

ISPI

ITALIAN INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL
POLITICAL STUDIES



POLITICA ESTERA DELL'ITALIA: 6 PRIORITÀ PER IL PROSSIMO GOVERNO

Quali sono le principali sfide di politica estera che il prossimo governo dovrà affrontare? Con il voto del 4 marzo l'Italia chiuderà un ciclo elettorale che nell'ultimo anno ha coinvolto i principali paesi europei. Come in Francia, Germania e Regno Unito, l'esito e le conseguenze delle elezioni italiane non sembrano scontati. Ma, dopo una campagna elettorale fortemente incentrata sui temi della politica interna, rimane comunque un punto fermo: in un mondo che cambia in fretta, anche l'Italia dovrà continuare a misurarsi con le grandi sfide della politica internazionale che definiscono il suo posto in Europa e nel mondo. Per farlo, dovrà avere chiare le proprie priorità e identificare, anche nell'ambito delle tradizionali alleanze, le leve più efficaci per metterle in pratica. Quali sono queste priorità? In questo dossier speciale ISPI ne evidenzia alcune.

1. **GESTIRE LE MIGRAZIONI**
Paolo Magri, Matteo Villa
2. **CONTRIBUIRE ALLA STABILIZZAZIONE DELLA LIBIA**
Armando Sanguini, Arturo Varvelli
3. **SALVAGUARDARE IL LEGAME TRANSATLANTICO**
Giancarlo Aragona
4. ***EUROPA: CREDIBILI PER CONTARE* | 1**
RIFORME CORAGGIOSE, IN ITALIA E IN EUROPA
Franco Bruni, Antonio Villafranca
5. ***EUROPA: CREDIBILI PER CONTARE* | 2**
SÌ ALLA GLOBALIZZAZIONE, MA...
Lucia Tajoli
6. ***EUROPA: CREDIBILI PER CONTARE* | 3**
RILANCIO DEL DIALOGO CON LA RUSSIA
Aldo Ferrari, Eleonora Tafuro Ambrosetti

GESTIRE LE MIGRAZIONI

Paolo Magri, Matteo Villa

Negli ultimi cinque anni in Italia sono sbarcate più di 650.000 persone. Sul territorio rimane ancora circa mezzo milione di persone, tra cui coloro che sono giunti anche da altri paesi europei. Intanto in Italia, anche se a ritmo inferiore, si continua ad arrivare.

La natura del fenomeno

La sfida e il bisogno. Sul tema delle migrazioni l'Italia si trova oggi ad affrontare una duplice sfida. Sul fronte esterno, l'urgenza sarà quella di trovare soluzioni per ridurre l'irregolarità degli arrivi, garantendo però protezione a chi la merita e canali di accesso alternativi a chi vorrebbe venire per lavorare. Sul fronte interno, sarà necessario integrare il più possibile nella società e nell'economia italiana chi, giunto irregolarmente nel nostro paese, con sempre maggiore probabilità vi resterà a lungo. Tra il 2013 e il 2016, infatti, su circa 110.000 stranieri che in Italia hanno ricevuto un decreto di espulsione solo 22.000 sono stati effettivamente rimpatriati: e questo non per mancanza di volontà dei governi che si sono succeduti, ma per il fatto che i paesi di origine sono spesso riluttanti a farsi carico delle persone che andrebbero espulse – anche quando questi paesi hanno stipulato accordi di riammissione con l'Italia.

Va inoltre riconosciuto che di nuovi migranti l'Italia ha profondamente bisogno. Nel 2017 la

popolazione italiana si è ridotta di 183.000 unità, e nell'ultimo decennio il numero di nascite è calato del 20%. L'età media continua ad aumentare, e con questa le pressioni sui nostri sistemi di welfare, in particolare su quello pensionistico. Abbiamo dunque bisogno di forza lavoro aggiuntiva e giovane, anche migrante, considerato anche il fatto che questi ultimi, se regolarizzati, nel lungo periodo verseranno in media allo stato italiano più di quanto riceveranno in prestazioni (sono stime Ocse).

L'immigrazione è qui per restare. Al netto di queste esigenze, resta comunque il fatto che le pressioni migratorie verso l'Europa, e in particolare verso l'Italia, sono destinate a crescere. Il brusco e inatteso aumento degli sbarchi dal 2013 è solo parzialmente attribuibile a shock improvvisi, come la crisi siriana e il crollo degli apparati statuali in Libia. A spingere sull'acceleratore delle migrazioni ci sono, al contrario, tendenze strutturali di ben più lungo respiro – in particolare gli sviluppi demografici ed economici nel continente africano. Basti pensare al fatto che, se nel 1990 la popolazione dell'Africa subsahariana era grosso modo la stessa di quella dell'Unione europea a 28 (500 milioni), oggi sfiora il miliardo e, se la tendenza demografica non cambierà in maniera significativa nei prossimi anni, entro il 2050 si avvicinerà a quota 2 miliardi.

La vera questione è la natura del flusso. Oggi, il problema dell'Italia non è tanto il numero degli arrivi quanto l'irregolarità dei flussi. Ne-

gli ultimi dieci anni l'immigrazione netta verso il nostro paese è rimasta grossomodo costante, oscillando tra i 300.000 e i 500.000 ingressi all'anno. Ciò che è cambiato è il rapporto tra gli ingressi regolari e quelli irregolari: se nel 2007 attraverso canali regolari entrava in Italia il 90% degli immigrati, tra il 2014 e il 2017 gli irregolari sono arrivati a contare poco meno del 40% del flusso. Parte del problema ce la siamo creata da soli, riducendo o eliminando del tutto le quote annuali previste nei "decreti flussi" per i migranti economici extracomunitari, salvo per quel che riguarda i lavoratori stagionali. L'unico modo possibile per entrare in Italia da paesi extraeuropei è dunque utilizzare una rotta irregolare, per poi chiedere asilo e sperare di ricevere una protezione.

Tutti i problemi dell'irregolarità. L'aumento dell'irregolarità genera problemi a tutti i livelli. Sul piano dell'opinione pubblica, accresce diffidenza e ostilità verso gli stranieri. Su quello della risposta governativa, complica la pianificazione su vasta scala dell'accoglienza, spingendo verso una gestione emergenziale in cui aumentano i rischi di corruzione, malaffare o semplice inefficienza. I singoli migranti che si vedono negata la protezione internazionale (e capita oggi al 55% di chi fa richiesta d'asilo) non potranno poi che permanere in una condizione di marginalità, con due poco allettanti alternative a disposizione per guadagnarsi da vivere: economia sommersa o criminalità.

Le possibili linee di una politica estera italiana

Alla luce di tutto ciò, l'azione del governo italiano nei prossimi anni dovrebbe avere pochi, ma saldi, punti fermi.

