

# L'ITALIA E LA TRASFORMAZIONE DELLO SCENARIO INTERNAZIONALE

Capitolo introduttivo dell'Annuario IAI/ISPI  
La politica estera dell'Italia  
Edizione 2012



“il Mulino”, Bologna

Seminario

## **TRA DECLINO E RILANCIO: LE SFIDE DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA**

*Lunedì 23 aprile 2012*

Senato della Repubblica  
Sala capitolare presso il Chiostro del Convento di Santa Maria sopra  
Minerva, Piazza della Minerva, 38 - Roma





## L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale

Nell'ultimo anno, più ancora che in quelli precedenti, la politica estera italiana si è trovata stretta nella morsa di una duplice crisi interna e internazionale. Da un lato, è arrivato al punto di rottura il deterioramento degli equilibri politici, economici e istituzionali interni, dapprima con il crollo della credibilità internazionale e la tempesta sui mercati finanziari e, più tardi, con la transizione dal governo Berlusconi al governo Monti, avvenuta nel nome di uno stato di necessità orientato nientedimeno che al salvataggio del paese. Dall'altro lato, il contesto internazionale nel quale è maturata – e dal quale ha tratto alimento – la crisi politica ed economica dell'Italia ha dato segni altrettanto inequivocabili di cedimento, tanto sul terreno diplomatico e strategico quanto, non casualmente, su quello normativo e istituzionale.

Proprio questa simultaneità appare il problema più intrattabile per un paese che, nel pieno di una crisi economica e istituzionale interna, avrebbe almeno bisogno di un contesto esterno stabile e prevedibile. Le stesse tradizionali opzioni della politica estera italiana ne risultano gravemente compromesse. Come in occasione dell'ultima grande crisi dei primi anni Novanta, infatti, anche nell'ultimo anno l'Italia ha cercato rifugio nella consueta pluralità di ancoraggi esterni – dall'Unione europea (Ue) all'Alleanza atlantica agli Stati Uniti – riassunti dal varo e dal disegno stesso del nuovo governo Monti. Ma, a differenza che allora, anche i soggetti ai quali si è rivolta stanno vivendo una profonda crisi di efficienza e di identità, col risultato di rendere qualunque ancoraggio problematico e, in ogni caso, fragile.

### 1. Il contesto della politica estera italiana. La crisi della *leadership* internazionale

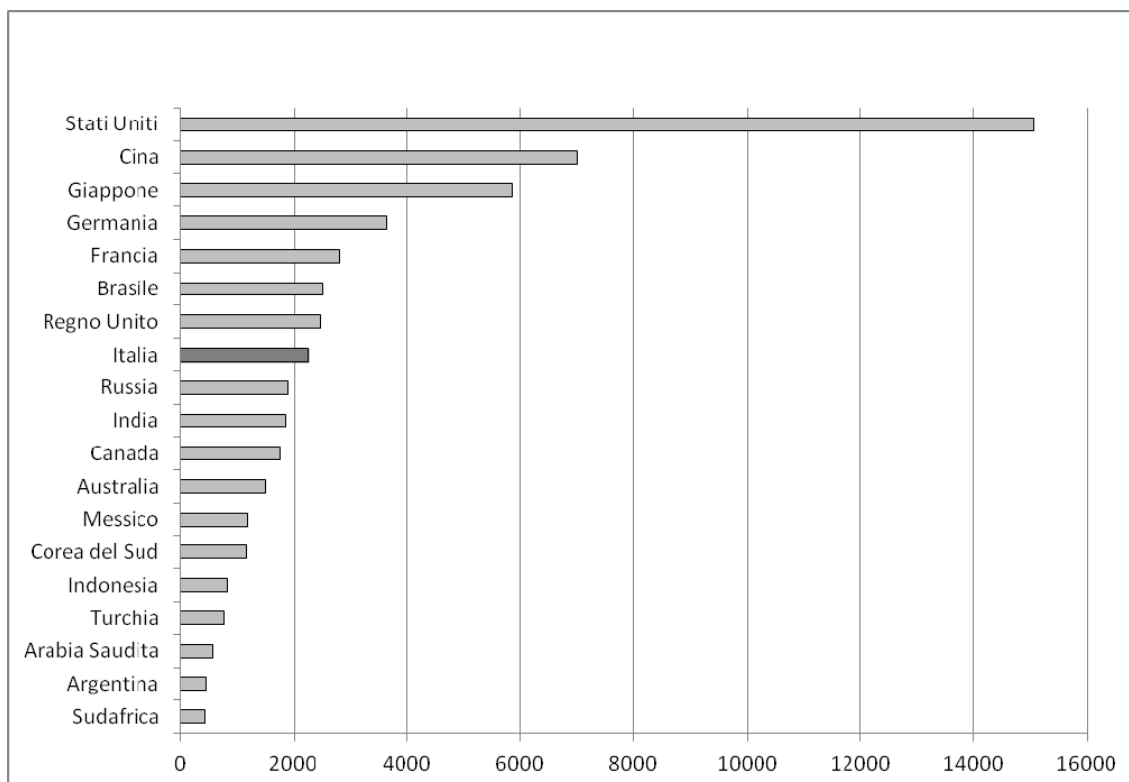
Al vertice di questo smottamento sta una imprevedibile (ancora fino a pochi anni fa) carenza di *leadership*, che è anche il tratto più paradossale dell'attuale contesto internazionale. Un contesto gerarchico e organizzato quanto mai era stato in passato quello internazionale – in virtù della densità istituzionale cresciuta a partire dalla seconda metà del Novecento, da un lato, e della superiorità politica e militare degli Stati Uniti, dall'altro – appare sempre più drammaticamente fuori controllo, come avevano già suggerito le difficoltà incontrate dagli interventi multilaterali in Iraq e in Afghanistan e come ha ribadito, su scala ancora maggiore, la grande crisi economica e finanziaria dell'ultimo triennio.

Se non all'origine, certamente al centro di questa crisi di controllo sta il declino della capacità di *leadership* degli Stati Uniti – cioè del paese uscito trionfatore dai grandi conflitti politici e militari del Novecento, oltre che del punto di riferimento obbligato della politica estera italiana dal 1945 a oggi. In questo declino si mischiano (alimentandosi reciprocamente) fattori oggettivi e soggettivi. Al livello più superficiale, il declino della *leadership* americana non è che il prodotto del declino relativo del potere americano, spinto da una combinazione di squilibri economici e politici e accelerato, nell'ultimo decennio, dalla crescita dei competitori asiatici e dalla crisi economica e finanziaria. Anche senza esagerare la portata del declino americano e, corrispettivamente, le prospettive di crescita dei potenziali competitori<sup>1</sup>, i dati provvisori della redistribuzione sono impressionanti. Se, ancora nel 2000, il Pil degli Stati Uniti costituiva il 61% della somma del Pil degli altri paesi del G20, nel 2010 la percentuale è crollata al 42%. Nello stesso arco di tempo, il Pil americano è passato dall'essere poco più di otto volte a poco meno di tre volte quello della Cina<sup>2</sup>, che ha già scalzato gli Stati

---

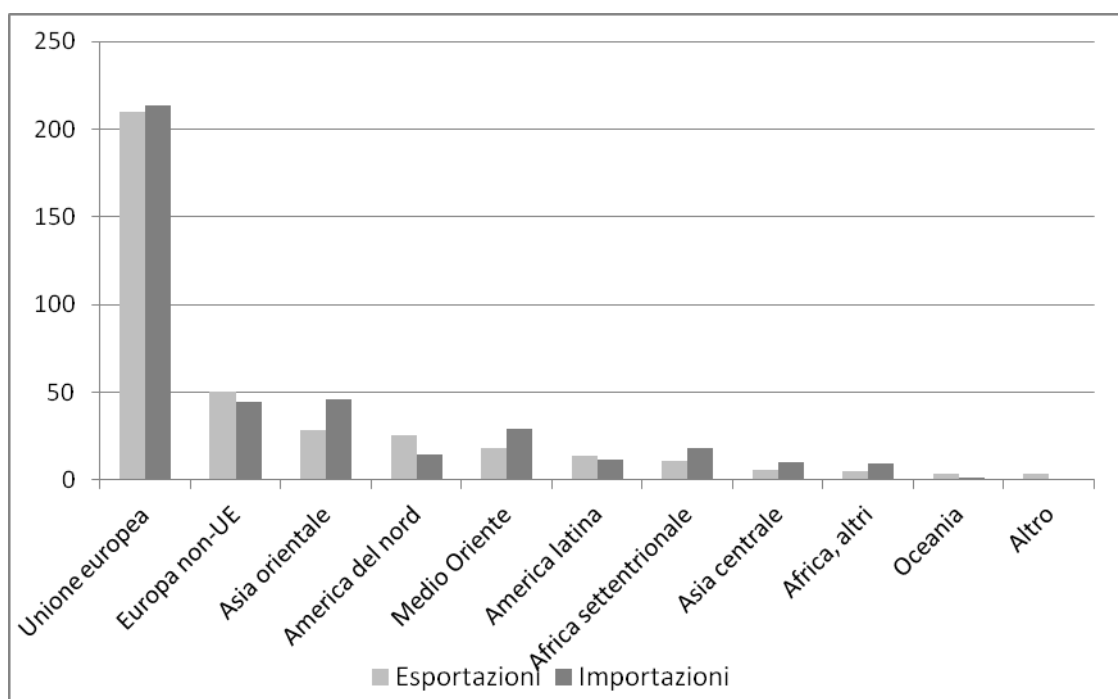
<sup>1</sup> Per una rassegna del dibattito, si veda C. Layne, *The Waning of U.S. Hegemony. Myth or Reality? A Review Essay*, in «International Security», 34, n. 1, 2009, pp. 147-172.

<sup>2</sup> C. Wolf, *The Facts about American «Decline»*, in «Wall Street Journal», 13 aprile 2011.



**Fig.1. Pil 2011 dei paesi del G20 (in miliardi di dollari)**

Fonte: Fondo monetario internazionale.



**Fig. 2 - Interscambio Italia per aree geografiche, 2011 (in miliardi di euro)**

Fonte: Istituto per il commercio con l'estero.

Uniti dal ruolo di principale centro manifatturiero mondiale e ha continuato ad accumulare avanzi commerciali reinvestiti nel mercato e nel finanziamento del debito pubblico americano.

