni di persone ed è una delle più numerose del mondo.

Più in generale è necessario aggiungere che la riforma del Mae rischia di rimanere zoppa se non si vara un discorso più ampio di ripensamento dell'intera struttura istituzionale che in Italia si occupa di politica estera, dalla Presidenza del Consiglio al Ministero delle Attività Produttive, dalla Difesa al Tesoro. Ripensamento che non riguarda solo il vecchio e mai completamente risolto tema del coordinamento fra le amministrazioni, ma quello più sostanziale dell'individuazione di una catena di comando nella gestione degli affari internazionali e della creazione di organismi con funzione di collegamento, tipo il National Security Council e il National Economic Council americani.

La questione non è puramente interna poiché l'obiettivo è innanzitutto di accrescere la competitività. Si tratta infatti di sintonizzare il sistema diplomatico italiano con quello dei principali partner europei in termini di efficienza e capacità, in linea con le tendenze in atto nel sistema internazionale e con gli impulsi provenienti dall'istituzione del Servizio diplomatico europeo. Sia la portata dei tagli di bilancio che le oggettive difficoltà di attuazione di una riforma a "costo zero" rendono sempre più complesso per la diplo-

mazia italiana riuscire a promuovere efficacemente gli obiettivi politici e culturali dell'Italia nel mondo, com'è riuscita a fare per molti anni, con importanti risultati per tutto il paese⁷.

La presenza italiana nelle organizzazioni internazionali. In considerazione degli obiettivi di politica estera che l'Italia intende perseguire nel quadro del multilateralismo, assume una rilevanza cruciale la presenza di rappresentanti italiani nelle principali organizzazioni internazionali. Da questo punto di vista, il 2010 sembra confermare un trend di più lungo periodo che indica un disequilibrio fra la presenza italiana – in particolare nell'Onu e nell'Ue – e il peso potenziale del paese. Tale presenza sembra infatti essere sottodimensionata, soprattutto se valutata in termini comparativi con i livelli di ricchezza e la demografia di altri paesi europei⁸.

Il dato più significativo degli ultimi anni riguarda non tanto la dimensione quantitativa dei rappresentanti italiani, ma piuttosto la flessione della presenza italiana nelle posizioni apicali delle organizzazioni internazionali, sia nel sistema Onu sia, seppur in misura minore, nelle istituzioni comunitarie⁹. Se è vero che l'Italia deve fare i conti con una competizione intensificatasi negli ultimi anni, in ragione degli allargamenti dell'Ue e del nuovo protagonismo dei paesi emergenti su scala internazionale, è altrettanto vero che rispetto ad altri partner europei – ugualmente esposti a tale competizione – gode di una presenza internazionale non del tutto proporzionata e soddisfacente.