Più Europa (senza illusioni). All'Europa, innanzitutto, è necessario che l'Italia continui a chiedere a gran voce solidarietà. Per quanto sia improbabile una seria riforma dei regolamenti Dublino, c'è ancora margine per giocare una partita strategica: facendo cioè valere il peso italiano su altri dossier (non ultimo quello della programmazione del prossimo periodo

di bilancio europeo) per ottenere concessioni sul fronte delle migrazioni, soprattutto da parte dei paesi dell'Europa orientale. Per esempio chiedendo che, a fronte di regole di Dublino sbilanciate sui paesi di primo ingresso (i quali devono farsi carico di quasi tutte le richieste d'asilo di chi arriva in Europa), gli altri stati membri Ue mettano a disposizione maggiori risorse finanziarie. Nel 2017 la gestione dell'emergenza migranti è costata all'Italia più di 4 miliardi, di cui circa 3 miliardi per coprire prima accoglienza, sanità e istruzione dei richiedenti asilo. A fronte di queste spese, dal bilancio comunitario sono arrivati in Italia circa 240 milioni di euro: come a dire che la solidarietà degli altri stati europei vale ancora solo l'8% dei nostri sforzi.

Nessun arretramento sul diritto internazionale. Sul fronte dei flussi sarà fondamentale adottare un approccio bilanciato e rispettoso del diritto internazionale. Innanzitutto proseguendo con i salvataggi in mare, evitando in ogni modo i respingimenti e monitorando costantemente l'azione della guardia costiera libica, le cui operazioni di soccorso si sono più volte contraddistinte per eccessiva brutalità. Va poi riconosciuto che finché la situazione in Libia non si sarà stabilizzata, a ogni sbarco in meno sulle nostre coste corrisponderà un maggior numero di migranti bloccati in Libia, di frequente confinati in centri di detenzione non ufficiali. In questo senso le evacuazioni dalla Libia e le operazioni di reinsediamento in Europa delle persone più vulnerabili, condotte negli ultimi mesi da Unhcr e Iom e con destinazione Italia e Francia, vanno nella giusta direzione e andrebbero rafforzate.

Dialogo con tutti, con obiettivi concreti. Nei paesi di transito il contrasto ai flussi irregolari passa attraverso il dialogo con tutti gli attori coinvolti nelle operazioni di traffico. In questo senso, persino la cooptazione delle milizie libiche che gestiscono i traffici sulla costa del paese può rivelarsi utile. Lo abbiamo visto nell'estate dell'anno scorso: è sufficiente che un ridotto numero di milizie cambi strategia

perché i flussi irregolari diminuiscano drasticamente. L'obiettivo però non può e non deve essere semplicemente quello tattico di una riduzione immediata delle partenze. È necessario utilizzare il dialogo in maniera strategica, puntando su un processo di riconciliazione nazionale che includa anche le milizie. In caso contrario, il rischio è che l'Italia si ritrovi alla mercé delle decisioni delle milizie stesse, che potrebbero utilizzare i flussi migratori per continuare a estrarre soldi e legittimità.

Rafforzare le Migration Partnership. È nell'interesse italiano insistere sulle Migration Partnership, gli accordi tra Europa e paesi di origine e transito dei migranti in Africa subsahariana, senza però pretendere che facciano miracoli e con la consapevolezza che bisognerà riformarle in profondità. L'aumento degli aiuti allo sviluppo verso i paesi africani è un obiettivo importante a prescindere dal fenomeno migratorio, ma l'azione in tal senso può dare frutti solo nel lungo periodo, e solo se specificamente finalizzata a creare occupazione nei paesi d'origine e di transito. In un contesto in cui le rimesse verso l'Africa subsahariana (37 miliardi di dollari nel 2016) contano quasi quanto gli aiuti allo sviluppo (46 miliardi), non è detto che i limitati aiuti aggiuntivi (poco più di 1 miliardo all'anno da qui al 2020) siano sufficienti per convincere chi vuole partire a voler restare. Desti inoltre molte perplessità il fatto che quelli che continuiamo a definire come nuovi aiuti allo sviluppo siano diretti per oltre la metà a rafforzare la capacità dei governi africani di gestire le frontiere, o a finanziare i rimpatri volontari dei migranti bloccati lungo la rotta. In questo modo non si fa niente per affrontare la radice del problema, che è il sottosviluppo. Si rischia invece di destabilizzare contesti già fragili, sottraendo risorse provenienti dai traffici irregolari senza però sostituirle con sufficienti opportunità di occupazione regolare.

(Ri)aprire canali per le migrazioni regolari. Un punto fondamentale per essere credibili in Europa è fare i conti con le migrazioni economi-

che in maniera organica. Come detto, l'aumento dei flussi irregolari è anche conseguenza del fatto che non esistano alternative concrete per poter migrare regolarmente dall'Africa verso l'Italia e l'Europa. Il prossimo governo dovrebbe valutare l'introduzione di sistemi che permettano di quantificare le necessità del sistema-paese e selezionare le persone sulla base di criteri condivisi. Tenendo presente che l'apertura di canali regolari non eliminerà comunque il tentativo di entrare in Europa per via irregolare, soprattutto da parte di chi non avrebbe i requisiti necessari. Ma con la consapevolezza che l'esistenza di canali regolari ci renderebbe più credibili di fronte a tutti i partner: quelli africani, nel momento in cui chiediamo loro di mantenere i flussi irregolari sotto controllo; e quelli europei, quando ci chiedono di fare chiarezza tra aventi diritto alla protezione internazionale e persone che si mescolano nel flusso umanitario come loro unica speranza di entrare in Europa.

Integrare, integrare, integrare. Resta infine l'obiettivo dell'integrazione, allorché il nuovo governo dovrà porsi il problema di cosa fare con chi è già in Italia. Ricordando che il problema non riguarda esclusivamente i beneficiari di protezione internazionale, ma anche le centinaia di migliaia di irregolari sul territorio italiano che quasi sicuramente non saremo in grado di rimpatriare.

Chi è arrivato in Italia per vie irregolari fatica a trovare un lavoro rispetto a un migrante regolare: in Europa il tasso di occupazione di un migrante regolare nei primi 12 mesi dal suo ingresso è dell'80%, mentre quello di un migrante irregolare è del 30%. Questo gap tende a ridursi nel tempo, ma persino a dieci anni dall'arrivo i migranti giunti per vie irregolari hanno un tasso di occupazione del 65%. Il processo di integrazione mira proprio a ridurre il più possibile questo gap, in modo da far sì che i migranti irregolari passino dall'essere un peso a divenire una risorsa; ridurre il rischio di povertà e marginalizzazione; e infine diminuire in tal modo i problemi sociali connessi (crimina-

lità o, persino, radicalizzazione). Il Piano nazionale di integrazione varato lo scorso settembre sembra andare nella giusta direzione, perché dà finalmente all'Italia un disegno unitario e strutturato. Manca però ancora tutta la fase attuativa, non ultima la discussione di quante risorse si intenda mettere a disposizione dei tanti e variegati capitoli di spesa (l'insegnamento della lingua, il dialogo interreligioso, l'accesso all'istruzione e alla sanità, e molto altro). In prospettiva, esempi virtuosi di integrazione aumenterebbero il prestigio dell'Italia nei confronti dei propri vicini europei, che fino a oggi ci hanno accusato di essere in ritardo nello sviluppo di una strategia coerente e di avervi investito risorse troppo limitate.

Gestire i processi migratori non è mai semplice, soprattutto in situazioni così mutevoli e con flussi irregolari ben più elevati rispetto al recente passato. Al di là della retorica e del conflitto politico, la sfida del nuovo governo sarà quella di trovare un punto di caduta capace di riconciliare le legittime esigenze di sicurezza dei cittadini italiani con la realtà di un fenomeno di portata epocale e che difficilmente potrà essere arrestato nel prossimo futuro. Con l'obiettivo di governare il fenomeno, anziché esserne governati.