Su questa base materiale, poi, la crisi della *leadership* è stata esacerbata dalla perdita di orientamento della politica estera e di sicurezza degli Stati Uniti, confermata anche nel 2011 dalla sorpresa prima e dalle esitazioni poi di fronte all'epidemia di rivolte nei paesi arabi; dalla completa assenza di iniziative sul tavolo del negoziato israelo-palestinese; dall'incapacità di negoziare un accordo per la permanenza di truppe americane in Iraq; dalla continua crisi dei rapporti con alcuni dei tradizionali alleati, Turchia e Pakistan in testa; e, più in generale, dall'incertezza sull'esistenza stessa di una qualche dottrina Obama in grado di rimediare ai fallimenti della dottrina Bush<sup>3</sup>. Privata della determinatezza strategica e ideologica del passato bipolare, la Grande Strategia americana del dopoguerra fredda sembra sprofondare sempre di più in un labirinto di oscillazioni diplomatiche (tanto nei confronti degli alleati che dei potenziali competitori), scelte avventate (come la guerra contro l'Iraq) e interpretazioni semplicistiche e forzate del contesto internazionale (riassunte nell'architettura della «guerra globale al terrore»), destinate a riaprire ogni volta lo stesso dilemma tra il timore di dissanguare le proprie risorse e quello di perdere la propria credibilità. Assumendosi direttamente l'onere di garantire l'ordine nei diversi contesti regionali, gli Stati Uniti ottengono il vantaggio di confermare la propria centralità politica e strategica, ma a rischio di correre incontro alla malattia mortale di tutte le potenze egemoniche, il disallineamento tra impegni e risorse. Selezionando in modo più prudente gli impegni, al contrario, essi allontanano lo spettro della crisi fiscale, ma rischiano di fare crescere il dubbio fra alleati e avversari sulla credibilità degli impegni residui, incoraggiando gli uni e gli altri a procurarsi la sicurezza in qualche altro modo<sup>4</sup>.

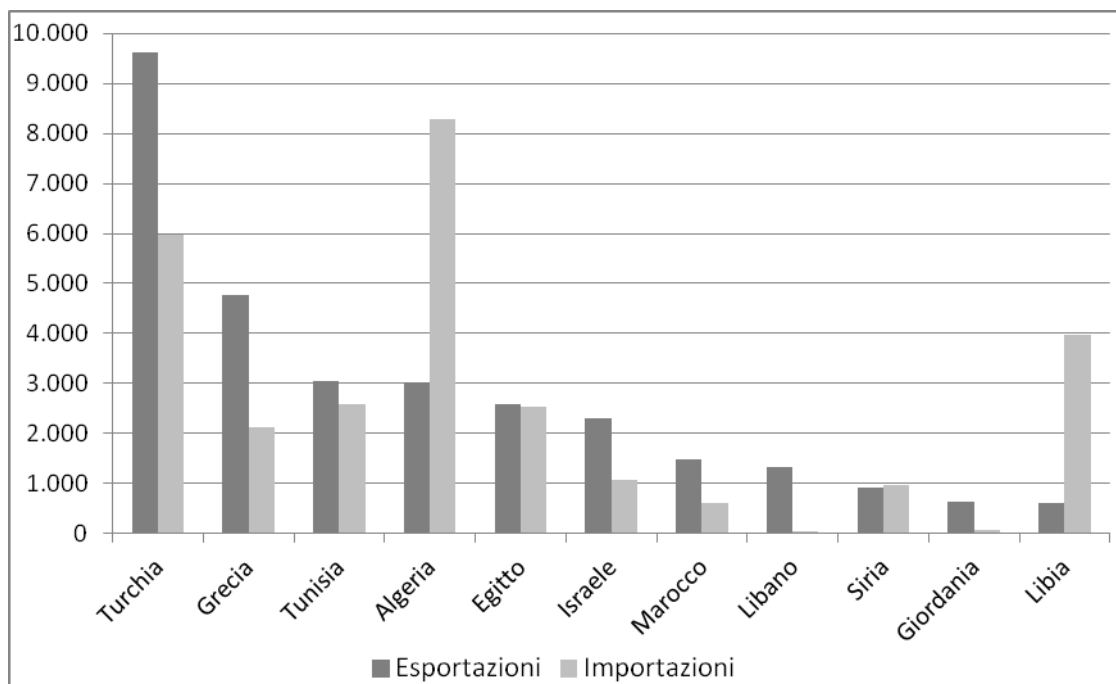
Alla crisi di credibilità della *leadership* degli Stati Uniti si somma la crisi ancora più marcata dell'altro pilastro della politica estera italiana del secondo dopoguerra, il multilateralismo. Lasciamo pure da parte la questione – teoricamente e anche politicamente cruciale – di se e quale relazione esista tra i due processi; se la crisi del multilateralismo non faccia che riflettere quella dell'egemonia degli Stati Uniti o, invece, segua un percorso a sé; e, quindi, se essa possa essere superata anche nell'eventualità di una prossima fine dell'egemonia americana o sia destinata a seguire la parabola della prima<sup>5</sup>. Quello che al momento conta, per l'Italia, è che la crisi del multilateralismo indebolisce proprio quella che, fino al recente passato, ha costituito la soluzione più fortunata alle tradizionali debolezze della sua politica estera: l'incertezza sul proprio rango e ruolo, la non autosufficienza sul terreno della sicurezza, l'esitazione a riappropriarsi della grammatica dell'interesse nazionale, l'esposizione stessa a un contesto regionale e sub-regionale eccezionalmente instabile – come hanno ricordato, anche nell'ultimo anno, non soltanto la grande (e imprevista) ondata di trasformazione nella sponda sud del Mediterraneo, ma anche i segnali di scricchiolio dell'ordine post-

---

<sup>3</sup> Per una valutazione positiva della rielaborazione strategica dell'attuale amministrazione, D.W. Drezner, *Does Obama Have a Grand Strategy?*, in «Foreign Affairs», 90, n. 4, luglio-agosto 2011.

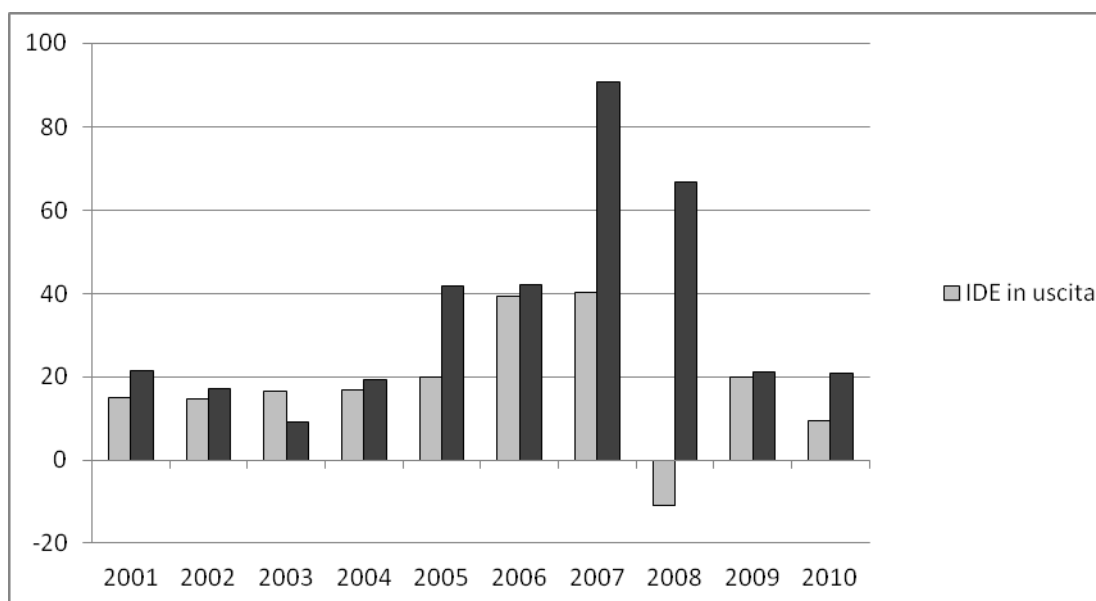
<sup>4</sup> I segnali di un prossimo ridimensionamento della presenza anche militare degli Stati Uniti hanno riaperto il dibattito tra politici, studiosi e commentatori. Per due tesi contrapposte, si vedano N.P. Monteiro, *Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful*, in «International Security», 36, n. 3, Inverno 2011-12, pp. 9-40, J.M. Parent e P.R. MacDonald, *The Wisdom of Retrenchment*, in «Foreign Affairs», 90, n. 6, novembre-dicembre 2011.

<sup>5</sup> Come noto, questo tema del rapporto tra istituzioni ed egemonia costituisce uno dei principali temi in discussione nello studio delle relazioni internazionali. Per due interventi di segno opposto sull'evoluzione in corso, si vedano G.J. Ikenberry, *The Future of the Liberal World Order*, in «Foreign Affairs», 90, n. 3, maggio-giugno 2011; I. Bremmer e N. Roubini, *A G-Zero World*, in «Foreign Affairs», 90, n. 2, marzo-aprile 2011.



**Fig. 3 – Interscambio Italia-paesi del Mediterraneo, 2011** (in milioni di euro)

Fonte: Istituto per il commercio con l'estero.



**Fig. 4 - Investimenti diretti esteri stranieri in Italia e dell'Italia nel mondo** (in milioni di dollari)

Fonte: United Nations on Trade and Development.

bellico nella ex Jugoslavia.

La crisi del controllo è completata, sul versante istituzionale, dall'incertezza sui principi e le norme fondamentali della convivenza internazionale. I contorni di questa vera e propria crisi costituente si sono andati via via definendo dagli anni Novanta a oggi. Anche nell'ultimo anno, le divisioni sull'intervento in Libia e sulle sanzioni a Siria e Iran, così come i risultati deludenti delle nuove tornate dei negoziati sull'ambiente e sul commercio internazionale, hanno confermato che la comunità internazionale non riesce a trovare un accordo al proprio interno su nodi cruciali quali il rapporto tra sovranità e diritti di ingerenza, la regolamentazione dell'uso della forza, la subordinazione degli imperativi nazionali di crescita all'esistenza di vincoli sovranazionali. Con due aggravanti, che rischiano di indebolire col tempo la posizione dei paesi occidentali e, tra essi, quella dell'Italia.

Intanto, in un contesto internazionale apparentemente avviato verso uno spostamento sempre più deciso del baricentro politico ed economico dall'Europa all'Asia e, allo stesso tempo, verso una redistribuzione del potere a vantaggio di un gruppo ancora indefinito di potenze emergenti (Cina, India, Russia, Brasile, ecc.) e a svantaggio della coalizione transatlantica di Europa e Stati Uniti, la pretesa da parte di quest'ultima di continuare a dettare le regole etiche e giuridiche della convivenza internazionale tende sempre di più ad apparire come una forzatura o, peggio, un anacronismo.