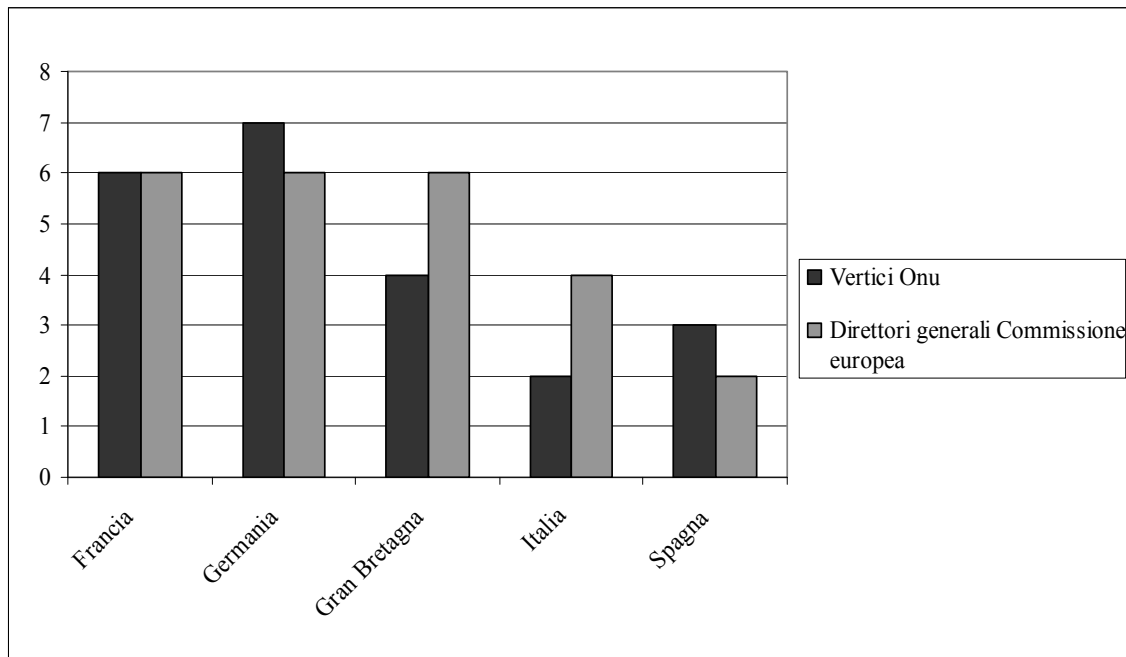
Sul versante Ue, nel corso del 2010 l'Italia ha raccolto un risultato piuttosto deludente nel processo di formazione del Servizio diplomatico europeo previsto dal Trattato di Lisbona. Fra le nomine di 29 capi delegazione, annunciati a settembre dall'alto rappresentante Catherine Ashton, l'Italia ha ottenuto due incarichi: in Albania, dove la missione è guidata dall'ambasciatore Ettore Sequi, già ambasciatore italiano e poi rappresentante per l'Ue in Afghanistan; in Uganda, con la nomina di Roberto Ridolfi, già funzionario della Commissione europea. Il risultato sembra deludere le aspettative soprattutto se paragonato alle nomine di rappresentanti provenienti da altri paesi: la Spagna si è vista attribuire quattro capi delegazione (fra i quali l'Argentina) e il posto di vice capo delegazione in Cina; un rappresentante tedesco guiderà la delegazione a Pechino; Francia e Irlanda hanno ottenuto tre nomine ciascuna; altre destinazioni ambite, come il Giappone e il Sudafrica sono state assegnate rispettivamente ad Austria e Olanda. A ottobre, la Ashton ha poi completato le nomine con la scelta dei vertici del personale del Servizio diplomatico, fra i quali non sono stati scelti rappresentanti italiani¹⁰.

⁷ R. Matarazzo, *Ministero degli esteri, i nervi scoperti della riforma*, in «AffarInternazionali», 6 agosto 2010.

⁸ Si vedano F. Bastagli, *L'Italia nell'esecutivo dell'Onu: quanto contiamo?*, Ispi Commentary, 20 settembre 2010 e *Bored by Brussels. Why does Italy punch so far below its weight in the European Union?*, in «the Economist», 29 luglio 2010.

⁹ P. Magri, *La presenza italiana nelle organizzazioni internazionali. Dove siamo?*, Ispi Commentary, 20 settembre 2010.

¹⁰ Ad affiancare il segretario generale Pierre Vimont (Francia), sono stati nominati i due vicesegretari Helga Schmid (Germania) e Maciej Popowski (Polonia). Per la carica di direttore generale operativo è stato scelto David O'Sullivan (Irlanda).



Fonte: rielaborazione dati United Nations Protocol and Liason Service e Commissione europea

FIG. 8 - Presenza italiana nelle posizioni apicali dell'Onu e nelle Direzioni generali della Commissione Europea (gennaio 2011)

In ambito Onu, nel 2010 l'Italia ha perso una posizione di notevole prestigio, tradizionalmente affidata dai primi anni '80 a un italiano: quella di sotto segretario generale con sede a Vienna¹¹. Rimangono dunque solo due italiani ai vertici dell'Onu: Filippo Grandi (nominato a gennaio Commissario generale dell'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'assistenza ai profughi palestinesi)¹² e Lamberto Zannier (dal 2005 rappresentante speciale del segretario generale per il Kosovo e capo della missione Unmik). Anche in questo caso, una presenza molto inferiore rispetto ad altri paesi europei come Francia, Germania e Gran Bretagna.