CONTRIBUIRE ALLA STABILIZZAZIONE DELLA LIBIA

Armando Sanguini, Arturo Varvelli

La Libia rappresenterà una priorità ineludibile nell'agenda di politica estera di qualsiasi governo si insedi a Palazzo Chigi dopo il 4 marzo. Lo impone la portata degli interessi che ci legano a quel paese e i rischi legati alla crisi in cui continua a versare. A fronte del pernicioso stallo in cui sembra impantanato ci si può e ci si deve attendere una nuova iniziativa politico-diplomatica che riesca a superarlo, impegnando a tal fine in un appropriato confronto internazionale i principali protagonisti, esterni e interni. Un progetto ambizioso per il quale l'Italia, oltre all'interesse, ha comunque le necessarie credenziali a livello euro-mediterraneo e internazionale, bilateralmente e in seno alle Nazioni Unite.

Comprendere appieno gli interessi italiani e internazionali

La misura di questo interesse, che è italiano, ma anche euro-mediterraneo e internazionale, sta nelle conseguenze dell'instabilità libica della fase post-Gheddafi. Basti pensare allo sgretolamento del monopolio dell'uso della forza insieme al declino dei proventi energetici che ha alimentato i traffici illeciti all'interno del paese e di quelli confinanti, in particolare i traffici di esseri umani, con evidenti ricadute politiche nel nostro paese. Ma non solo.

L'instabilità libica, insieme allo scarso controllo territoriale esercitato dalle istituzioni (legate al Consiglio Presidenziale voluto dalle Nazioni Unite o a quelle del parlamento che risiede a Tobruk), continua a offrire terreno fertile ai gruppi radicali violenti. Formazioni o gruppuscoli di jihadisti, legati allo Stato islamico che era presente a Sirte o al di fuori di quella compagine, possono costituire una minaccia diretta alla sicurezza europea e italiana. L'attentatore di Manchester dello scorso anno era libico e aveva trovato rifugio in Libia, ambiente adatto al completamento di un processo di radicalizzazione e al passaggio da una fase dormiente a una attiva.

A legare Italia e Libia è poi una storica ed evidente complementarità economica. Da sempre l'Italia ha necessità del petrolio libico, mentre la Libia ha bisogno sia di un compratore costante che le permetta di ottenere una rendita sulla quale basare i propri introiti economici, ma anche di tecnologia e know-how necessari per continuare a esplorare e produrre. È vero che entrambi i paesi non sono i soli a possedere i rispettivi beni, ma la convenienza data dalla vicinanza geografica fra i due ha sempre favorito una relazione privilegiata, con Eni che nel corso del tempo ha ottenuto una serie di accessi in Libia anche grazie alla capacità di operare come attore locale.

Ma l'instabilità libica ha ricadute più ampie in tutta l'area nord-africana e nel Sahel: in Mali nel recente passato, continua ad averne in Niger, e rappresenta un forte rischio per Egitto, Tunisia e Algeria. La comunità internazionale ha in parte cercato di porre rimedio all'instabilità libica tramite una serie di iniziative bilaterali che si sono sommate, forse indebolendola, a quella multilaterale a guida delle Nazioni Unite (Onu). Ma ogni attore internazionale si è concentrato sulle proprie priorità senza guardare alla situazione libica nella sua complessità. Ciò è stato particolarmente evidente in merito alla questione migratoria. Nel corso dell'ultimo periodo la Libia si è trasformata in una sorta di paese "cuscinetto". Diversi accordi presi con le autorità di Tripoli hanno mirato al rafforzamento dei controlli della frontiera marittima da parte della Libia ed esternalizzato parte delle responsabilità nella riduzione della pressione migratoria. Il presidente francese Emmanuel Macron aveva annunciato la creazione di centri di accoglienza per i rifugiati in Libia, ma è stata l'Italia la più attiva nel tentare di arginare i flussi. Il governo italiano ha agito nel corso del 2017 in accordo con il governo libico su diversi fronti, dalla facilitazione di accordi locali nel sud del paese, dove i proventi dei traffici costituiscono una fonte importante di approvvigionamento per le milizie e la popolazione locale, sino al rafforzamento della guardia costiera libica. La strategia ha avuto parziale successo: i flussi si sono ridotti a un terzo dallo scorso luglio, ma la collaborazione con i libici, date le condizioni in cui versa l'amministrazione del paese, resta precaria. Nel mese di dicembre Italia e Libia (il governo di accordo nazionale di Serraj) hanno inoltre istituito una "sala comune" a Tripoli da cui coordinare le attività d'intelligence e le operazioni in mare e sul terreno per combattere le organizzazioni di trafficanti di esseri umani. Il governo libico ha annunciato un nuovo tassello dell'intesa con l'Italia firmata nel febbraio 2017 a Roma dal premier Paolo Gentiloni e da Serraj al termine di un incontro

nella capitale libica con il ministro dell'Interno Marco Minniti.

Non solo migrazioni. Una visione più ampia

Ma il perdurare della crisi e i relativi rischi connessi impongono, come detto all'inizio, una visione più ampia che pur dando al fenomeno migratorio la sua giusta rilevanza sia mirata alla stabilizzazione del paese sul piano politico, economico e della sicurezza. Gli ultimi mesi si sono caratterizzati per una sorta di cristallizzazione delle posizioni militari tenute dai vari contendenti libici, in particolare dalle forze di Khalifa Haftar, leader militare nella Cirenaica, e da quelle coalizzate attorno al Gna, il governo voluto dall'Onu e che risiede a Tripoli. Il voto di fiducia che il Gna (General National Accord) doveva ottenere da parte del parlamento di Tobruk non si è mai concretizzato anche per le pressioni dello stesso Haftar sul parlamento; uno stallo, questo, che non ha mai permesso di passare a una seconda fase politica. Allo stesso tempo, i tentativi di forzare militarmente la mano da parte di forze vicine ad Haftar in Tripolitania non sono andati a buon fine.

Il piano di pace Onu, evidentemente compromesso, è stato rilanciato dal nuovo inviato speciale per la Libia, il libanese Ghassam Salamé, che sta lavorando a una revisione dell'accordo conducendo negoziati con le varie parti in causa, ma che sembra, allo stato attuale, si sia nuovamente arenato. Nel tentativo di risolvere questo stallo, parallelamente all'iniziativa multilaterale, si sono sommati i colloqui di pace tra il maresciallo Haftar e Fayez al-Serraj, talvolta indiretti, talvolta diretti come quelli avuti a Parigi a fine luglio 2017 su iniziativa del presidente francese Macron. In realtà, le diverse azioni diplomatiche si sono susseguite una via l'altra, apparendo assai poco coordinate: quella francese di cui si è detto faceva seguito a quella russo-emiratino-egiziana del maggio 2017; quella britannica ha portato il ministro degli Esteri Boris Johnson a incontrare Haftar in Libia a inizio settembre; e non ultima quella italiana

con una serie di iniziative e incontri a Roma e in Libia, incluso quello forse più rilevante, ma anche più delicato, che ha portato Haftar il 26 settembre 2017 in Italia. È evidente che le mancanze della comunità internazionale e le intromissioni degli attori esterni in campo politico hanno certamente costituito un'importante concausa dell'attuale crisi.