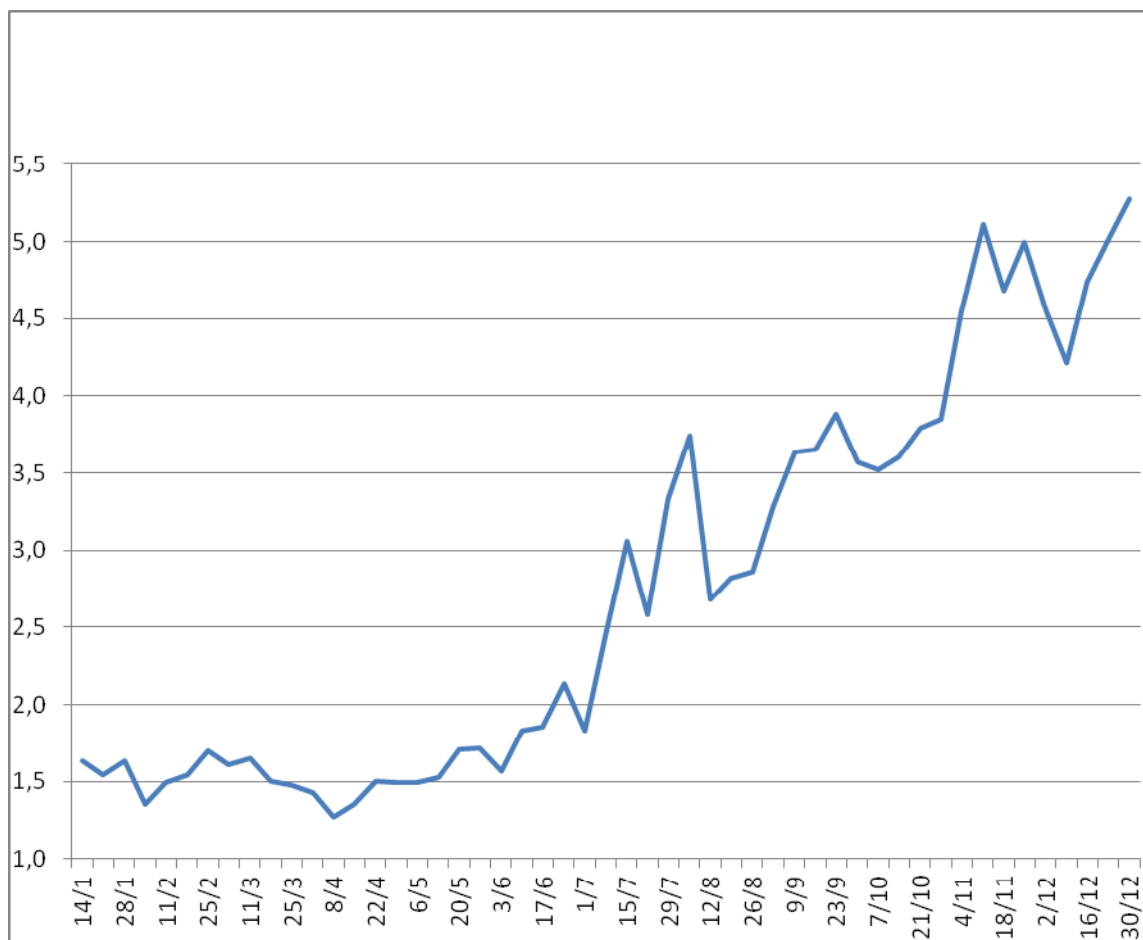
Come se non bastasse, la crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 negli Stati Uniti e precipitata nell'ultimo anno in Europa ha gettato un imprevedibile discredito persino su quello che ancora negli anni Novanta e fino alla metà del decennio successivo poteva comunemente presentarsi come il vero pilastro del nuovo ordine internazionale: il capitalismo di libero mercato e, più in generale, il liberismo economico e istituzionale. Come ha riconosciuto senza reticenze l'ex sottosegretario al Tesoro degli Stati Uniti Roger Altman, il tracollo del 2008 «ha gettato un'ombra sul modello americano di capitalismo di libero mercato»<sup>6</sup>. Mentre, in quest'ombra, hanno avuto buon gioco a muoversi i sostenitori di modelli alternativi, Cina in testa, riuscendo a inserirsi o rafforzare la propria presenza non soltanto in Asia orientale ma anche in Africa, in America Latina e in Asia centrale, con il vantaggio supplementare dell'indifferenza nei confronti della natura dei regimi politici dei partner potenziali o attuali, e della conseguente rinuncia a porre loro vincoli di condizionalità politica o economica.

## 2. Le grandi trasformazioni dello scenario internazionale

Alla base di questa crisi generalizzata della *leadership* e del controllo si intravedono, poi, correnti ancora più profonde di trasformazione, capaci di cambiare non soltanto il quadro di riferimento della politica estera italiana ma, in prospettiva, anche il peso dell'Italia nel contesto internazionale. La prima e più appariscente è la redistribuzione del potere già in atto a livello globale – una redistribuzione che, come abbiamo già accennato, investe contemporaneamente la gerarchia del potere e del prestigio tra gli Stati e tra le diverse aree regionali. Anche senza considerare la possibilità che questo processo si traduca presto o tardi in un aumento della conflittualità su scala sia regionale che globale, il crescente disallineamento tra l'architettura di poteri e prestigio ereditata dal XX secolo e la gerarchia emergente del potere sta già alimentando una rinegoziazione dell'ordine e delle istituzioni internazionali, diretta a produrre una nuova *leadership* allargata della comunità

---

<sup>6</sup> R.C. Altman, *The Great Crash, 2008: A Geopolitical Setback for the West*, in «Foreign Affairs», 88, n. 1, gennaio-febbraio 2009, p. 2.



**Fig. 5. Andamento settimanale dello spread tra il rendimento dei BTP italiani e dei Bund tedeschi a scadenza decennale (gennaio - dicembre 2011)**

Fonte: Bloomberg.



internazionale. Senonché le fasi di transizione di potere sono anche quelle nelle quali la rinegoziazione risulta più difficile.

Da un lato, le grandi potenze emergenti hanno sempre più fretta di guadagnare o riguadagnare uno status adeguato nella gerarchia del prestigio internazionale, tanto attraverso la gara per l'ammissione alle organizzazioni internazionali di maggior rilievo (ad esempio il G20), quanto attraverso una redistribuzione delle cariche al loro interno. Dall'altro lato, mano a mano che procede la corsa al riconoscimento degli uni cresce anche il timore di declino e declassamento degli altri.

La posizione dell'Italia, in questo quadro, appare particolarmente vulnerabile. Alla grande partita della redistribuzione del potere e del prestigio l'Italia si presenta, infatti, in condizione di eccezionale debolezza, e col timore di non potere più supplire alle proprie debolezze con l'ancoraggio a qualche sponsor statale o multilaterale. Da qui nasce quella che anche nelle scorse edizioni di questo Annuario abbiamo indicato come la duplice ossessione della politica estera italiana degli ultimi anni: il timore (realistico, per di più) di perdere posizioni e la ricerca spasmodica di riconoscimento, sia che questa avvenga attraverso la partecipazione alle missioni internazionali, o l'attribuzione di cariche di primo piano negli organismi internazionali (come è riuscito con la nomina di Mario Draghi al vertice della Bce) o, direttamente, attraverso la ricerca di approvazione da parte dei propri maggiori partner europei o transatlantici.

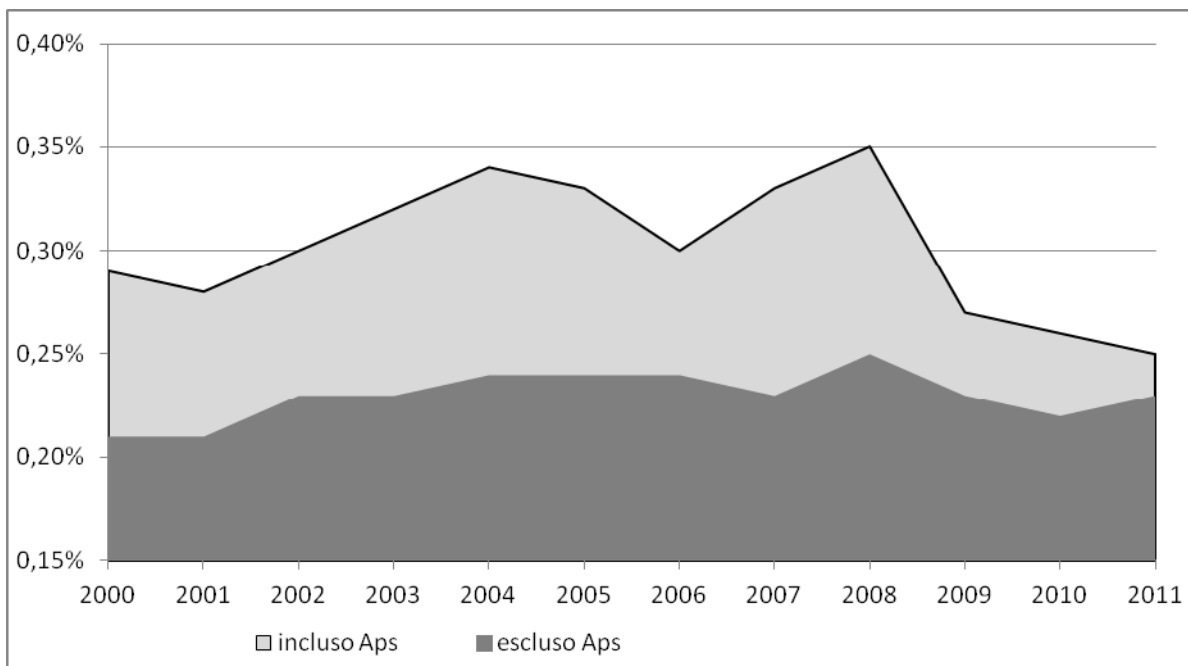
Una seconda trasformazione, destinata a completare e distorcere l'impatto della precedente, è il cambiamento dei rapporti tra dinamiche globali e regionali<sup>7</sup>. Per tutto l'ultimo secolo e, a maggior ragione, per tutto l'arco di vita del sistema internazionale bipolare, le prime avevano stabilmente prevalso sulle seconde. Non perché, anche allora, i vari contesti regionali non possedessero caratteristiche proprie e diverse da quelle degli altri, ma perché questa varietà era compensata e, nel momento critico, annullata dall'altissimo grado di penetrazione del sistema globale sui sistemi regionali: penetrazione culturale, per la circolazione globale di linguaggi universali quali il socialismo, la democrazia liberale e (a loro modo) i nazionalismi; penetrazione istituzionale, per la diffusione altrettanto globale della forma-stato e la proliferazione di organizzazioni internazionali universali; penetrazione diplomatica e strategica, infine, per l'onnipresenza del piccolo gruppo delle principali potenze (le potenze coloniali europee fino alla seconda guerra mondiale, le due superpotenze poi), l'esportazione globale dei loro conflitti e, in ultima istanza, il rischio o l'esperienza concreta di guerre per la prima volta «mondiali».

Nel contesto internazionale attuale, invece, questo imponente meccanismo di subordinazione dei sistemi regionali al sistema globale sembra essersi almeno provvisoriamente inceppato. Il riassorbimento della grande frattura comune tra liberalismo e socialismo ha lasciato spazio a una congerie di capitali simbolici e di mobilitazione variabili da una regione all'altra, efficaci all'interno della propria cultura di riferimento ma inutilizzabili o incomprensibili al di fuori di essa – come hanno confermato, anche nell'ultimo anno, le rappresentazioni spesso affrettate che i media occidentali (e, tra questi, quelli italiani) hanno offerto della cosiddetta «primavera araba».

La crisi dell'architettura multilaterale della convivenza internazionale ha incoraggiato la proliferazione di organizzazioni regionali altrettanto eterogenee, proprio mentre il collasso della formula di semplificazione del passato faceva risalire in

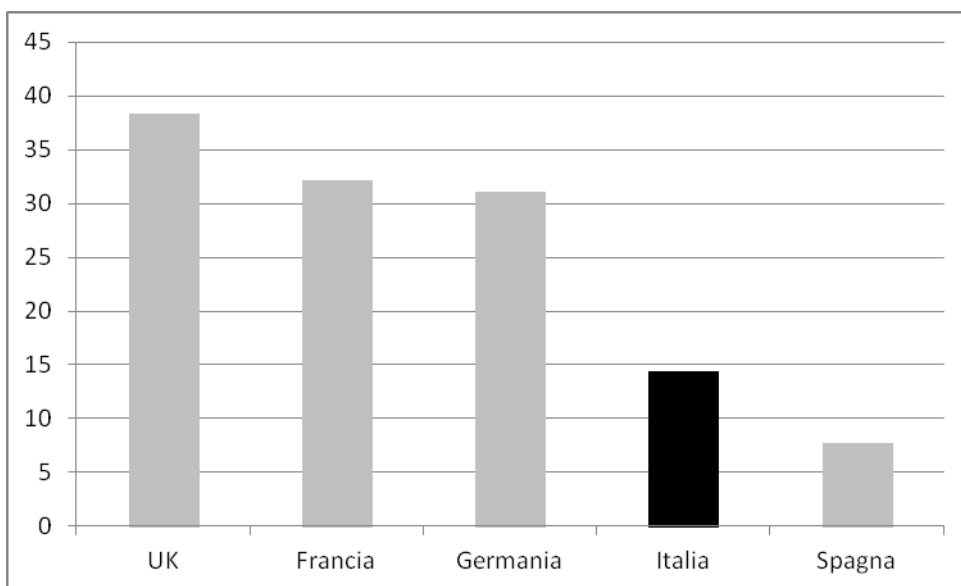
---

<sup>7</sup> Su questo processo di riorganizzazione dello spazio, si vedano B. Buzan e O. Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge UP, 2003; A. Colombo, *La disunità del mondo. Dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010; *Regional Orders: Building Security in a New World*, a cura di D.A. Lake e P.M. Morgan, University Park, Pennsylvania State UP, 1997; P. Katzenstein, *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell UP, 2005.



**Fig. 6. Incidenza % del bilancio Mae sul bilancio dello stato, con e senza aiuti per lo sviluppo (Aps)**

Fonte: Ministero degli Affari esteri.



**Fig. 7. Funzione difesa 2010 dei principali paesi europei (in miliardi di euro)**

Fonte: elaborazione IAI su dati Ministero della Difesa e *Bilanci Nazionali*.

superficie le enormi differenze anche istituzionali che si sono sempre celate dietro l'adozione superficiale della forma-stato e dell'endiadi stato-nazione. Soprattutto, con il venir meno dell'elemento decisivo di connessione del sistema internazionale del Novecento, il rischio dell'*escalation* dei conflitti regionali in un unico e distruttivo conflitto mondiale, le prospettive di pace e di guerra di ciascuna regione si rivelano sempre più nettamente separate dalle prospettive delle altre regioni, col risultato di favorire lo scoppio di guerre limitate a livello regionale diminuendo, in compenso, l'impatto diplomatico e strategico di tali guerre sulle altre regioni.

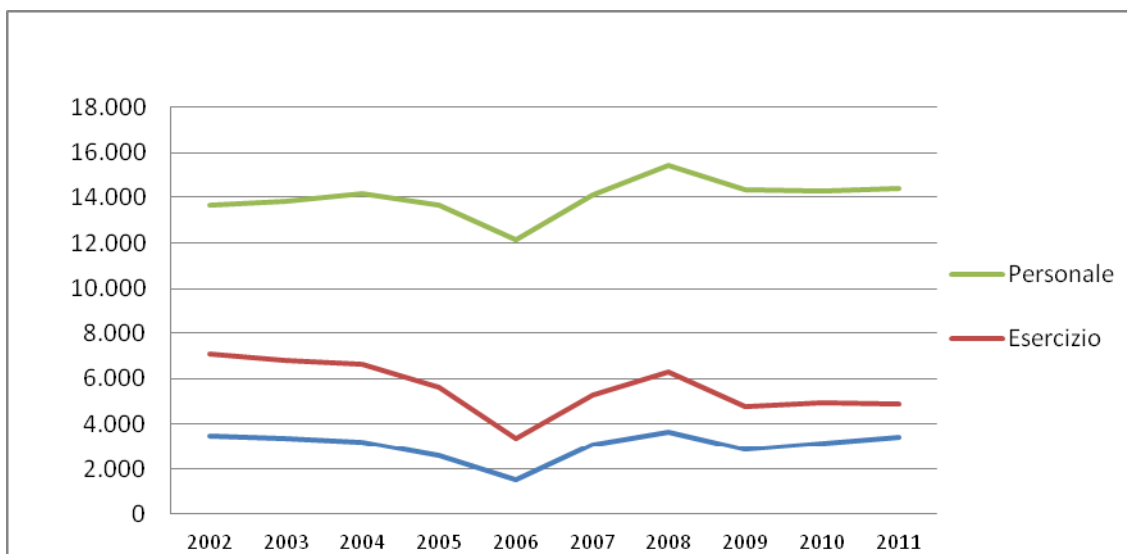
Per la politica estera italiana, così come per quella di tutti gli altri paesi, questo cambiamento di scala della politica internazionale comporta la necessità di un ripensamento e, con essa, un problema di adattamento (non soltanto nelle politiche, ma anche negli strumenti e negli assetti istituzionali). In un senso, la regionalizzazione della sicurezza ha già comportato un aumento delle responsabilità politiche, economiche e militari nelle aree di interesse primario (Balcani e sponda sud del Mediterraneo in testa), anche a causa delle crescenti cautele degli Stati Uniti ad assumersi impegni aggiuntivi.

Nell'altro senso, anche al di fuori della propria area immediata di pertinenza, l'Italia deve definire un raggio d'azione credibile e sostenibile per la propria politica estera, tanto in ambito multilaterale quanto sul terreno bilaterale sul quale sono maturate, negli anni scorsi, le relazioni speciali con attori quali la Turchia e la Russia. Ma con la difficoltà, che pesa su tutti i principali paesi, che il permanere di forti segmenti di interdipendenza economica e finanziaria tra una regione e l'altra, aggiunto alla continua crescita degli strumenti di comunicazione, procura abbastanza connessione da impedire agli attori di disinteressarsi completamente di ciò che avviene lontano da loro, ma non abbastanza da convincerli a pagare i costi che sarebbero necessari a partecipare stabilmente (ed efficacemente) alle dinamiche delle altre regioni.

La terza trasformazione, oltre che il prodotto scontato delle due precedenti, è la tendenza all'aumento delle competizioni regionali, tanto in contesti competitivi e poco organizzati quali il Medio Oriente e l'Asia meridionale quanto, più sorprendentemente, in contesti istituzionalmente sviluppati quale quello europeo. L'indebolimento (reale o potenziale) della capacità di penetrazione del sistema globale e, quindi, della sua capacità di correzione degli squilibri regionali, produce un effetto puro e semplice di smascheramento: anche quando non è cambiata rispetto al recente passato, la gerarchia di potere e prestigio all'interno delle rispettive regioni ha già acquistato nuova importanza, col risultato di aumentare la sensibilità degli attori per i vantaggi relativi a discapito di quella per i vantaggi assoluti. Non ci vuol molto a capire quanto questo interessi un paese a rischio di declino quale l'Italia. Tanto più che l'esperienza dell'ultimo anno ha dimostrato una volta per tutte che il processo non risparmia la stessa Unione europea, nella quale la frattura tra Nord e Sud e la superiorità di Germania, Francia e Regno Unito pesano già molto di più di quanto non pesassero all'epoca del bipolarismo, quando la preponderanza della minaccia sovietica e la dipendenza dagli Stati Uniti avevano l'effetto di riportare artificialmente tutti gli alleati allo stesso livello di semplici «consumatori di sicurezza».

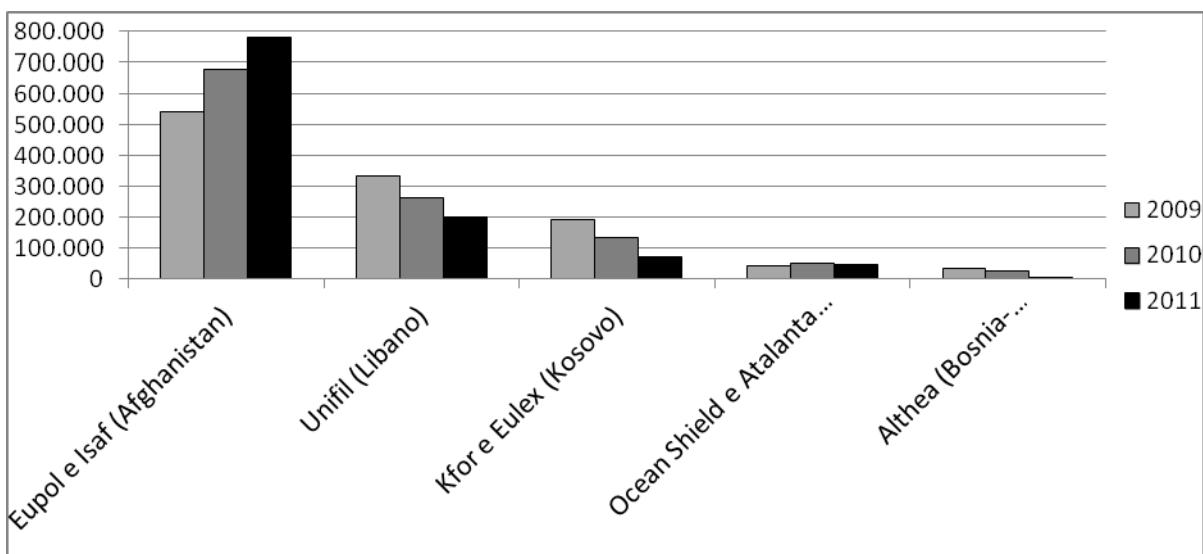
### **3. L'instabilità internazionale e la politica estera italiana. L'intervento militare in Libia**

Proprio questa ridefinizione delle gerarchie di potere e di prestigio all'interno dell'Europa si è confermata, anche nell'ultimo anno, la principale preoccupazione della politica estera italiana. Il timore dell'esclusione da qualche direttorio emergente, o quello persino peggiore di finire relegata tra i paesi di seconda fascia dell'Unione, sono stati all'origine tanto della stessa evoluzione politica interna – culminata in un cambio di



**Fig. 8. Spese Funzione Difesa 2002-2011** (in milioni di euro)

Fonte: elaborazione IAI su dati Ministero della Difesa, *Nota aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa, 2002-2011*.



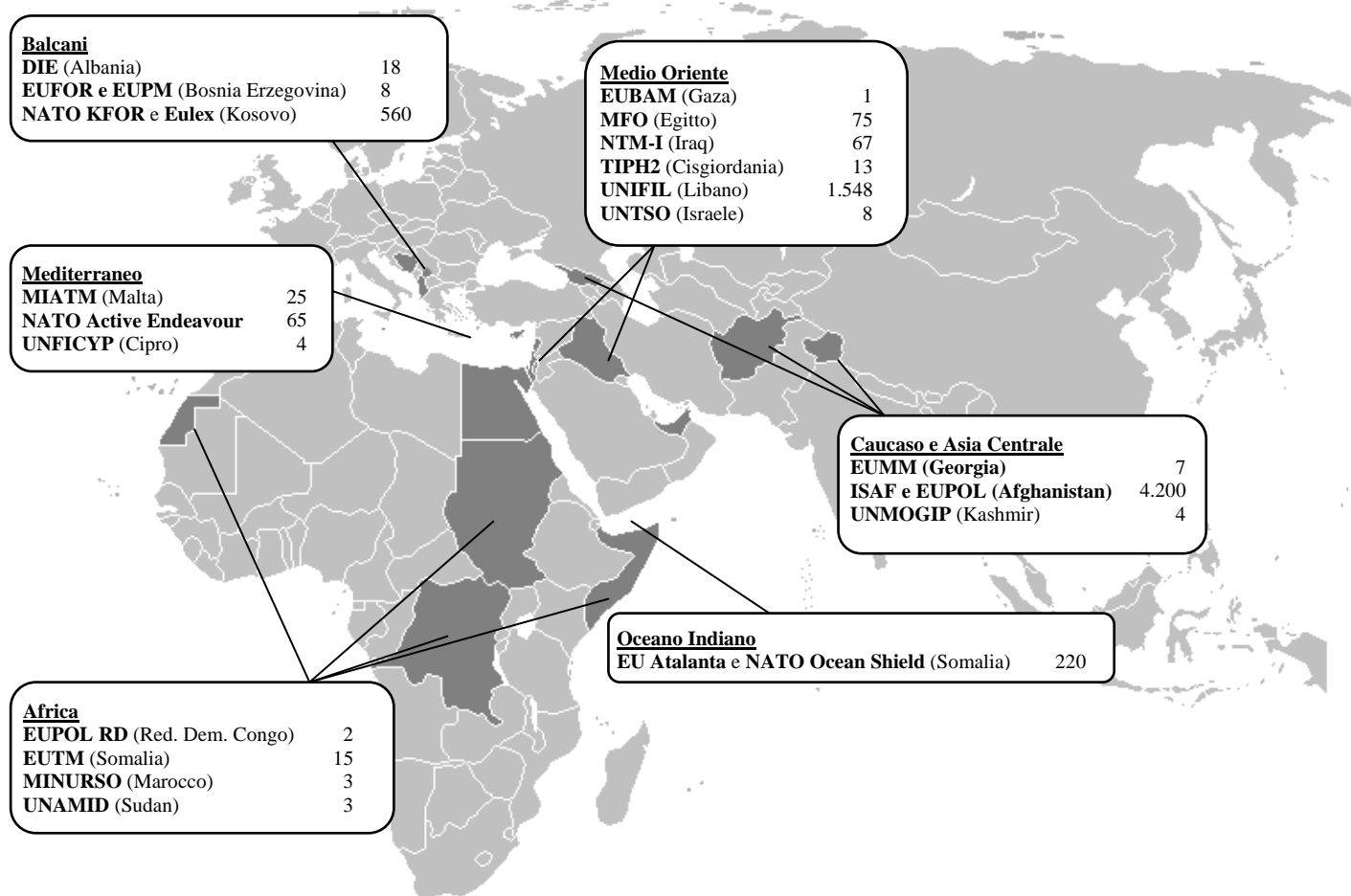
**Fig. 9 - Costi delle principali missioni militari dell'Italia, 2009-2011** (in migliaia di euro)

Fonte: Leggi di rifinanziamento delle missioni internazionali nel periodo 2009-2011

governo esplicitamente presentato come un modo di rassicurare i partner e consentire all'Italia di recuperare il proprio prestigio internazionale – tanto delle principali scelte di politica estera, a cominciare dalla partecipazione alla missione militare in Libia. La decisione di partecipare all'intervento militare multinazionale ha costituito quasi un catalogo delle costanti storiche della politica estera italiana, che anche il nostro Annuario aveva richiamato nell'edizione dello scorso anno. Non perché le esitazioni dell'Italia e, soprattutto, il suo brusco voltafaccia nei confronti del regime di Gheddafi abbiano costituito un'eccezione, o l'ennesimo tratto della sua conclamata anomalia. Al contrario, anche diversi altri paesi – a cominciare dagli Stati Uniti – hanno esitato prima di imbarcarsi nell'ennesima impresa militare dell'ultimo decennio, e non è mancato chi – la Germania *in primis* – ha deciso di non farlo. Mentre, quanto a voltafaccia, gli stessi due principali protagonisti dell'operazione contro la Libia, la Francia e il Regno Unito, hanno un passato seppur molto diverso di cooperazione con il regime del *rais* – la prima quale partner politico ed energetico di lungo corso, la seconda quale alleato più recente nei capitoli più impresentabili della cosiddetta guerra globale al terrore.

Quello che ricollega la decisione sulla Libia a tante altre scelte italiane del passato, piuttosto, è un ventaglio di incertezze, preoccupazioni e, perché no, rimedi caratteristici della posizione allo stesso tempo (e non casualmente) ambigua e vulnerabile dell'Italia. Tanto per cominciare, il carattere a un tempo reattivo e velleitario della propria politica estera. Come tutti i suoi partner europei e americani, anche l'Italia è stata colta completamente di sorpresa dall'epidemia di rivolte che ha travolto dapprima Tunisia ed Egitto, per propagarsi subito dopo alla Libia, alla Siria, allo Yemen, al Bahrein e, in misura minore, ad altri paesi arabi. E, come i suoi partner, anche l'Italia ha cercato di esorcizzare la sorpresa dietro la retorica della democratizzazione e il compiacimento per l'assenza (solo apparente, come si sarebbe scoperto presto) di simboli islamisti o di slogan anti-occidentali (e anti-israeliani). Ma, più a lungo di tutti gli altri, l'Italia si è sforzata di aggrapparsi a un proprio ruolo immaginario di mediatore, non avendo – come altre volte in passato – né il potere né l'autorità per esercitare efficacemente una mediazione.

Il risultato di tutto ciò è stato una rincorsa duplice, politicamente debole, all'evoluzione incontrollabile degli eventi in Libia, da una parte, e alle mosse dei propri principali partner dall'altra, che ha riportato in superficie tutte le debolezze attuali della politica estera italiana. Come già molte altre volte negli ultimi anni e, a maggior ragione, in un anno quale il 2011 difficilissimo tanto per il deterioramento del quadro politico interno quanto, soprattutto, per il precipitare della crisi economica, l'Italia non ha potuto non guardare alla crisi libica come a una possibile tappa del proprio declassamento. Il timore di vedere pregiudicati i futuri rapporti con uno dei suoi più tradizionali partner energetici, da un lato, e quello persino peggiore di finire ancora più isolata in un'Europa resa già diffidente dalle condizioni politiche ed economiche del paese, dall'altro, hanno rinfocolato la vecchia ossessione della perdita di posizioni e, con essa, la domanda di riconoscimento. Mentre, per arginare la prima e soddisfare la seconda, al governo italiano non è rimasta alla fine che la solita opzione di accodarsi agli alleati più forti – un'opzione facilitata dalla diluizione dell'unilateralismo franco-britannico nel quadro multilaterale della Nato e, grazie a ciò, dalla partecipazione diretta del tradizionale garante americano.



Legenda			
DIE	Delegazione italiana esperti	MFO	Multinational Force and Observers
EUBAM	EU Border Assistance Mission	MIATM	Missione italiana di cooperazione tecnica e militare
EUFOR	European Force	MINURSO	UN Mission for the Referendum in Western Sahara
EULEX	EU Rule of Law Mission	NTM-I	Nato Training Mission – Iraq
EUMM	EU Monitoring Mission	TIPH2	Temporary International Presence in the City of Hebron
EUPM	EU Police Mission	UNAMID	UN-African Union Mission in Darfur
EUPOL	EU Police Mission	UNFICYP	UN Peacekeeping Force in Cyprus
EUTM	EU Training Mission	UNIFIL	UN Interim Force in Lebanon
ISAF	International Security Assistance Force	UNMOGIP	UN Military Observer Group in India and Pakistan
KFOR	Kosovo Force	UNTSO	UN Truce Supervision Organization

**Fig. 10 - Missioni italiane all'estero 2011 (numero di unità)\***

\* I dati si riferiscono al numero di unità autorizzate con decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011 n. 130. Per l'intervento Nato in Libia (19 marzo – 31 ottobre 2011) l'Italia ha autorizzato l'impiego di un massimo di 543 militari, che al 31 dicembre 2011 erano stati ridotti a 10 e inquadrati nella missione militare Cirene.

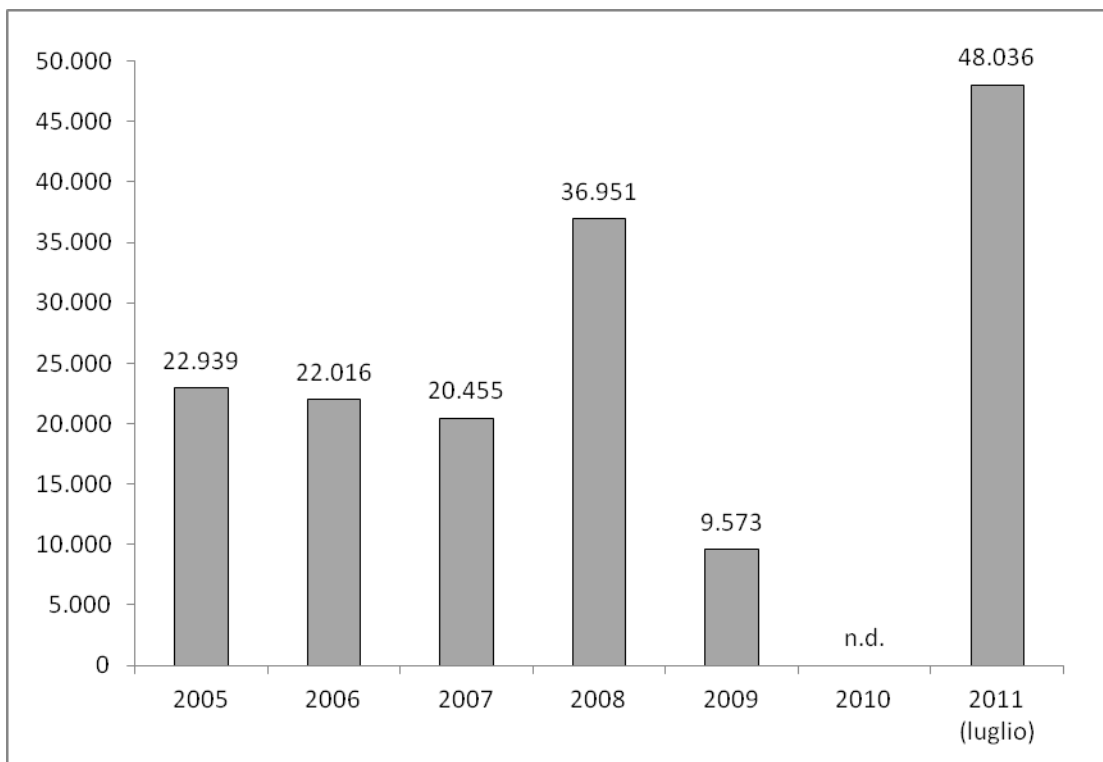
#### 4. La crisi della politica europea

Nel 2011 i rapporti con l'Ue, in particolare, hanno vissuto una grave crisi, che solo verso la fine dell'anno, grazie a una serie di iniziative interne e internazionali intraprese dal governo Monti, è sembrata in via di superamento. Nella fase più acuta della tempesta finanziaria che ha investito l'Italia, il governo Berlusconi, la cui base parlamentare si era andata assottigliando sin dall'autunno del 2010, ha mostrato una capacità di reazione del tutto insufficiente a causa delle crescenti divisioni interne sui dossier cruciali della politica economica, ma anche di una persistente sottovalutazione dei rischi a cui il paese era esposto. Più in generale, sono emerse in piena luce alcune contraddizioni e debolezze di fondo della politica europea dell'Italia. È mancata negli ultimi anni una strategia coerente e di lungo termine per promuovere il ruolo del paese nell'Ue. Ha messo radici l'idea che la via maestra per pesare in Europa fosse quella di una strenua difesa degli immediati interessi nazionali: si è così gravemente sottovalutata la complessità del gioco diplomatico europeo e, conseguentemente, dell'impegno che esso comporta. Anche per questo – non solo per le tensioni sempre più acute fra i partiti che lo sostenevano – il governo Berlusconi non ha retto alla prova della crisi dei debiti sovrani.

Per avere voce in capitolo in Europa occorre essere credibili e quindi dimostrare una coerenza di comportamenti, ma anche avere capacità di proposta e una strategia volta a creare o consolidare alleanze con i paesi partner con cui si condividono, o è possibile condividere, interessi e obiettivi, e con cui sono quindi attuabili iniziative comuni. L'isolamento crescente in cui l'Italia si è ritrovata all'interno dell'Unione è conseguenza anche di una noncuranza autolesionistica per i meccanismi e le dinamiche del contesto europeo, di cui sono stati colpevolmente trascurati i vincoli, ma anche le opportunità. Sia gli uni che le altre sono numerosi e in continua evoluzione e devono pertanto essere oggetto di una continua analisi e valutazione. L'Italia ha invece sofferto negli ultimi anni di un deficit di attenzione per la dimensione europea, in contrasto con un orientamento consolidato della politica estera del paese. Si è così creata una discontinuità che ci ha nuociuto anche a livello internazionale, non solo continentale.

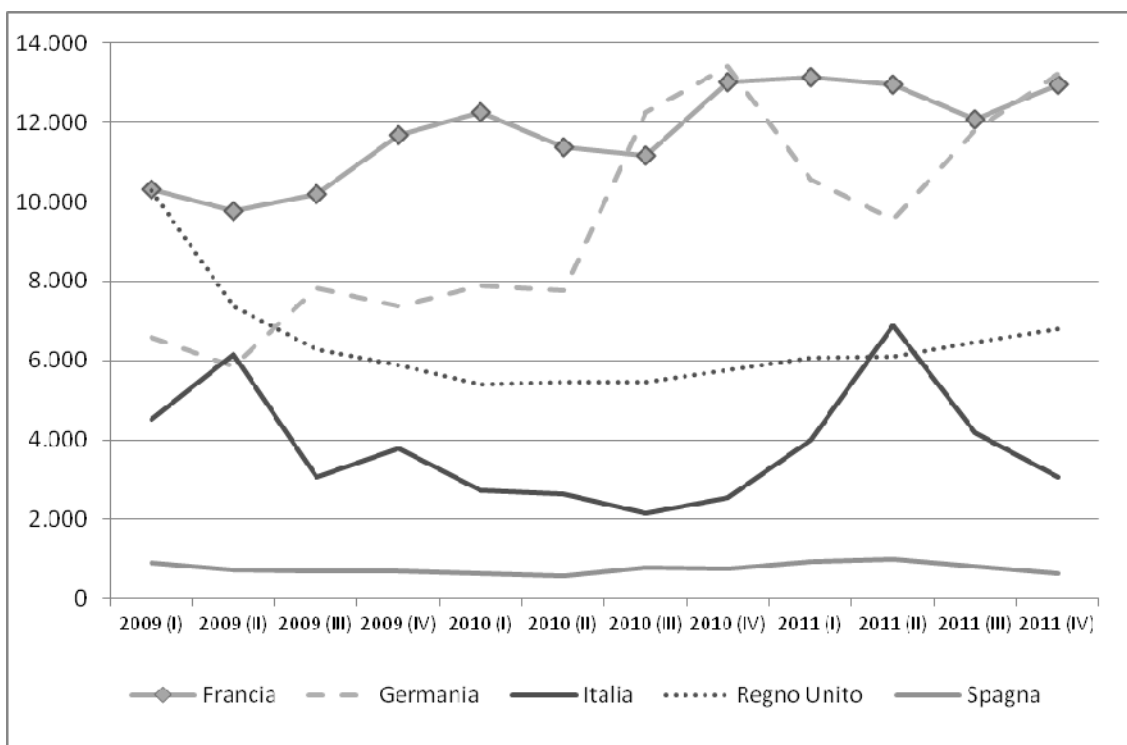
Le difficoltà nei rapporti con gli Usa, ad esempio, sono dovute anche alla percezione diffusasi oltreoceano di una nostra crescente marginalizzazione sulla scena europea. L'Italia, beninteso, non è l'unico paese cui sia mancata una visione coerente e lungimirante dei compiti e del futuro dell'Ue. Né si può dire che vi sia oggi in Europa abbondanza di leader in grado di offrire un disegno organico per l'integrazione europea. Ma l'atteggiamento del governo Berlusconi è stato particolarmente erratico: l'Unione è stata di volta in volta, e a seconda delle opportunità del momento, ora rappresentata come vincolo esterno inderogabile, ora additata a causa dei mali nazionali, ora, ancora, invocata come unica fonte di salvezza, con l'inevitabile risultato di mescolare e confondere responsabilità nazionali ed europee, proprio in un momento in cui sarebbe stato necessario semmai uno sforzo supplementare per chiarire all'opinione pubblica quanto dipendeva da noi e quanto invece era lecito aspettarsi da Bruxelles.

Alla malcelata, spesso anzi espressamente dichiarata, insofferenza per i «rituali» europei e per la «burocrazia di Bruxelles» – fastidio dietro cui si cela spesso solo una scarsa comprensione o accettazione delle regole del gioco – hanno fatto da contrappunto, specie nel momento più critico dell'attacco speculativo dell'Italia, pressanti richieste e appelli a un'Ue rappresentata come ente salvifico, unica e ultima risorsa per l'uscita dalla crisi. Tipica la campagna per l'assunzione da parte della Banca centrale europea (Bce) del ruolo di prestatore di ultima istanza: obiettivo legittimo – sempre che non se ne trascurino le implicazioni giuridiche – ma che è



**Fig. 11. - Migranti sbarcati in Italia (2005-primi sette mesi 2011)**

Fonte: Ministero dell'Interno.



**Fig. 12. Trend trimestrale delle richieste d'asilo nei principali paesi europei (2009 - 2011)**

Fonte: Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati.



servito da comodo alibi per rimandare decisioni inevitabili, ancorché dolorose. Questa volubilità, che ha rasentato la schizofrenia quando a novembre lo *spread* con i titoli pubblici tedeschi ha raggiunto il massimo dell'anno, ha contribuito non poco a proiettare all'esterno un'immagine di un'Italia con una scarsa propensione ad assumersi le sue responsabilità, e perciò inaffidabile.

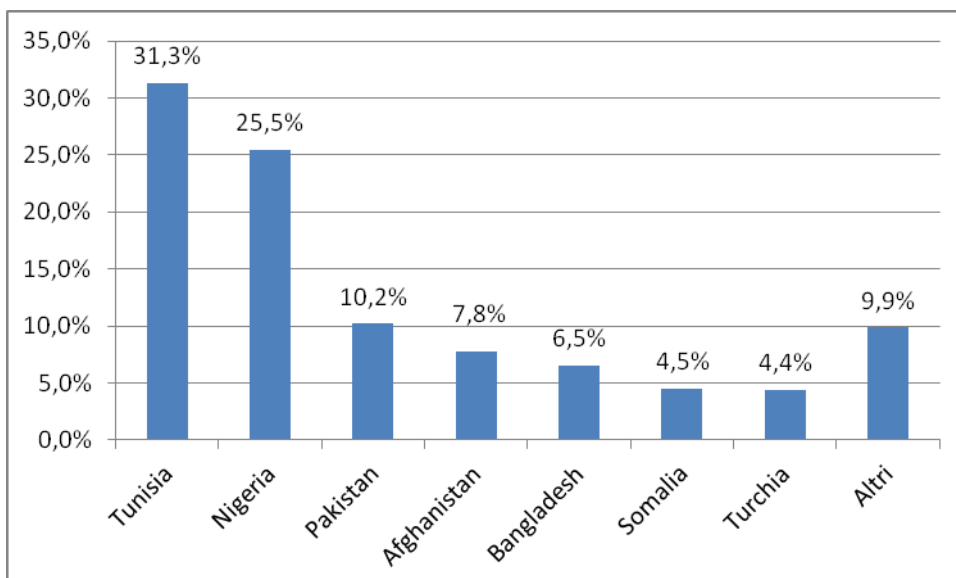
Anche quando il governo ha promosso iniziative volte a rafforzare il ruolo dell'Ue in alcuni cruciali settori politici, hanno pesato dichiarazioni e comportamenti difficilmente conciliabili con un profilo di responsabilità europea. Sulla politica dell'immigrazione, ad esempio, l'Italia ha presentato un pacchetto avanzato di proposte per una cooperazione europea più stretta, rispondenti peraltro ai suoi interessi nazionali, ma non hanno certamente aiutato gli allarmismi, quantomeno intempestivi, sugli «esodi biblici», la forzatura delle regole di Schengen con la distribuzione dei permessi di soggiorno temporanei al di fuori delle regole previste, e alcune reazioni scomposte alla mancata solidarietà europea, come la minaccia del ministro dell'Interno Roberto Maroni di uscire dall'Ue. Sulla gestione dei flussi migratori dal Nord Africa, come sull'emergenza economica, si è manifestata un'evidente difficoltà a impostare un discorso pubblico e un'azione concreta che rendessero trasparenti e credibili le interrelazioni tra responsabilità nazionali e compiti dell'Ue.

Inopportuno è stato, in particolare, il tentativo di scaricare sul livello europeo le difficoltà tutte nazionali a organizzare e gestire un sistema efficiente di accoglienza dei migranti che, in condizioni spesso disperate, approdavano a Lampedusa. Se, per effetto della crisi dei debiti sovrani, si è diffusa nell'opinione pubblica la percezione di un «commissariamento» dell'Italia da parte delle istituzioni europee, è anche perché abbiamo trascurato per troppo tempo di discutere delle implicazioni dei nostri impegni in sede europea: impegni che abbiamo liberamente sottoscritto e che sono pienamente conformi al dettato costituzionale che consente cessioni di sovranità a istituzioni sovranazionali in condizioni di parità con gli altri Stati.

La lettera con cui in agosto Jean-Claude Trichet, presidente della Bce, e Mario Draghi, governatore della Banca d'Italia (e successore di Trichet a partire dal 1° novembre), hanno chiesto perentoriamente all'Italia di attuare una serie di misure per rimettere in sesto le finanze pubbliche in cambio di un sostegno ai titoli di Stato, ha toccato un nervo scoperto poiché ha evidenziato la condizione di sorvegliato speciale in cui l'Italia si è venuta a trovare, nonché un'evidente asimmetria rispetto ad altri paesi membri. Si tratta però di una condizione che scaturisce da nostre persistenti debolezze strutturali, che non abbiamo saputo affrontare e in parte neppure voluto riconoscere, oltre che dal mancato rispetto di alcuni fondamentali impegni. Va imputata perciò, in massima parte, all'attendismo, meglio si direbbe all'inerzia, delle nostre autorità di governo. Se è vero che la politica economica si è andata progressivamente denazionalizzando, come argomenta efficacemente Franco Bruni nel capitolo di questo Annuario dedicato alla risposta dell'Italia alla crisi dei debiti sovrani, resta in capo ai singoli paesi una responsabilità fondamentale per l'attuazione degli aggiustamenti e delle riforme necessari per riconquistare stabilità nel lungo termine e per riprendere un percorso di crescita. Non solo: dimostrare capacità di disciplina interna e di autoriforma è una delle condizioni chiave, oggi si direbbe la principale, per conservare o riguadagnare un peso decisionale a Bruxelles. In questi anni, e in particolare dall'introduzione dell'euro, all'Italia hanno fatto difetto proprio politiche che tenessero conto della stretta complementarietà tra contesto nazionale ed europeo.

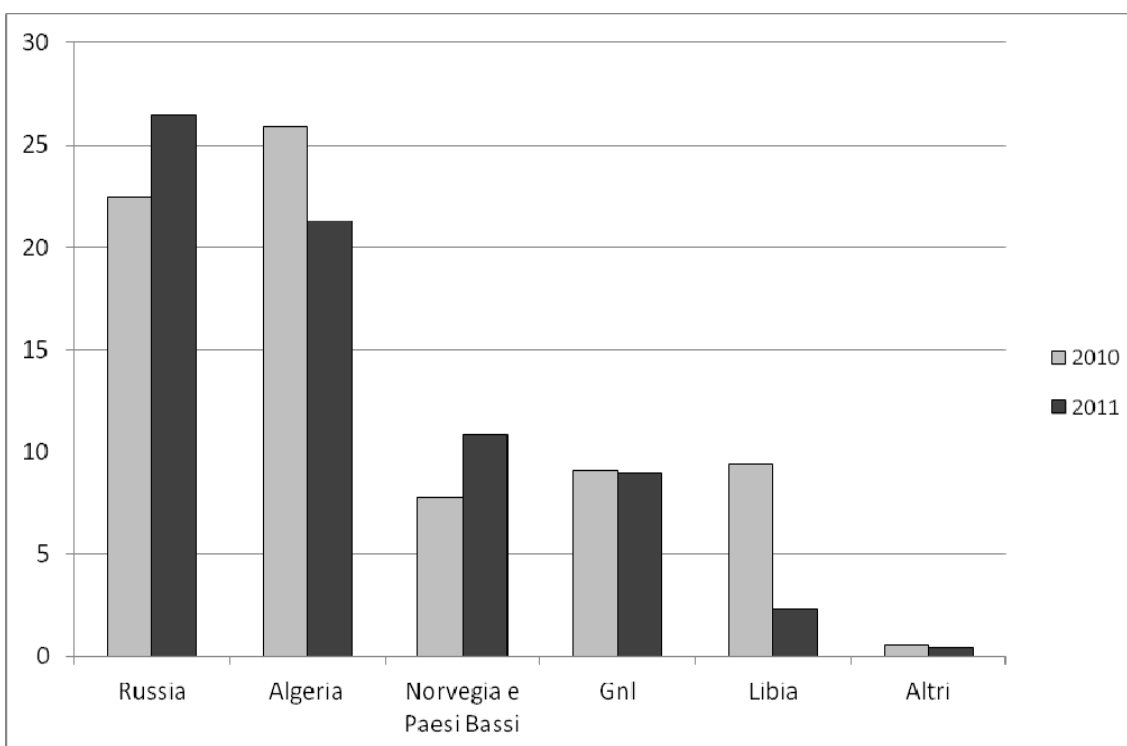
## **5. Il buco nero della politica delle alleanze**

C'è poi, come già accennato, il problema delle politiche per la costruzione di alleanze e coalizioni in Europa che possano dar vita a nuove forme di cooperazione e



**Fig. 13 - Richieste d'asilo in Italia per paese di provenienza (2011)**

Fonte: Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati.



**Fig. 14. - Importazioni di gas per paese di provenienza (in miliardi di metri cubi, 2011)**

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per l'energia.

integrazione in linea anche con i nostri interessi. Qui è un vero buco nero. Infastiditi dai «bizantinismi» di Bruxelles e dalle lungaggini degli incontri ministeriali e di vertice ed evidentemente più interessati ai rapporti bilaterali con paesi extra-Ue, abbiamo progressivamente perso la capacità di proporci in Europa come motore, o quantomeno co-protagonista, di raggruppamenti pro-integrazione. Per lunghi periodi la nostra diplomazia è sembrata occuparsi di Europa in maniera occasionale e distratta, dando la preferenza ad altri dossier.

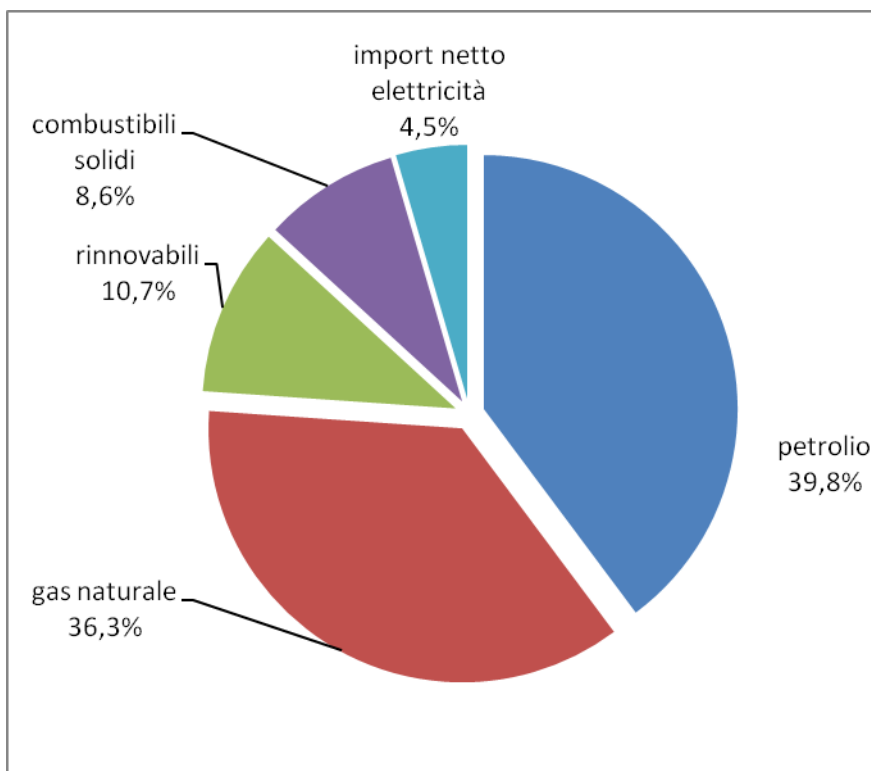
C'è stato indiscutibilmente un'inclinazione dei partner maggiori a escluderci, facendo leva su alcune nostre difficoltà e carenze strutturali, che hanno pesantemente condizionato anche la nostra azione esterna sin dall'inizio degli anni Novanta, ma molte sono le occasioni che abbiamo perso o che potevamo procurarci, non solo a causa di scelte e comportamenti non lineari, ma anche per non aver dato alle politiche europee la priorità che meritavano. Smarrendo il senso di questa priorità, la nostra politica estera è sembrata, in alcune fasi, aver perso la bussola, riducendosi a una navigazione a vista, a un piccolo cabotaggio in cui anche importanti relazioni bilaterali tendevano a prescindere dal contesto regionale ed europeo: un rischio su cui avevamo richiamato l'attenzione in una delle precedenti edizioni di questo Annuario.

Anche nel 2011 non sono mancati episodi di esclusione poco giustificabile dell'Italia da incontri e vertici europei – bilaterali o trilaterali, con l'aggiunta talora degli Usa – che hanno trattato questioni su cui il nostro paese aspira legittimamente ad avere voce in capitolo. Le critiche del governo Berlusconi alla politica dei direttori – in particolare quello franco-tedesco – sono apparse tutt'altro che infondate. In un'Europa a 27 una *leadership* franco-tedesca, pur rimanendo imprescindibile, difficilmente può bastare. Inoltre, è sempre in agguato il rischio che ne nascano accordi e iniziative lesive del ruolo delle istituzioni comunitarie, se non contrarie allo spirito dei trattati europei. Per non parlare poi dei contrasti e delle tensioni, manifestatisi anche nel corso del 2011, fra i leader dei due paesi, il presidente Nicolas Sarkozy e la cancelliera Angela Merkel.

Molte buone ragioni militano quindi a favore di un'azione volta a evitare il consolidamento di un'intesa esclusivamente a due. Il problema è che l'azione di contrasto all'asse franco-tedesco non si è accompagnata a un parallelo sforzo diplomatico per dar vita a più credibili ed efficaci *leadership* collettive europee. Sta qui il principale difetto dell'azione italiana. D'altronde, pur non scevra di contraddizioni, l'intesa tra Francia e Germania ha mostrato una sua solidità, continuando a svolgere un ruolo propulsivo. La strategia più efficace rimane quindi quella tante volte attuata in passato dall'Italia con successo: inserirsi costruttivamente nel dialogo franco-tedesco, cercando di volgerlo verso iniziative e progetti per rafforzare le istituzioni comunitarie, anziché meccanismi di tipo intergovernativo. In questo modo è anche più facile fare da ponte per il coinvolgimento nell'intesa di altri paesi interessati a nuove forme di integrazione europea.

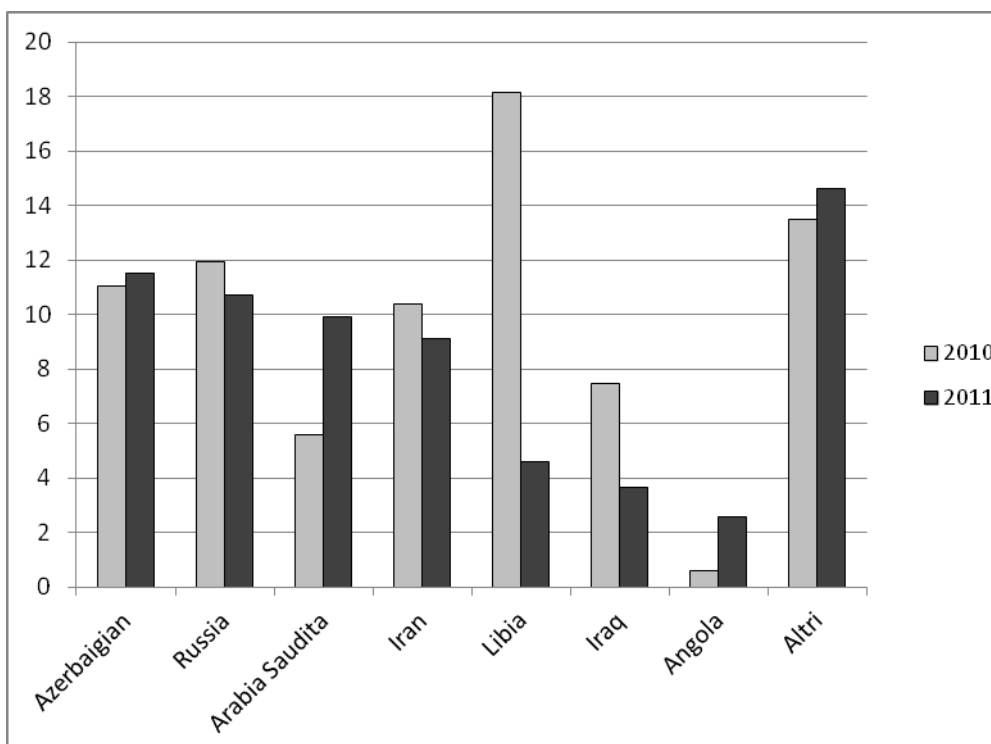
## **6. Un anno di svolta**

Lungo queste linee ha provato a muoversi da subito il governo Monti, che sembra in effetti riuscito a imprimere una svolta alla politica europea. L'Italia ha recuperato credibilità in seno all'Ue soprattutto grazie alle incisive misure di riforma strutturale e di aggiustamento dei conti pubblici adottate dal governo Monti e approvate in pochi giorni dal Parlamento a grande maggioranza. Forte di queste decisioni, Monti ha anche avviato una serie di iniziative diplomatiche in Europa che hanno consentito all'Italia di riconquistare un certo spazio di azione e nuove opportunità di interlocuzione con i principali leader europei, da cui sono venuti ripetuti apprezzamenti per lo sforzo di riforma interna intrapreso dal governo. Già alla fine dell'anno l'Italia sembrava aver riguadagnato terreno in Europa. Ne sono state testimonianza, in particolare, le strette



**Fig. 15. Mix energetico nazionale 2011**

Fonte: Unione petrolifera italiana (preconsuntivo).



**Fig. 16. Importazioni petrolifere per paese di provenienza (in milioni di tonnellate, 2010-2011)**

Fonte: Unione petrolifera italiana.

consultazioni del premier italiano con Merkel e Sarkozy, compreso un vertice a tre – un formato che non si ricordava da tempo.

Il dialogo con la Germania ha continuato a essere però tutt'altro che scevro di difficoltà. L'Italia ha infatti continuato a guardare con scetticismo e preoccupazione al piano tedesco, accettato anche dalla Francia a denti stretti, per un nuovo trattato in grado di imporre una maggiore disciplina fiscale ai paesi più indebitati (*fiscal compact*). Al Consiglio europeo di dicembre Monti ha aderito all'idea del trattato, ma ha continuato a insistere su alcuni punti qualificanti: non solo sull'opportunità di non irrigidire le regole per il rientro dal debito e di tenere conto del ciclo economico, ma anche sul rafforzamento dei meccanismi di solidarietà europea – i fondi di solidarietà e, in prospettiva, gli *eurobond* – e sul completamento del mercato unico. Su quest'ultimo aspetto Monti ha cercato attivamente una convergenza con il Regno Unito, tradizionalmente favorevole alla liberalizzazione dei mercati. È fallito però il suo tentativo di arrivare a un accordo a 27, che includesse cioè anche il Regno Unito e potesse quindi rientrare pienamente nel quadro giuridico dell'Ue. Dopo il Consiglio europeo di dicembre, in cui si è deciso di procedere a 26 con un accordo intergovernativo esterno al quadro dell'Unione, l'Italia ha tuttavia continuato a insistere che il nuovo trattato fosse congegnato in modo tale da poter essere riassorbito in un secondo momento nei trattati Ue e in ogni caso rimanesse aperto all'adesione di nuovi membri.

Nel complesso quindi Monti ha impostato una linea negoziale in sintonia con la tradizionale preferenza italiana per accordi inclusivi e soluzioni comunitarie. Il nuovo corso della politica europea – i cui risultati sono però, ovviamente, ancora tutti da verificare – è maturato peraltro alla fine di un anno in cui è venuto probabilmente a esaurirsi in maniera definitiva quell'approccio personalistico alla politica estera di cui Berlusconi è stato indiscusso protagonista. Le difficoltà incontrate dall'Italia a inserirsi nell'azione diplomatica europea e occidentale per la gestione delle crisi scaturite dalle rivolte arabe e inizialmente anche a stabilire rapporti di collaborazione con le nuove *leadership* dei paesi arabi hanno evidenziato i rischi di un'azione diplomatica che si affidi troppo ai rapporti personali, prescindendo talora anche da quelli istituzionali.

È augurabile che l'Italia si sia definitivamente lasciata alle spalle questa stagione, non tra le più brillanti della sua diplomazia. Anche in questo senso il 2011 potrebbe essere ricordato come un anno di svolta per la nostra politica estera. La china da risalire non è però delle più agevoli ed è improbabile che la sfida venga vinta senza uno sforzo collettivo che coinvolga tutte le istituzioni e accordi *bipartisan* che consentano nuovamente di arrivare a posizioni condivise, soprattutto in materia di politica europea, contribuendo così al rilancio del ruolo internazionale del paese.

A.C. e E.G