Crescente attività europea del Parlamento. Durante questa legislatura (XVI) si è registrato un notevole incremento dell'attività del Parlamento sui temi europei, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009). In questa legislatura la Camera dei deputati ha esaminato, ad esempio, ben 81 atti e progetti di atti dell'Ue, rispetto agli 8 esaminati nella legislatura precedente (aprile 2006-aprile 2008), con 31 documenti finali approvati (rispetto ai cinque della precedente) e 10 esami di conformità al principio di sussidiarietà nell'ambito dei nuovi poteri attribuiti ai parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona. Sempre alla Camera, le comunicazioni del ministro degli Esteri sull'attività del Consiglio europeo sono state dieci in questa legislatura rispetto alle due della precedente, le audizioni relative all'attività dell'Ue 175 rispetto alle 70 della precedente e, infine, le sedute delle commissioni dedicate alle politiche europee 564 rispetto alle 200 della legislatura precedente. Nello stesso tempo, sono cresciuti anche i decreti legislativi volti all'attuazione del diritto dell'Unione europea: nella legislatura in cor-

¹¹ Posizione ricoperta fino a luglio 2010 da Antonio Maria Costa.

¹² Dal 2005 Filippo Grandi era vicecommissario generale della stessa agenzia.

so hanno raggiunto il 73% del totale¹³. Per quanto riguarda il Senato, nel corso del 2010 si è pronunciato in via definitiva su 74 progetti di atti legislativi (trasmettendo alla Commissione europea i relativi atti di indirizzo) a fronte dei 17 atti trasmessi nel 2009 attraverso la cosiddetta “procedura Barroso”. Nel complesso, il parlamento italiano risulta tra i più attivi dell’Ue sulle questioni europee¹⁴. Nonostante questi dati e gli sforzi per il recepimento della legislazione dell’Ue, i temi europei continuano a essere abbastanza marginali nel dibattito parlamentare e, più in generale, in quello politico.

Nel corso dell’anno il Parlamento ha approvato la ratifica di 19 trattati internazionali, alcuni dei quali erano in attesa da diversi anni. Trentuno sono state invece le risoluzioni su varie materie di politica estera approvate dalle Assemblee di Camera e Senato e dalle Commissioni affari esteri o dell’Unione europea.

6. Conclusioni

Il quadro qui delineato evidenzia una relativa debolezza dell’Italia, legata principalmente a due fattori. Il primo deriva dalla crisi del sistema multilaterale in generale e dalle incertezze di quello europeo. Il quadro di riferimento che ha definito le opportunità e i limiti dell’azione di politica estera dell’Italia dopo la Seconda Guerra Mondiale ha perso buona parte del suo peso globale e della sua forza normativa. Il secondo fattore deriva dalla fragilità economica e politica del paese e spiega le grandi difficoltà che l’Italia incontra quando si trova a competere con altri interlocutori.

Ma al di là di questi limiti e difficoltà, il problema di fondo per un paese che si definisce “media potenza” è quello di individuare una strategia che consenta il miglior uso delle scarse risorse disponibili. Già lo scorso anno questo annuario si concludeva con l’invito ad aprire un approfondito dibattito tra tutte le maggiori componenti politiche e culturali del paese, per approdare quanto più vicini possibile a un largo consenso nazionale, che contribuisse a dare maggiore certezza nel tempo e maggiore credibilità alla politica estera italiana.

Questa raccomandazione rimane valida anche oggi e, anzi, acquista un’urgenza ancora maggiore. L’Italia resta distratta infatti da tutt’altre vicende, a volte serie, altre volte molto meno, e questo danneggia gravemente la sua immagine in campo internazionale, malgrado gli sforzi e i sacrifici (talora eroici) compiuti da moltissimi operatori. Ma la “distrazione” del paese e della sua classe dirigente costituiscono un grave handicap, del tutto evitabile e quindi anche sommamente ingiusto.

Quale potrebbe essere, dunque, una strategia italiana? Alcuni in realtà dubitano che sia opportuno delinearla, in quanto temono che essa finirebbe per limitare la nostra libertà di scelta e farci perdere occasioni preziose. È quello che potremmo definire un approccio “levantino” alla politica estera: un termine che già in passato è stato ampiamente usato per descrivere (a volte ingiustamente, ma tant’è) le fatiche della nostra diplomazia, sia prima dello stato unitario che dopo, tacciata di machiavellismo di basso conio o addirittura di semplice avidità commerciale. Tuttavia, anche per fare i levantini servono gli strumenti adatti ed è opportuno mobilitare il necessario consenso politico. In altri termini, anche qualora non si volesse mettere per iscritto una strategia o non si deside-

¹³ Camera dei deputati, Servizio studi e Ufficio Rapporti con l’Unione europea.

¹⁴ *Annual Report 2009 on Relations between the European Commission and National Parliaments*, COM (2010)291, def.

rasse aprire un dibattito pubblico, essa continuerebbe comunque a essere necessaria, almeno per evitare quanto più possibile impotenza e velleitarismo.