La necessità di una nuova azione

Sarebbe velleitario pensare che l'Italia possa farsi promotrice di un'azione politico-diplomatica che coinvolga i principali protagonisti interni ed esterni della sua dinamica attuale? L'Italia ha le credenziali per avviare un'iniziativa regionale che coinvolga i paesi maggiormente interessati alla crisi libica. Ha buone relazioni sia con il blocco pro-Haftar (soprattutto con l'Egitto dopo la riapertura dell'ambasciata al Cairo, ma anche con Emirati e Russia), sia con i sostenitori politici internazionali dei gruppi che controllano la Tripolitania (Turchia, Qatar, ma anche la Tunisia). L'Italia dispone dell'unica ambasciata occidentale aperta a Tripoli e, sin dall'inizio della crisi, è stata la maggiore sostenitrice di un processo mediato a guida Onu. In una tale iniziativa non potranno certamente mancare Europa e Stati Uniti.

Nella nuova evoluzione del quadro mediterraneo, e più in generale della politica globale, le posizioni politiche possono subire rapide evoluzioni, appaiono poco sedimentate e assai più volatili di una volta. Un quadro che per natura porta a ritenere credibile chi si prende l'onere di assumere un'iniziativa. D'altronde, i tentativi di mediazione sinora condotti si basavano su troppe finzioni che non hanno retto alla prova dei fatti.

Il primo e più importante problema è relativo ai rappresentanti che siedono al tavolo negoziale. Per condurre una trattativa è necessario che chi siede al tavolo del negoziato sia rappresentativo di tutte le parti della società. Le motivazioni dei vari fallimenti di negoziazione

nella fase post-Gheddafi sono complesse e risiedono in buona parte nella natura multipla dell'identità libica (regionalismi, localismi, tribalismi), nella progressiva polarizzazione politica seguita al fallimento delle Primavere arabe (islamisti vs militari/nazionalisti) ma anche – e soprattutto – nel [ruolo disgregante degli attori internazionali](#) (europei compresi), ognuno dei quali ha cercato di favorire un gruppo interno a discapito dell'altro, nel tentativo di accrescere la propria influenza nel paese. Per bypassare questi problemi di rappresentatività si è deciso di comporre un tavolo solo con chi ha espresso la volontà di sedersi attorno. Così facendo, si sono prese decisioni e si sono trovati accordi (come quelli di Skirat) che non avevano però possibilità di essere realmente implementati. Ciò è avvenuto anche perché continua a esistere una notevole discrepanza tra rappresentanti politici e militari. Non può sfuggire che nel processo Onu le milizie che detengono il reale potere siano state solo marginalmente coinvolte. Anche alla luce dell'esperienza fatta occorrerebbe assicurare che oltre alle parti politiche sia assicurato un ruolo anche alle milizie in campo. Se vogliamo che alle parole dei negoziati vengano conseguiti i fatti è indispensabile che le milizie in campo abbiano un ruolo nelle trattative, soprattutto se sono disposte a sostenere un nuovo governo prodotto da una revisione del processo politico libico e a essere incorporate in una rinnovata forza armata professionale in un quadro complessivo di ricomposizione nazionale di lungo termine.

È poi determinante far tornare protagonisti gli stati che possono influire nel processo di stabilizzazione e collocarli assieme alle parti libiche perché congiuntamente siano impegnati a decidere alcuni pochi punti fondamentali di un reale *state building*, in particolare l'assetto istituzionale del loro paese e la suddivisione dei proventi petroliferi. Per far ciò sarà ovviamente necessaria anche l'azione delle Nazioni Unite.

SALVAGUARDARE IL LEGAME TRANSATLANTICO

Giancarlo Aragona

Gli Stati Uniti sono un nostro fondamentale partner economico-commerciale, i garanti ultimi, attraverso la Nato, della nostra difesa. Esercitano un'influenza decisiva sulle crisi regionali per noi di maggiore rilevanza, dal Mediterraneo all'Europa orientale, come sui rapporti con la Russia. Condizionano le attività di organismi quali Onu e Osce e pesano, direttamente o indirettamente, sugli sviluppi del progetto di integrazione europea. Si tratta palesemente di un rapporto essenziale e prioritario.

Dialogo Roma-Washington: tra continuità e flessibilità

Azionando il canale bilaterale e valorizzando la consultazione nei fori multilaterali di cui siamo membri, in primo luogo la Nato, il governo italiano che sarà costituito dopo le elezioni del 4 marzo, non potrà che muoversi in sostanziale continuità con quelli che lo hanno preceduto anche se occorre essere consapevoli del fatto che il risultato delle urne potrà far emergere diverse sensibilità e orientamenti riguardo ad aspetti fondamentali della politica estera dell'Italia. Il prossimo governo dovrà mostrare flessibilità tattica per confrontarsi con un inquilino della Casa Bianca che ha modificato lo stile e in parte la sostanza della politica estera Usa. Potrà far leva su due fattori

che ci rendono interlocutori importanti di Washington. Va anzitutto ricordata la presenza negli Stati Uniti di un'influente comunità italo-americana. Per ogni amministrazione americana, di qualunque colore politico essa fosse, è sempre stato importante attirarsi le simpatie di questo potenziale elettorato.

Evitare il disimpegno americano nel Mediterraneo

A ciò si aggiunge la centralità strategica che ci è stata restituita dalle crisi che travagliano il Medio Oriente e che la scomparsa dell'Unione Sovietica sembrava averci tolto. Il nostro paese, proiettato nel cuore del Mediterraneo, è impegnato a fianco degli Usa in operazioni di pace e stabilizzazione di altissimo valore.

E sarà proprio lo scacchiere mediterraneo e mediorientale a rappresentare verosimilmente la questione più urgente sulla quale dovremo interloquire con Washington. Il primo obiettivo sarà far in modo che gli Usa rinuncino a ipotesi di disimpegno o di impegno limitato alla lotta all'Isis. Dovremo sollecitarli a operare nella maniera più coerente con gli stessi nostri interessi, a cominciare dalla stabilizzazione della Libia. In concreto, occorre che gli Stati Uniti si impegnino direttamente e attivamente nella ricerca di una soluzione, anche agendo sulle potenze regionali o esterne, che nutrono obiettivi diversi, per favorire il percorso indicato dalle

Nazioni Unite imperniato sul governo di unità nazionale da noi sostenuto. Ma l'intesa dell'Italia con gli Usa dovrà essere a tutto campo visto il nostro interesse riguardo alla pacificazione e alla stabilità dell'intera regione.

Ucraina: facilitare una soluzione

In Europa, la crisi più urgente è quella ucraina che, oltre a complicare ulteriormente le relazioni con la Russia, certamente porta acqua al mulino di chi, negli Stati Uniti e nella Nato, spinge per una revisione della postura strategica, incluso il nucleare, e per fermare o far arretrare il faticoso percorso di riduzione degli armamenti.

Il fattore Russia è divenuto dirompente nel dibattito politico americano. Finché, in un senso o nell'altro, non verrà sciolto questo nodo, Washington non potrà sviluppare una diplomazia di ampio respiro all'indirizzo di Mosca.

Nell'attesa che questo avvenga, è vitale condurre un intenso dialogo bilaterale con gli Stati Uniti e contribuire attivamente alle formulazioni delle posizioni su Ucraina e Russia che si svolgono in ambito Nato, evitando che le disparità di sensibilità e punti di vista tra gli europei allontanino sbocchi positivi.

Mantenere l'impegno nella Nato...

L'attuale presidenza Usa non mostra la stessa attitudine delle amministrazioni precedenti verso gli impegni di difesa collettiva nella Nato.

Dal momento che però interesse primario dell'Italia è che questo legame non venga indebolito, bisognerà anzitutto fare la nostra parte nell'andare incontro all'aspettativa della Casa Bianca di un riequilibrio del *burden sharing* nell'alleanza. Non è realistico pensare che in tempi brevi l'Italia possa raggiungere il 2% del Pil nel bilancio per le spese della difesa ed è fondata la nostra argomentazione che gli impegni in questo settore non possono basarsi solo su elementi meramente contabili. Tuttavia, un maggiore sforzo si impone e il prossimo governo (chiamato anche ad assicurare che il

nostro paese partecipi fattivamente al già avviato rilancio della difesa europea) dovrà dedicarvi il massimo impegno. Forti di questo, come della ritrovata centralità strategica, otterremo maggiore attenzione nella formulazione di posizioni verso la Russia che non mettano in dubbio la solidarietà tra alleati di fronte a una potenza che si dimostra sempre più ostica e destabilizzante, ma che siano orientate al necessario equilibrio e funzionali, nel lungo periodo, a realizzare un ordine europeo più disteso.

...conciliando atlantismo ed europeismo

Quest'anno deteniamo la presidenza dell'Osce e tale ruolo ci offre un ulteriore strumento per poter discutere autorevolmente con Washington su come promuovere il dialogo nell'area euro-atlantica e su come poter favorire la soluzione della crisi in Ucraina, incoraggiando l'attuazione degli accordi di Minsk, o il superamento delle residue tensioni nei Balcani. Problematico appare l'atteggiamento dell'amministrazione Usa nei confronti dell'Unione Europea. Sullo sfondo dell'incubo della Casa Bianca che agli Usa siano stati estorti in passato vantaggi economici e commerciali, assistiamo a divisioni su alcuni principi generali, quali il valore del multilateralismo, o su problemi come il nucleare iraniano e il processo di pace israelo-palestinese, con la connessa questione di Gerusalemme. Sono questioni che definiscono la cifra della presidenza Trump. In quanto tali, non sarà facile colmare quella che appare una distanza di visione generale tra Stati Uniti e Unione Europea. Sull'Italia, insieme alla Francia di Macron e alla Germania, finalmente fuori dalla lunga crisi politica, incombe la responsabilità di tenere sotto controllo questa situazione, nella speranza che le circostanze consentano di ridare alla comprensione ed alla collaborazione euro-americana la pienezza necessaria. Come è nelle corde della nostra tradizione, saremo più che mai chiamati a far sì che atlantismo ed europeismo rimangano valori che si rafforzano reciprocamente, in una fase storica in cui l'Atlantico sembra essersi allargato.

EUROPA: CREDIBILI PER CONTARE | 1

RIFORME CORAGGIOSE, IN ITALIA E IN EUROPA

Franco Bruni, Antonio Villafranca

Bisogna contare di più in Europa. È un vero e proprio mantra di qualsiasi governo italiano e senza dubbio lo sarà anche del prossimo, qualunque esso sia. Dalle migrazioni al commercio con l'estero, dal superamento del detestato 3% del deficit/Pil alla difesa dei nostri risparmiatori, non c'è praticamente campo in cui non si chieda di avere maggior voce in capitolo in Europa.

Ma perché il mantra diventi realtà è fondamentale che l'Italia venga percepita dai partner europei come un attore credibile, capace di contribuire alla riforma dell'Unione europea e di non rappresentarne un rischio per la sua stabilità, soprattutto riguardo la sua moneta unica.

Per essere credibili bisognerebbe anzitutto chiedersi perché malgrado un aumento del Pil più roseo delle aspettative non cresciamo al 2%, come ha fatto nel 2017 l'intera Eurozona.

Debito pubblico al centro dell'attenzione

A pesare è anzitutto il grande assente nei dibattiti della campagna elettorale italiana, ovvero il debito pubblico. È nell'interesse dell'Italia, prima ancora che dei nostri partner europei, chiarire in che modo si intende rientrare da un debito pubblico che con il suo

astronomico 132% rispetto al Pil è quasi una volta e mezzo quello della media dell'Eurozona. Che piaccia o no, gli oltre 2.000 miliardi di debito pubblico vincoleranno qualsiasi politica fiscale si vorrà intraprendere in futuro. Ma a pochi giorni dal voto, per la maggior parte dei partiti questo è evidentemente un tema che non paga in termini di ritorno elettorale. L'attenzione è quindi tutta spostata sulla riduzione delle tasse e su nuove agevolazioni fiscali. La sostenibilità dei conti pubblici a seguito delle tante promesse elettorali sembra quasi una questione marginale. Le poche volte che se ne discute, ci si limita a promettere di rimanere entro la soglia del 3% di deficit senza indicare nel dettaglio come, se non addirittura di sfiorarla. Peraltro senza grossi sensi di colpa rispetto ai partner europei, ai quali si vorrebbe ricordare che quando dal deficit si toglie l'enorme peso degli interessi che paghiamo sul debito, l'Italia ha addirittura un surplus di bilancio ed è tra i più virtuosi in Europa. Ma è evidente che se si vuole incidere davvero sul debito pubblico, questo surplus dovrà sensibilmente aumentare nei prossimi anni. I margini per farlo in effetti ci sarebbero dato che la spesa pubblica italiana è di oltre 800 miliardi di euro all'anno. Di conseguenza, le politiche economiche del prossimo governo dovrebbero

porre l'accento non tanto sulla quantità di spesa pubblica, che si potrebbe anche ridurre, quanto piuttosto sulla sua qualità e sulle riforme, alcune delle quali 'a costo zero'.

Le riforme come strategia verso l'Ue

Migliore spesa pubblica e riforme rappresenterebbero il perno di una strategia che troverebbe d'accordo anche le stesse Istituzioni comunitarie che ormai da tempo non insistono più sul solo contenimento del nostro deficit, quanto piuttosto sull'urgenza di accelerare le riforme su una molteplicità di fronti: composizione della tassazione, giustizia, pubblico impiego, norme sulla concorrenza, contrattazione collettiva, welfare, fino all'inevitabile rafforzamento delle nostre banche. È con politiche di spesa più oculate e con le riforme che si aumenta la produttività del sistema economico.

Si tratta ovviamente di misure che richiederebbero molto tempo per essere implementate. Ma per acquistare credibilità in Europa - e con i mercati - basterebbe anche solo annunciarle, inscrivendole però in piani seri e con una tempistica chiara.

Italia con Francia e Germania

L'eventuale instabilità politica post-voto non aiuterebbe di certo nel processo di recupero di credibilità dell'Italia, che è invece essenziale in un momento particolarmente delicato per il progresso dell'integrazione europea: nei prossimi mesi l'Ue farà uno sforzo per fare passi avanti nella recente cooperazione nel campo della difesa e in merito al rafforzamento dell'Eurozona, secondo direttrici tracciate dal rinsaldato asse franco-tedesco. Un asse che non deve preoccuparci se affrontato costruttivamente. È inutile infatti illudersi che vere riforme possano essere implementate in Europa senza la spinta propulsiva dei due principali paesi membri.

In particolare, sulle riforme legate al rafforzamento dell'euro, i giochi sono già aperti. Punto di partenza sono le proposte del presidente Macron di creare un bilancio per

l'Eurozona e introdurre la figura del Ministro delle finanze. Proposte su cui molti, anche a Berlino, si dicono d'accordo a parole, almeno finché non si entra nei dettagli. Le distanze sono infatti evidenti quando si cerca di capire di quanti soldi potrà disporre il bilancio dell'Eurozona, dove verranno reperite le risorse finanziarie necessarie e per quali politiche verranno utilizzate. Anche sulla figura del Ministro delle Finanze gli interrogativi abbondano: che poteri avrà nel gestire i nuovi fondi per l'Eurozona? Come si rapporterà con le Istituzioni Ue e con i governi nazionali?

Attori (e non destinatari) del rilancio dell'Eurozona

Il rafforzamento dell'Eurozona passa anche attraverso il completamento dell'unione bancaria e una maggiore disciplina per i governi dell'Eurozona.

Negli ultimi tempi, e soprattutto in vista della *Grosse Koalition*, si intravedono alcune timide aperture da parte dei tedeschi che, ad esempio, non escludono che una parte del nuovo bilancio venga utilizzata per finalità sociali, a partire dalla lotta alla disoccupazione. Riguardo al completamento dell'unione bancaria, arrivano addirittura a ipotizzare un graduale cammino verso la garanzia comune dei depositi bancari. Un vero e proprio tabù per Berlino che non intende rischiare di mettere mano al portafogli dei tedeschi per garantire i depositanti italiani o greci.

Si tratta di aperture che il nuovo governo italiano dovrebbe strategicamente agevolare facendo sponda con la Francia di Macron, ma avendo ben chiaro che difficilmente si tradurranno in riforme concrete senza un chiaro ritorno per la Germania. Già da tempo infatti Berlino ribadisce che una maggiore condivisione degli oneri e dei rischi tra i paesi dell'Euro non sarà possibile senza una maggiore disciplina. E pensa anche che dovrebbero essere i mercati a garantirla, punendo i governi indisciplinati attraverso un'impennata degli interessi sul loro debito. Se poi un paese rischiasse di collassare sotto il peso degli attacchi dei

mercati, scatterebbe la ristrutturazione del suo debito, secondo regole chiare e definite a priori.

Quello che il nuovo governo italiano dovrebbe trarre da queste proposte è che il rafforzamento dell'Eurozona è inevitabile, ed è peraltro nell'interesse stesso dell'Italia. Bisognerebbe capitalizzare sulle aperture fatte dai tedeschi in merito alla condivisione dei rischi. Ma sarebbe un errore puntare solo su queste, visto che in ogni caso la maggiore disciplina, che riduce i rischi da condividere, entrerà a far par-

te del pacchetto di riforme. Il prossimo governo italiano dovrebbe quindi avanzare proposte anche in questa direzione, offrendo alternative e integrazioni alle proposte franco-tedesche al fine di minimizzarne gli effetti destabilizzanti per il nostro paese.

Per contare di più in Europa bisogna prima essere credibili. E per essere credibili bisogna avere la forza di portare avanti proposte coraggiose e di lungo respiro sia in Italia che in Europa.

EUROPA: CREDIBILI PER CONTARE | 2

SÌ ALLA GLOBALIZZAZIONE, MA...

Lucia Tajoli

Un tema che nessun governo può permettersi di trascurare nel proprio programma è quello degli scambi internazionali e della gestione della globalizzazione, soprattutto in questo periodo e nell'attuale contesto mondiale. L'integrazione economica dell'Italia con l'Europa e con il resto del mondo è una realtà da molti decenni che influenza profondamente tutti gli aspetti della vita economica del paese. È su questa integrazione che si è basata la crescita dell'Italia, sia in passato che negli ultimi anni, anche per uscire dalla recente crisi economica. Il commercio globale e l'internazionalizzazione dei processi produttivi hanno sostenuto il fatturato e i profitti delle imprese nei momenti di maggiore debolezza della domanda interna, garantendo allo stesso tempo un adeguato livello di concorrenza, che per i consumatori si è tradotto in prezzi più bassi e accesso a una pluralità di beni, anche fortemente innovativi. È chiaro che per l'Italia, e per la stessa Europa, isolarsi dagli scambi mondiali ed erigere barriere commerciali porterebbe rapidamente a un abbassamento del tenore di vita e al rallentamento della crescita, come mostrano ormai secoli di analisi economiche e ancora di più l'esperienza diretta di tutti i paesi. È fondamentale quindi che i mercati mondiali rimangano aperti e accessibili.

Regole e strumenti per non cedere al protezionismo

Nonostante i molteplici effetti positivi, negli ultimi anni è diventato però sempre più evidente come la globalizzazione necessiti di essere governata: i mercati mondiali non si autoregolano in modo indipendente e gli equilibri raggiunti in assenza di interventi possono essere molto lontani dalle situazioni ottimali o desiderate, portando a squilibri e indebitamenti nelle bilance dei pagamenti dei paesi, a politiche scorrette da parte dei governi e a disuguaglianze crescenti tra paesi e all'interno dei paesi stessi tra diverse categorie di lavoratori e consumatori. È in buona parte per la mancanza di un governo della globalizzazione, capace di gestire correttamente le rapide trasformazioni in atto, che sono cresciute in molti paesi le pressioni a innalzare barriere protezioniste e le spinte di tipo nazionalistico. Ma accontentare questo tipo di richieste protezioniste e di chiusura è decisamente controproducente dal punto di vista occupazionale e dello sviluppo delle imprese, soprattutto nel medio-lungo termine, in un contesto mondiale che richiede invece di attrezzarsi per poter beneficiare della globalizzazione piuttosto che cercare di difendersene. Per esempio, risulterebbe molto più efficace fornire alle piccole imprese gli strumenti (finanziari, tecnologici e di competenze) necessari per crescere, esportare di

più e beneficiare delle opportunità offerte da mercati lontani e difficili ma in rapida crescita. A fronte del ridimensionamento della produzione in Italia in alcuni settori tradizionali (abbigliamento, calzature, arredo) anche per via della crescente concorrenza estera, la politica migliore per l'occupazione è quella di favorire lo spostamento dei lavoratori verso nuovi settori e mansioni attraverso una formazione rinnovata e continua e, nel lungo termine, di mettere a punto percorsi formativi che consentano la flessibilità di mansioni che il nuovo mercato del lavoro inevitabilmente richiede. Va inoltre ricordato che la necessità di istituzioni internazionali e di regole che si applichino agli scambi mondiali è nota da tempo, almeno da dopo la Seconda Guerra Mondiale, si è tradotta nella creazione delle maggiori istituzioni internazionali tuttora in essere, tra cui il Wto. Ma la crescente complessità del sistema di scambi mondiali fa sì che questa necessità di regole sia oggi ancora più urgente. Con l'aumento delle interconnessioni e delle interdipendenze tra paesi, e con un numero molto maggiore di attori rilevanti sui mercati mondiali rispetto a mezzo secolo fa, il "governo" dell'economia mondiale e la definizione di regole condivise sono sempre più complessi da ottenere. Da tempo infatti i negoziati in ambito Wto sono in stallo, anche perché le sue regole richiedono di trovare un accordo che soddisfi tutti i suoi oltre 160 membri su tutte le tematiche aperte.

Agire con l'Europa per contare di più

La revisione del sistema di regole della globalizzazione è una partita che nessun paese, nemmeno le grandi potenze economiche, e a maggior ragione l'Italia, può giocare singolarmente. Fino a un paio di decenni fa gli Stati Uniti, nella posizione unica di super-potenza economica, cercavano di imporre le proprie regole del gioco, a volte contrastati e a volte sostenuti dall'Unione Europea. Negli anni Novanta, i negoziati commerciali multilaterali arrivavano a conclusione se Usa e Ue raggiungevano un accordo. Lo scenario è completa-

mente diverso oggi, in un'economia mondiale per lo meno tripolare, in cui al sistema produttivo nordamericano ed europeo si è aggiunta la cosiddetta "factory Asia", dominata dalla Cina, ma accompagnata da una serie di altri paesi asiatici di grande dimensione in termini demografici e con un crescente peso economico. E accanto a questi tre grandi poli mondiali ci sono vari altri paesi di rilevanza tutt'altro che trascurabile (per esempio l'India, il Brasile, la Russia, e in futuro forse anche l'Iran) che cercano o cercheranno di partecipare in modo attivo alla definizione delle regole della globalizzazione. Per l'Italia quindi la gestione della globalizzazione è una linea di intervento fondamentale – vista l'importanza degli scambi internazionali per la nostra economia – che può essere messa in atto unicamente attraverso l'Unione Europea. Non solo perché l'Ue ha la competenza esclusiva sulle politiche commerciali dei paesi membri, ma soprattutto perché solo stando insieme i paesi europei possono avere la forza necessaria per incidere sullo scenario mondiale.

Esercitare tale influenza in questa fase storica è di particolare rilevanza. Ci sono nuovi ambiti di grande importanza economica (il mercato digitale, la cosiddetta "sharing economy", i servizi scambiati internazionalmente, la gestione delle risorse ambientali sono solo alcuni esempi) per i quali manca ancora un sistema internazionale di regole condivise. Inoltre, con l'attuale presidenza (ma in parte anche con la precedente, sebbene in modo molto diverso), gli Stati Uniti stanno ritraendosi dal ruolo di paese leader negli ambiti multilaterali che hanno ricoperto per almeno 50 anni. Questo porta a più multilateralismo e democrazia nel governo mondiale, per molti aspetti benvenuti, ma anche a un vuoto di potere che rende ancora più difficile gestire la situazione. La Cina si è già affrettata a cercare di riempire questo vuoto, ma la sua recente storia economica non consente di essere molto ottimisti sul tipo di assetti e di regole che potrebbero prevalere. L'espansionismo economico cinese, il pesante intervento statale in economia e l'assenza di

democrazia interna non fanno attualmente della Cina un protagonista mondiale a tutto tondo. In questo complesso scenario, purtroppo, l'Unione Europea si è fatta sentire molto poco, anche per via dei molti problemi interni degli ultimi anni, pur essendo un modello molto più credibile di altri in termini di integrazione economica. Nell'ambito del Wto sarebbe importante che l'Unione Europea spingesse per poter raggiungere almeno alcuni accordi parziali a cui aderiscono i paesi maggiormente interessati su tematiche rilevanti nel nuovo millennio, come alcuni comparti dei servizi, la definizione di una serie di standard necessari per partecipare alle catene produttive internazionali o le regole sul commercio digitale.

L'obiettivo è una globalizzazione più equa

Nell'ambito del commercio mondiale, l'Unione Europea si è sempre dichiarata per una globalizzazione "giusta". Questo significa che, in linea con gli stessi principi che regolano il mercato unico europeo, per l'Ue l'integrazione economica non può che essere disciplinata per garantire alcuni principi di equità e correttezza. L'Ue dovrebbe quindi farsi portatrice del concetto di equità degli scambi e insistere sul ri-

spetto delle regole (per esempio relativamente alla trasparenza sulle politiche messe in atto dai vari paesi) anche in ambito multilaterale oltre che al proprio interno. Negli accordi commerciali preferenziali negoziati con altri paesi (che è bene portare avanti finché prosegue lo stallo del Wto), l'Ue ha anche la possibilità di introdurre regole sulla concorrenza, sulla tutela ambientale e sulla protezione di consumatori e lavoratori più avanzate di quelle in essere in sede Wto e che possono diventare un esempio da imitare anche per altri paesi. Queste posizioni negoziali Ue non devono però diventare una pura difesa degli interessi economici europei, perché altrimenti potrebbero dar luogo a ritorsioni e rendere poco efficaci e condivisibili le proposte portate avanti sulle regole della globalizzazione.

L'Unione Europea in questa fase deve farsi sentire in modo chiaro e credibile, e può farlo solo con il pieno appoggio e coinvolgimento dei governi dei suoi paesi membri, in particolare quelli grandi e fondatori, come l'Italia. Un governo italiano che aiuti l'Unione Europea a portare avanti politiche serie sulla globalizzazione sosterebbe in modo concreto il benessere dei suoi cittadini.

EUROPA: CREDIBILI PER CONTARE | 3

RILANCIO DEL DIALOGO CON LA RUSSIA

Aldo Ferrari, Eleonora Tafuro Ambrosetti

Nelle parole del presidente Mattarella durante la sua visita a Mosca nel 2017, la Russia e l'Italia godono di una "solida amicizia". Questa ha radici storiche e culturali, ma è dovuta anche a diverse ragioni pragmatiche, legate agli stretti rapporti energetici e commerciali. L'Italia continua a importare petrolio e, soprattutto, gas naturale (secondo dati *Snam*, nel 2017 abbiamo importato il 43% del gas dalla Russia, in netto aumento rispetto al 35% del 2016). Al di là delle importazioni energetiche, i rapporti commerciali hanno però subito l'impatto negativo delle sanzioni europee e relative contro-sanzioni russe. Risulta difficile effettuare una stima precisa delle perdite per le imprese italiane. Dati Unctad mostrano che, mentre nel 2013 la Russia era l'ottava destinazione per le esportazioni italiane (con un fatturato pari a 14,3 miliardi di euro), nel 2016 Mosca è scesa al tredicesimo posto, con le esportazioni italiane ridottesi di quasi il 50%, soprattutto nei settori agroalimentare, della meccanica e del mobile. Rispetto ai propri specifici interessi nazionali, dunque, l'Italia non può mirare a mantenere o incrementare l'isolamento della Russia da parte dell'Occidente. Peraltro, l'Italia riconosce a Mosca un ruolo importante in diverse crisi internazionali (Libia, Siria, il processo di pace in

Medio Oriente, Afghanistan, ecc.), così come nella sfida globale della lotta al terrorismo.

Facilitare il disgelo, ma insieme a Ue e Nato

Malgrado gli interessi nazionali sopra esposti, l'Italia non può che iscrivere la propria azione all'interno del perimetro europeo. Coordinare le proprie azioni con il resto dei paesi membri e sostenere le politiche europee verso la Russia – anche qualora l'immediato ritorno per il nostro paese fosse dubbio, come nel caso delle sanzioni – risulta una responsabilità ineluttabile per il governo di Roma. Il rischio, infatti, è che l'Italia venga percepita da altri partner europei, soprattutto quelli dell'Europa orientale, come un paese guidato da meri interessi economici, o addirittura come "cavallo di Troia" per l'influenza russa in Europa. In questo quadro, dunque, l'Italia si trova nella difficile posizione di perseguire i propri interessi nella direzione di un allentamento delle tensioni europee con la Russia, ma garantendo allo stesso tempo coerenza con l'azione comune di Bruxelles e delle altre organizzazioni di cui fa parte, a partire dalla Nato. In questo ambito, l'Italia potrebbe avviare un dialogo con quei membri che hanno, per ragioni storiche, sensibilità diverse nei confronti della Russia. Ad esempio, Romania e Polonia, due recenti membri Nato che condividono una percezione molto negativa della Russia, hanno da po-

co creato (insieme ai Paesi Baltici, Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria e Repubblica Slovacca) i “Bucharest Nine”, un gruppo di collaborazione regionale volto a potenziare la loro influenza su Nato e Ue. Pur rimanendo aperta a questi legittimi tentativi di integrazione regionale a Est, l'Italia dovrebbe allo stesso tempo agire con gli altri partner europei, a partire da Germania e Francia, affinché questo gruppo non assuma una chiara connotazione anti-russa, con il risultato di un ulteriore raffreddamento dei rapporti tra Russia, da una parte, e Ue e Nato dall'altra. Dovrebbe, inoltre, continuare a puntare sui temi che avvicinano maggiormente Bruxelles a Mosca. Un obiettivo concreto per cui la diplomazia europea e quella russa potrebbero lavorare congiuntamente, ad esempio, è la difesa dell'accordo nucleare con l'Iran, minacciato dal revisionismo di Trump.

Contribuire alla stabilità in Ucraina

La presidenza italiana 2018 dell'Osce può anche costituire un'occasione per aumentare la visibilità della diplomazia italiana e agevolare l'implementazione degli accordi di Minsk sull'Ucraina. A partire soprattutto dalla fine degli anni '90, il ruolo dell'Osce di controllo degli armamenti e promozione di diritti umani e cooperazione economica è diminuito, anche a causa della crescente conflittualità tra l'Occidente e la Russia di Putin. Tuttavia, l'organizzazione sembrava aver riacquisito una certa rilevanza politica con la crisi di Kiev, alla luce del proprio ruolo di garante dell'attuazione degli accordi di Minsk per il cessate il fuoco in Ucraina orientale. Vale la pena comunque ricordare che le decisioni politiche sulla risoluzione della crisi vengono prese da un gruppo ridotto di stati (Francia, Germania, Russia e Ucraina). Inoltre, si assiste attualmente ad un deterioramento della situazione di sicurezza, con violazioni del cessate il fuoco soprattutto nelle zone di Donetsk e del Donbass. Il lavoro della missione di monitoraggio dell'OSCE rimane ostacolato da un'insufficiente cooperazione tra le parti. L'obiettivo dell'Italia alla guida dell'OSCE nel 2018

dovrebbe essere quello di tentare di facilitare il coordinamento tra la gestione politica della crisi a livello intergovernativo da un lato, e l'attuazione dell'accordo di cessate il fuoco *in loco* da parte dell'OSCE, dall'altro. Il possibile impiego di una missione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite è attualmente al vaglio ma, visto il disaccordo tra Washington e Mosca circa il mandato di tale missione, l'opzione più solida per la stabilità in Ucraina sembra passare per il dialogo intergovernativo tra Francia, Germania, Russia e Ucraina, insieme a un possibile rafforzamento dell'OSCE.

Riconciliare posizioni divergenti in Libia

Il dialogo con Mosca potrebbe essere ampliato e reso più strutturato anche su un altro fronte caldo che interessa l'Italia da vicino: la Libia. La Russia, insieme all'Egitto e agli Emirati, si è schierata dalla parte del generale Khalifa Haftar, che controlla la Libia orientale ed è sostenuto dal parlamento di Tobruk, esercitando al contempo influenza su di esso. Haftar continua a costituire un forte impedimento a una piena efficienza del governo voluto dalle Nazioni Unite e al rilancio del processo di mediazione. Mosca è apparsa determinata nel riempire un vuoto politico lasciato dagli Stati Uniti a seguito del cambio di amministrazione americana, con Trump assai meno propenso a farsi coinvolgere in Libia. L'appoggio russo a Haftar sembra quindi essere strumentale. Il coinvolgimento russo in Libia non è infatti paragonabile a quello in Siria e l'azione di Mosca appare più chiaramente tesa a far valere i propri interessi nell'ambito di una mediazione piuttosto che nella volontà di una nuova escalation militare. D'altra parte, è difficile pensare che allo stato attuale Haftar e suoi padrini internazionali possano essere esclusi dalle trattative. L'Italia dovrebbe quindi puntare a un dialogo costruttivo con Mosca affinché, nell'ambito di una mediazione multilaterale, possibilmente a guida italiana, anche la posizione russa sia tenuta in considerazione, come si delinea nel contributo sulla Libia in questo dossier. La divergenza di posizioni e alleanze tra Italia e

Russia in Libia, tra l'altro, è stata già affrontata nell'ambito di alcune visite di rappresentanti politici italiani a Mosca e dovrebbe continuare ad essere discussa anche bilateralmente, per evitare che infligga un grave danno ai rapporti italo-russi.

Sostenere il dialogo tra società civili

La diplomazia ha smesso da tempo di essere appannaggio esclusivo dei governi: le aziende, ad esempio, sono indubbiamente tra i nuovi attori diplomatici non statali che negli ultimi decenni si sono affermati sulla scena delle relazioni internazionali. L'Italia ha molto potenziale in questo campo e dovrebbe pertanto continuare a sviluppare e sostenere la propria diplomazia economica. Un'ipotesi che varrebbe la pena sottoporre ad attenta e dettagliata va-

lutazione – soprattutto se non fossimo in grado di modificare la linea d'azione europea nei confronti della Russia – potrebbe essere quella della cosiddetta strategia del "Made with Italy", che prevede che le imprese italiane producano direttamente in loco, trasferendo parte del loro *know-how*. Un crescente numero di imprese italiane ed europee (come la tedesca Viessmann e la francese Auchan) ha già iniziato o intensificato la loro produzione in Russia in un tentativo di adeguarsi al regime di sanzioni e contro-sanzioni. Infine, andrebbero stimolati i canali di dialogo a livello di società civile, favorendo il dialogo e lo scambio di prospettive sulla collaborazione non soltanto in ambito economico ma anche culturale, coinvolgendo i think tank, il mondo accademico, gli enti culturali e i media.