Come conferma l'analisi svolta in questo annuario sono tre le possibili direttrici della politica estera italiana.

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

Un altro problema consiste nel fatto che una più stretta alleanza con gli Usa potrebbe creare problemi alla politica estera italiana sia nel Mediterraneo che nei confronti della Russia (e forse, nel più lungo termine, anche della Turchia), indebolendo l'immagine di un'Italia più aperta e disponibile, in grado di mediare anche con quanto ad altri potrebbe apparire inaccettabile. Infine, è sempre possibile che una tale alleanza asimmetrica finisca per indebolire ulteriormente la forza delle istituzioni multilaterali e in particolare le prospettive dell'Ue: basti ricordare quello che avvenne in Europa quando l'amministrazione Bush premette decisamente sul pedale "asimmetrico" in occasione della guerra in Iraq.

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

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

essa dovrebbe essere condotta in modo da non suscitare reazioni eccessive da parte del contesto internazionale.

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

Siamo quindi alla terza direttrice della politica estera italiana, quella che può essere definita del *multilateralismo attivo*, o anche propositivo. Non si tratta semplicemente di confermare la presenza negli organismi multilaterali o di affermare un'esigenza generale e generica di un loro rilancio o potenziamento. In effetti, e in collegamento con gli altri punti qualificanti della politica estera italiana (i rapporti asimmetrici e l'autonomia bilaterale), si tratta di individuare i temi e le coalizioni possibili per rafforzare determinate politiche multilaterali. In altri termini, oggi è difficile pensare a una politica multilaterale efficace che prescindendo da un'accentuata capacità di mobilitare interessi e alleanze bilaterali che, selettivamente, possano operare a favore di determinate scelte o strumenti.

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

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

Facsimile copertina e indici Annuario IAI/ISPI in via di pubblicazione presso il Mulino, Bologna



Indice

Abbreviazioni

Parte prima Rapporto introduttivo

L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale

1. La politica estera italiana. Alcune costanti storiche
2. I nuovi fattori di debolezza
3. Bilateralismo e multilateralismo verso un nuovo equilibrio
4. La crescita del bilateralismo
5. Forme e strumenti della proiezione internazionale dell'Italia
6. Conclusioni

Parte seconda Capitoli settoriali

1. L'evoluzione della governance economica e della vigilanza finanziaria europea
2. Verso una difficile riforma del sistema multilaterale
3. Le attività nel campo della sicurezza e difesa
4. Un anno non facile nell'Unione europea
5. I rapporti con Washington
6. Il persistente impegno nei Balcani
7. La Russia, il Caucaso e le questioni energetiche
8. Mediterraneo, Medio Oriente e Nord Africa
9. Il rinnovato interesse per l'America Latina
10. Alla scoperta della Cina e dell'India
11. Interessi commerciali e lotta al terrorismo nell'Africa subsahariana
12. Il contrastato dossier sulle migrazioni

Documentazione

Cronologia della politica estera italiana, gennaio-dicembre 2010

Cronologia dei principali eventi europei e internazionali, gennaio-dicembre 2010

Indice dei nomi

Indice dei nomi geografici

Notizie sugli autori

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno della *Compagnia di San Paolo* di Torino e della *Fondazione Cariplo* di Milano

Curatori: Gianni Bonvicini, Alessandro Colombo

Coordinamento scientifico: Andrea Carati, Raffaello Matarazzo

Consulenza scientifica: Ettore Greco, Stefano Silvestri, Iai; Boris Biancheri e Paolo Magri, Ispi

Documentaristi: Alessandra Briganti, Matteo Villa

Hanno inoltre contribuito all'Annuario:

Riccardo Alcaro, Emiliano Alessandri, Domenico Amirante, Alessandra Bertino,
Valerio Briani, Franco Bruni, Giampaolo Calchi Novati, Silvia Colombo,
Michele Comelli, Federica Di Camillo, Alessia Di Pascale, Aldo Ferrari, Carlo Frappi,
Serena Giusti, Paolo Guerrieri, Alessandro Marrone, Francesco Montessoro,
Antonella Mori, Bruno Nascimbene, Federico Niglia, Tomislava Penkova,
Nicoletta Pirozzi, Lia Quartapelle, Valeria Talbot, Nathalie Tocci,
Alessandro Riccardo Ungaro, Arturo Varvelli, Antonio Villafranca

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda