



# IAI

*Istituto Affari Internazionali*

## Scegliere per contare. Sintesi e raccomandazioni del Rapporto sulla politica estera italiana edizione 2014

a cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

### ABSTRACT

Negli ultimi anni il sommarsi di crisi interna ed esterna ha messo l'Italia in una posizione di particolare svantaggio. L'economia europea e mondiale sono ora in ripresa e appaiono meno soggette a rischi sistemici, ma l'Italia ha difficoltà a trarne pieno beneficio perché la sua struttura economica, e di riflesso il suo tessuto sociale, si sono notevolmente indeboliti. Anche il quadro politico europeo continua a non essere dei più favorevoli. Gli assetti interni all'Unione europea rimangono incerti e sono venuti emergendo una serie di fattori che possono minare l'assetto di sicurezza in Europa, primo fra tutti le tensioni con la Russia generate dalla crisi ucraina. Per l'Italia la sfida è duplice: a) continuare, anzi riprendere con più coerenza e determinazione, il percorso di riforma interna necessario per riacquistare stabilmente credibilità internazionale; b) aggiornare la propria strategia complessiva di politica estera alla luce dei cambiamenti del quadro europeo e internazionale. In particolare, alcune politiche, come quella migratoria e di difesa, vanno profondamente riviste. In cambio di un concreto programma di riforme, l'Italia può ottenere da Bruxelles una maggiore flessibilità nel rispetto dei parametri fiscali. Ma deve anche insistere per alcune modifiche sostanziali della strategia e dell'agenda di politica estera dell'Ue. Il primo banco di prova è la presidenza italiana dell'Ue nel secondo semestre del 2014.

*Italia | Politica estera italiana | Unione europea*

keywords

## Scegliere per contare. Sintesi e raccomandazioni del Rapporto sulla politica estera italiana edizione 2014

a cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)\*

### Un percorso da completare

Alla fine del 2011, al culmine della crisi dei debiti sovrani in Europa, l'Italia ha messo in atto una serie di misure per evitare il collasso finanziario, intraprendendo un difficile percorso di recupero della propria credibilità internazionale, condizione essenziale per avere voce e influenza nelle sedi che contano.

È un percorso ben lungi dall'essere completato, anche perché, in questo relativamente breve volger di tempo - poco più di due anni - si sono registrate varie battute d'arresto e vere e proprie retromarce a causa delle molteplici resistenze che hanno incontrato i tentativi di riforma interna e dei contrasti all'interno delle eterogenee maggioranze di governo, ma anche della difficoltà, peraltro non nuova, a sviluppare una visione strategica della proiezione internazionale del paese. Ha continuato a pesare, in particolare, la persistente instabilità politica, che impedisce di dare la necessaria coerenza e continuità all'azione di politica estera.

È mancato perciò un chiaro senso della direzione verso cui l'Italia sta andando, con il risultato che la diffusa sfiducia di cui il paese era circondato e che ne limitava lo spazio d'azione sulla scena internazionale è stata ridimensionata solo in modo parziale e precario.

L'economia europea e mondiale è in ripresa e appare meno soggetta a rischi sistemici, almeno nel breve periodo, ma per l'Italia non sarà facile trarne pieno beneficio, perché nel frattempo la sua struttura economica, e di riflesso il suo tessuto sociale, si sono notevolmente indeboliti. Quella che va ricostruita è la base stessa per una crescita più dinamica e sostenibile, il che richiede riforme incisive e ad ampio spettro, la cui realizzazione è tutt'altro che facile.

\* Hanno contribuito al rapporto: Roberto Aliboni, Giovanni Andornino, Lorenzo Bini Smaghi, Gianni Bonvicini, Vincenzo Camporini, Silvia Colombo, Federica Di Camillo, Ettore Greco, Alessandro Marrone, Ferdinando Nelli Feroci, Ferruccio Pastore, Nicoletta Pirozzi, Andrea Renda, Natalino Ronzitti, Nicolò Sartori, Stefano Silvestri, Nathalie Tocci.

· Sintesi e raccomandazioni del Rapporto sulla politica estera italiana edizione 2014, presentato dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) alla tavola rotonda su "Italia, Europa, Mondo: scegliere per contare", Roma, 16 aprile 2014.

Anche il quadro politico europeo e internazionale continua a non essere dei più favorevoli. Anzi, è proprio il sommarsi di crisi interna ed esterna che ha messo l'Italia negli ultimi anni in una posizione di particolare svantaggio. Gli assetti interni all'Unione europea (Ue), in particolare, rimangono incerti sia perché l'esito dei processi di riforma non è scontato - anche se non vanno sottovalutati i notevoli progressi compiuti nel campo della *governance* economica - sia perché continuano a manifestarsi spinte centrifughe in vari paesi membri e si assiste a un'ascesa dei movimenti e delle formazioni populiste o apertamente antieuropee.

Parallelamente, sono venuti emergendo o si sono acuiti una serie di fattori che rischiano di indebolire, se non di mettere a repentaglio l'assetto di sicurezza in Europa. Il più recente, e di gran lunga il più preoccupante, sono le tensioni con la Russia generate dalla crisi ucraina, che minacciano di trasformarsi in una frattura profonda e ad alto potenziale di destabilizzazione. Anche le spinte secessionistiche che si manifestano all'interno dell'Ue non vanno sottovalutate. Nel vicinato meridionale dell'Europa l'instabilità si è fatta endemica: nessuno dei paesi investiti dalla cosiddetta "primavera araba" ha trovato un proprio assetto - con l'unica possibile eccezione della Tunisia -, né s'intravede una soluzione per nessuno dei vari conflitti con implicazioni internazionali - in particolare la guerra civile in Siria, il contenzioso sul programma nucleare dell'Iran, e il conflitto israelo-palestinese.

Il quadro globale a sua volta risente delle crescenti tensioni nell'Asia del Pacifico, ma anche delle persistenti difficoltà a realizzare una riforma dei meccanismi di cooperazione e delle istituzioni che tenga conto dell'avanzante multipolarismo e dei mutati rapporti di forza fra i vari paesi.

Per l'Italia pertanto la sfida è duplice: continuare, anzi riprendere con più coerenza e determinazione, il percorso di riforma interna necessario per riacquistare stabilmente credibilità e ampliare i margini di azione, specialmente a livello europeo; aggiornare la propria strategia complessiva di politica estera alla luce dei cambiamenti del quadro europeo e internazionale. Le considerazioni riassuntive del rapporto che vengono svolte qui di seguito ruotano attorno a queste due fondamentali direttrici della politica estera del nostro paese.

## La sfida della credibilità

Anche per il governo Renzi si ripropone la sfida della credibilità. Partner ed alleati sembrano guardare con interesse al nuovo esecutivo e al suo leader, che hanno incassato anche alcune incoraggianti aperture di credito. Ma nessuna cambiale in bianco: a Bruxelles e nelle capitali europee si continuano a seguire con grande attenzione le mosse dell'Italia, soprattutto quelle in materia di politica economica, che si ritiene abbiano un notevole impatto sulla stabilità dell'eurozona. Di recente la Commissione europea ha giudicato l'Italia affetta da "squilibri macroeconomici eccessivi", che possono mettere a rischio il funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Per evitare l'avvio della relativa procedura di infrazione, ci si aspetta

che il governo italiano vari misure immediate di politica economica.

In questo quadro, sarebbe un errore madornale coltivare l'illusione di poter rimettere in discussione le regole definite in questi anni per il controllo delle politiche fiscali e dei bilanci pubblici degli stati membri e per un coordinamento più stretto delle politiche economiche nazionali. È importante che il governo Renzi abbia escluso una richiesta di revisione degli impegni assunti dai precedenti esecutivi in materia di riduzione del deficit e in prospettiva del debito, o di rinegoziazione degli strumenti di controllo dei bilanci nazionali. Avventurarsi in iniziative che sarebbero viste come un tentativo di sottrarsi dagli impegni assunti, e che, anche per questo, avrebbero ben poca possibilità di trovare sostegni e di essere accolte, sarebbe altamente controproducente.

Vanno evitate mosse che generino tensioni e contrasti fra i paesi membri senza una chiara idea dello sbocco che potrebbero avere, in una situazione nella quale incombono spinose questioni politiche che metteranno seriamente alla prova la coesione fra i 28 e la capacità del Consiglio europeo di prendere iniziative e raggiungere compromessi che salvaguardino il processo di integrazione: la questione britannica, l'eventuale delinarsi di processi di frammentazione e devoluzione in Gran Bretagna e in Spagna, la crescita elettorale dei partiti euroscettici, la difficoltà a far ripartire il tradizionale "motore" franco-tedesco.

## Uno scambio politico con Bruxelles

Ciò non significa che non vi siano spazi per nuove iniziative negoziali o propositive. Ma, per avere successo, tali iniziative devono muovere dalla piena accettazione del quadro di riferimento politico-economico sin qui concordato, per integrarlo e renderlo più compatibile con le necessarie politiche a favore della ripresa economica, senza le quali, peraltro, riesce anche difficile immaginare come si possa soddisfare l'obiettivo strategico dell'abbattimento del debito sovrano.

Se l'Italia riuscirà a varare un serio piano di riforme avrà sicuramente buone chance di negoziare con successo margini di flessibilità con la Commissione europea, ma anche con i maggiori partner, sfruttando in maniera costruttiva alcuni elementi già previsti dagli strumenti comuni di controllo dei bilanci nazionali, anche nella loro versione più aggiornata.

Si potrebbe avviare da subito un'interlocuzione con la Commissione sul piano bilaterale per esplorare un percorso che ci consenta di utilizzare questa flessibilità. Masoprattutto si dovrebbe puntare sui contratti/partenariati per la crescita che erano stati concordati in linea di principio al Consiglio europeo dello scorso dicembre, ma che dovranno essere definiti in maniera compiuta entro il prossimo ottobre (sotto presidenza italiana della Ue). Questi contratti offrono infatti un'opportunità da non perdere per realizzare un più efficace coordinamento delle politiche nazionali per la crescita in un quadro comune, a condizione che si applichino a tutti i membri

dell'eurozona e che siano accompagnati da convincenti incentivi.

In attesa di poter costruire nel medio termine un'autonoma capacità di bilancio dell'eurozona, l'idea di margini di flessibilità sul debito (ed eventualmente anche sul deficit) in cambio delle riforme è un *trade-off* sicuramente proponibile, probabilmente praticabile e di verosimile interesse anche per altri paesi dell'eurozona.

## I tre pilastri dell'azione dell'Italia nell'Ue

Il recupero di credibilità, che si può ottenere solo con la coerenza dei comportamenti e il rispetto degli impegni assunti, è dunque un prerequisito fondamentale per esercitare influenza in Europa. Ma il ruolo europeo dell'Italia poggia anche su altri due pilastri.

Al primo si è già accennato con riferimento alle questioni di politica economica: la capacità di avanzare proposte realistiche e credibili, che vadano incontro, quanto più possibile, a interessi e preoccupazioni diffuse all'interno dell'Ue, e non appaiano solo come maldestri tentativi di promuovere interessi meramente nazionali. La capacità propositiva va esercitata in un'ottica europea, altrimenti i tanto auspicati "pugni sul tavolo" servono a ben poco: rischiano di portarci solo alla marginalità, se non all'isolamento.

L'altro pilastro è la capacità di avere un ruolo attivo nel gioco diplomatico europeo, stabilendo collegamenti e alleanze. L'asse franco-tedesco è in seria difficoltà, ma è difficile immaginare che se ne possono creare di alternativi. Anziché andare alla ricerca di assi privilegiati, di improbabili fronti antitedeschi o alleanze fra i paesi mediterranei, l'Italia dovrebbe cercare di utilizzare a suo vantaggio la variabile geometria delle convergenze politiche che caratterizza l'Ue a 28.

Il fatto che il gioco diplomatico sia, per certi versi, più aperto del passato offre importanti opportunità, che negli ultimi anni l'Italia ha saputo peraltro, in qualche occasione, sfruttare al meglio, come quando, nel giugno 2012 il governo Monti, forte della ritrovata reputazione internazionale, ha condotto in Consiglio europeo una battaglia vincente per il varo del programma Omt, rivelatosi poi fondamentale per la stabilizzazione dei mercati finanziari. Altre proposte, che anche quel governo ha rilanciato, come la mutualizzazione del debito attraverso gli "eurobonds", o l'introduzione di una "golden rule" per escludere alcune tipologie di investimenti dal calcolo del debito, non hanno avuto lo stesso successo proprio perché non è stata prestata la dovuta attenzione alle reali possibilità di convergenza e accordo in seno all'Ue. La lezione da trarre è che tutti e tre i requisiti - credibilità, capacità propositiva e strategia delle alleanze - sono imprescindibili e, se soddisfatti, consentono di ottenere risultati importanti per l'interesse nazionale.

## Compiti e opportunità della presidenza italiana dell'Ue

Benché depotenziata dal trattato di Lisbona, la presidenza semestrale dell'Ue è pur sempre un'occasione per focalizzare l'attenzione del governo, dell'amministrazione e dell'opinione pubblica nazionale sull'agenda europea e sul modo migliore di promuovere gli interessi nazionali nel quadro europeo. Può anche offrire uno stimolo per migliorare la *performance* del sistema Paese su vari aspetti della partecipazione all'Ue.

Nel secondo semestre del 2014 dovranno essere rinnovate tutte le cariche apicali dell'Ue, mentre il nuovo Parlamento europeo che scaturirà dalle elezioni di maggio non comincerà concretamente ad operare prima di settembre. In questa complessa fase di transizione toccherà all'Italia il delicato compito di garantire la continuità dell'azione dell'Unione e, in particolare, di contribuire a gestire i vari passaggi degli avvicendamenti degli incarichi nel modo più consensuale ed efficace, evitando rischi di conflitti interistituzionali.

Al centro dell'agenda europea continuerà a figurare, anche durante il semestre italiano, il completamento dell'unione bancaria e, più in generale, della riforma della *governance* economica. Di grande importanza, come già detto, sarà il negoziato per la definizione dei partenariati per la crescita e l'occupazione, che potrebbero aprire spazi di maggiore flessibilità nell'attuazione degli impegni di politica fiscale. L'obiettivo di fondo è un cambiamento della politica economica europea che dia maggiore enfasi ai processi e agli strumenti necessari per rilanciare la crescita.

In assenza di risorse del bilancio comune utilizzabili per interventi anti-ciclici a livello europeo si dovrà continuare ad operare sulle condizioni di contesto: il completamento del mercato interno anche dei servizi, la semplificazione degli oneri amministrativi e burocratici per le imprese, l'agenda digitale, il ricorso alla Banca europea degli investimenti (Bei) per nuove fonti di finanziamento per l'economia reale, i negoziati sulle aree di libero scambio, con un occhio di riguardo al Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip).

La Presidenza italiana dovrà contribuire attivamente anche alla definizione delle nuove priorità di azione nel campo della sicurezza interna e della cooperazione giudiziaria alla luce delle proposte della Commissione. È prevista infatti l'adozione di un nuovo programma di azione nel campo degli affari interni e della giustizia destinato a succedere al Programma di Stoccolma che si conclude alla fine del 2014. In materia di politiche migratorie potranno essere definite nuove iniziative per rendere più efficaci sia le politiche di accoglienza che le misure di controllo delle frontiere esterne dell'Unione.

I temi istituzionali infine non appaiono maturi per una specifica iniziativa nel corso del 2014. Ciononostante la presidenza italiana potrebbe essere l'occasione per avviare una prima riflessione che potrebbe articolarsi attorno a tre assi:

- esame di eventuali interventi mirati a ricondurre nel quadro istituzionale

- comune i vari strumenti di prevalente natura intergovernativa adottati nel corso di questi anni per far fronte alla crisi economica e finanziaria;
- approfondimento di possibili riforme mirate e circoscritte dei trattati, che potrebbero rendersi necessarie per adottare nuove misure di riforma della *governance* economica;
  - ipotesi di scenari e relativi *trade-offs* in vista di un negoziato con il Regno Unito, qualora Londra chiedesse formalmente (dopo le elezioni del 2015) di rinegoziare le condizioni della propria partecipazione alla Ue.

L'obiettivo ultimo è un riequilibrio in senso comunitario di un sistema istituzionale, la cui disordinata e magmatica evoluzione rischia di sfuggire di mano sia alle istituzioni dell'Ue che agli stati membri.

## Risposta alla crisi ucraina

Il documento sulla Strategia di Sicurezza europea del 2003 iniziava con la frase "L'Europa non è mai stata tanto prospera, sicura e libera". Da allora le percezioni sono notevolmente cambiate. Oggi è lo stesso assetto di sicurezza in Europa che appare in pericolo.

Un ulteriore aggravamento della crisi ucraina potrebbe avere un effetto fortemente destabilizzante, mettendo a rischio alcuni capisaldi del sistema di sicurezza post-Guerra Fredda: regime di controllo degli armamenti, dialogo e concertazione con Mosca attraverso il Consiglio Nato-Russia, ruolo dell'Osce nel campo della sicurezza e dei diritti umani, gestione cooperativa delle crisi sul continente.

I paesi occidentali hanno minacciato un inasprimento delle sanzioni nel caso di ulteriori violazioni dell'integrità territoriale dell'Ucraina. L'Italia non può che condividere questa linea, anche se le sanzioni, per essere efficaci, dovranno continuare ad essere graduate in rapporto al comportamento russo. Una politica remissiva o accomodante non solo sarebbe in contrasto con principi basilari della cooperazione fra gli Stati, ma manderebbe a Mosca il segnale sbagliato, incoraggiandola a intraprendere nuove azioni unilaterali.

Nel contempo, però, sarebbe sbagliata, almeno nelle circostanze presenti, una strategia basata solo sul contenimento e la dissuasione. Si può infatti far leva su alcuni fattori che potrebbero indurre il Cremlino a rinunciare alle tentazioni espansionistiche e ad adottare una condotta più cooperativa: buona parte dell'establishment russo continua ad essere vitalmente interessato a mantenere rapporti di cooperazione economica con l'Occidente; in assenza di plausibili alleati di peso, Mosca corre il rischio di un crescente isolamento internazionale; nel più lungo termine, è probabile che le debolezze strutturali dello Stato e dell'economia russa mettano il paese in una situazione di svantaggio, rendendo sempre più difficile e costoso il controllo sul vicinato. La porta deve quindi rimanere aperta alla ripresa della cooperazione sia in campo economico che in quello politico-

strategico.

In ogni caso, vi è un ampio spettro di politiche che l'Ue dovrà rivedere alla luce dei cambiamenti che la crisi ha prodotto sul terreno e delle lezioni che se ne possono trarre.

La strategia verso la Russia, innanzitutto: vi è un'esigenza imperativa di tentare un accordo sui rispettivi ruoli nelle aree limitrofe e quindi di ripensare il Partenariato orientale e i progetti di cooperazione con i paesi dell'Est Europa e del Caucaso.

Torna inoltre in primo piano la questione della divisione di oneri e responsabilità a livello transatlantico e, a un livello più strategico, quella di mettere in sintonia il ruolo della Nato e quello dell'Ue nella regione, evitando pericolosi corti circuiti.

Per preservare un credibile e funzionante contesto paneuropeo, basato sui principi della sicurezza cooperativa, occorrerà verificare le condizioni per un rilancio o aggiornamento dei vari meccanismi dell'Osce e, se possibile, anche di quelli, attualmente congelati, in seno alla Nato.

Tutto ciò richiede un impegnativo, ma imprescindibile, sforzo di ridefinizione degli obiettivi dell'Ue nel contesto europeo e, in parallelo, un rafforzamento dell'apparato e degli strumenti di proiezione esterna dell'Unione che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, continuano a soffrire di molteplici carenze e debolezze. È vitale interesse dell'Italia che l'Ue riesca a definire un nuovo approccio verso l'Est Europa e, più in generale, verso il suo vicinato orientale, preservando, per quanto possibile, il dialogo con Mosca e la prospettiva che esso si consolidi in un partenariato ad ampio respiro, anche se tale prospettiva appare oggi, in realtà, alquanto remota.

Oggi più che mai, le nostre iniziative bilaterali nei confronti dei paesi del vicinato orientale e segnatamente della Russia devono rientrare nella cornice europea e transatlantica. Rischiano altrimenti non solo di essere inefficaci, ma anche di isolarci dagli alleati e dai partner.

## Priorità dell'Italia per l'agenda di politica estera dell'Ue

Solo in alcuni casi l'Italia ha assunto un ruolo trainante nell'agenda politica internazionale dell'Ue. Vanno citati, in particolare, gli sforzi volti a promuovere un approccio europeo alla sicurezza e allo sviluppo della Somalia e del Corno d'Africa, e una soluzione diplomatica alla guerra civile siriana con il possibile coinvolgimento dell'Iran nei negoziati multilaterali. In altre occasioni, l'Italia si è preoccupata soprattutto di perseguire i propri interessi in politica estera a livello bilaterale, demandando all'Ue dossier scomodi o particolarmente sensibili. Al di là dei singoli impegni o iniziative, l'Italia dovrebbe cercare di definire, in sintonia con i propri interessi, alcune linee di azione prioritarie per un rafforzamento del ruolo



internazionale dell'Ue.

È possibile individuare sei priorità strategiche:

- un percorso credibile verso l'adesione per i paesi dei Balcani occidentali;
- una complessiva revisione delle politiche verso il vicinato che rimedi ad alcune carenze strutturali, tenendo conto del mutato quadro di sicurezza sia a Sud che ad Est;
- un rilancio della cooperazione transatlantica attraverso iniziative come l'accordo di libero scambio e partenariato (Ttip) che valgano a controbilanciare il "perno asiatico" della politica estera americana;
- una ridefinizione dei partenariati strategici dell'Ue, in particolare quelli con i paesi asiatici, a partire dal vertice Asem che si svolgerà quest'anno sotto presidenza italiana;
- un rafforzamento delle relazioni euro-africane nei settori della sicurezza e dello sviluppo, anche attraverso una cooperazione a più ampio spettro con le organizzazioni regionali, in primis l'Unione africana (Ua);
- una maggiore armonizzazione e sinergia tra politiche interne ed esterne dell'Ue in vista di alcuni obiettivi di primario interesse per l'Italia, come una gestione condivisa del problema migratorio e una diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico.

## Strategia e difesa europea

Mentre il quadro di sicurezza si va deteriorando, diminuiscono le capacità militari europee e la propensione degli Stati membri dell'Ue ad assumersi ulteriori impegni internazionali.

Sarebbe opportuno accrescere il contributo europeo in modo organizzato e collettivo e non solo occasionale e in ordine sparso. Essenziale è affrontare su base quanto meno europea, ma in prospettiva anche atlantica, gli aspetti politici e di sicurezza inerenti alle nuove tecnologie e in particolare allo spazio cibernetico e a quello extra-atmosferico.

La Strategia di Sicurezza adottata dall'Ue nel 2003 appare sempre più superata. Il governo italiano, insieme a quelli di Polonia, Spagna e Svezia, aveva avviato un'iniziativa per promuoverne l'aggiornamento e la revisione, che non ha però avuto sbocco. È un'attività che andrebbe ripresa, questa volta, possibilmente, sotto l'egida Ue, mettendo anche a frutto i rapporti dell'Alto rappresentante per la politica estera e della Commissione su vari temi di rilevanza strategica.

Speciale rilievo andrebbe attribuito all'aspetto operativo sia militare che civile delle missioni per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, un tema sul quale l'Italia potrebbe dare un notevole contributo.

## Le sfide del Mediterraneo e del Medioriente

L'Italia ha una pluralità di interessi legati all'evoluzione dell'area mediterranea e di quella mediorientale, che vanno dall'approvvigionamento energetico al controllo dei flussi migratori - due questioni che ci legano in particolare al Nordafrica - dalla gestione delle crisi - innanzitutto quella delicata e strategicamente importante del Libano - all'intensificazione dei rapporti economici con alcuni paesi, segnatamente quelli del Golfo.

Un rilancio della cooperazione nel Mediterraneo è dunque un obiettivo strategico per l'Italia e, in genere, per i paesi del Sud Europa. Oggi però mancano i presupposti per nuove iniziative di cooperazione ad ampio spettro su scala regionale per almeno tre ragioni: l'acuirsi delle rivalità interarabe anche per effetto dei processi messi in moto dalla cosiddetta "primavera araba"; la riluttanza dei paesi arabi a impegnarsi in progetti che richiederebbero di vederli ancora in posizione di inferiorità; il permanere di alcuni nodi politici irrisolti, a partire dalla questione palestinese. I tempi non sembrano quindi maturi per tentativi di rilancio di iniziative come l'Unione per il Mediterraneo, che non è riuscita finora neppure a trovare una sua ragion d'essere.

Si possono però indicare quattro direttrici di azione prioritarie:

- anche se tenderà a prevalere, per le ragioni suddette, un approccio bilaterale, è essenziale che gli Stati membri dell'Ue seguano una strategia comune nell'ambito della Pesc e armonizzino le loro politiche, avvalendosi anche del ruolo crescente che potrà svolgere il Servizio europeo di azione esterna;
- l'orizzonte mediterraneo va preservato, ma occorre dare un peso speciale ai rapporti con i paesi del Maghreb che hanno una prospettiva diversa da quelli del Levante, più consona agli obiettivi e ai programmi dell'Ue;
- è opportuno creare nuove forme di cooperazione con i paesi del Golfo. Si sono infatti consolidati vari collegamenti fra i paesi arabi del Golfo e quelli mediterranei che non possono essere trascurati;
- la promozione della democrazia deve rimanere un obiettivo delle politiche estere occidentali, ma senza il ruolo centrale che ha avuto sino al 2011. Dovrebbe invece prevalere un approccio più realista, fondato su politiche che offrano nuove opportunità ai cittadini arabi, in particolare più intensi scambi culturali e una maggiore apertura sul tema dell'immigrazione.

L'avvitamento della situazione in Libia suscita forti preoccupazioni nella comunità internazionale anche per le sue ripercussioni in ambito regionale e nell'Africa subsahariana. L'obiettivo centrale dell'Italia è di stabilire con il nuovo regime un rapporto privilegiato, specialmente nel campo della cooperazione economica e in quello del contenimento dei flussi migratori. Al tempo stesso, l'Italia è stata sollecitata ad assumersi responsabilità speciali per la gestione della transizione libica, che ha avuto serie difficoltà ad assolvere. Anche qui dovrebbe prevalere un approccio realistico che eviti di impegnare il paese in iniziative che vanno oltre le sue capacità. Senza una più convincente condivisione di responsabilità a livello

europeo si rischia di continuare con un'azione frammentata, nella quale prevalgono gli interessi nazionali di breve respiro. Occorre anche evitare, come sottolineato dall'ex-ministro degli Esteri, Emma Bonino, di concentrarsi esclusivamente sul problema della sicurezza. Per essere efficace, il sostegno al governo libico dovrebbe procedere di pari passo con un processo di riconciliazione che ne consenta la legittimazione anche attraverso un dialogo con alcuni gruppi antagonisti che avanzano richieste ragionevoli.

Il dossier siriano ha occupato una posizione centrale nella recente attività diplomatica del governo italiano che ha anche svolto un ruolo di rilievo nella definizione della *road map* europea per la risoluzione del conflitto, indicando un realistico percorso a tappe per lo smantellamento dell'arsenale chimico siriano. L'Italia dovrebbe continuare su questa strada, tenendo alta l'attenzione del paese e dell'Europa in generale su questo dossier, e cercando di promuovere specifici interventi mirati per far fronte al dramma umanitario e favorire una soluzione negoziata del conflitto. In particolare, l'Italia dovrebbe aprirsi alla possibilità di dare asilo ai profughi siriani che continuano a raggiungere la penisola in maniera clandestina. Condividendo il peso di questo impegno, l'Italia potrà acquisire maggiore influenza sulle importanti scelte politiche e diplomatiche che dovranno essere prese nei prossimi mesi. In linea con l'approccio negoziale seguito fin qui, l'Italia dovrebbe inoltre continuare a lavorare per aprire canali di comunicazione tra i paesi occidentali e l'Iran in vista di un coinvolgimento di questo attore strategico per gli equilibri della regione nel processo negoziale sulla Siria.

I rapporti con la Turchia si sono notevolmente complicati a causa della stretta repressiva messa in atto da Erdoğan e dal clima di acuta polarizzazione che prevale nel paese. Tuttavia, come mostrano le recenti elezioni, non si profilano, per ora, alternative politiche immediate all'attuale leadership. Inoltre, la Turchia rimane un partner strategico per la gestione di una serie di dossier regionali (crisi siriana, nucleare iraniano, stabilizzazione dell'Iraq, conflitti nel Caucaso). Le attuali tensioni con la Russia potrebbero anzi accrescerne l'importanza. Sullo sfondo rimane anche la prospettiva di un accordo sulla questione cipriota che ha finora ostacolato varie forme di cooperazione, sia politica che economica, con la Turchia. Per tutte queste ragioni, il riavvio dei negoziati di adesione rimane un obiettivo imprescindibile e in particolare lo sblocco dei capitoli 23 e 24, che riguardano due settori cruciali per il futuro del paese, le riforme del sistema giudiziario e i diritti fondamentali. L'Italia può continuare ad avere un ruolo importante in vista di una ripresa dei negoziati, anche se sarà necessario da parte turca un sostanziale cambio di rotta che ripristini garanzie fondamentali dello stato di diritto.

## Prospettive di partenariato nell'Africa subsahariana

L'Italia ha sviluppato legami crescenti con l'Africa subsahariana. A quelli tradizionali nel Corno d'Africa se ne sono aggiunti di nuovi con paesi come il Mozambico, la Nigeria e il Senegal. Allo sviluppo dei rapporti bilaterali ha contribuito, in particolare,

la recente scoperta nella regione di ingenti risorse energetiche.

L'Italia è anche molto attiva nel continente africano per il mantenimento della pace e della sicurezza, prevalentemente nel contesto multilaterale ed europeo. Partecipa, in particolare, ad una serie di missioni civili e militari condotte dalle Nazioni Unite, dall'Ue, dalla Nato e dall'Unione africana (Ua) nel Corno d'Africa e nella regione del Sahel.

In questo contesto assume grande importanza il lavoro che sta svolgendo il Ministero degli Affari esteri per l'elaborazione di un'organica Strategia Italia-Africa e per una riforma della cooperazione allo sviluppo a lungo attesa. Tuttavia, non sempre l'Italia è stata in grado di esercitare un'effettiva influenza sulle politiche della Ue nella regione. In quest'ambito, come in altri, si tratta di intensificare l'azione diplomatica mirante a maggiori convergenze con i partner europei.

Un ulteriore sviluppo delle relazioni tra Italia e Africa subsahariana appare quindi possibile, ma ad alcune condizioni: una riflessione strategica sulle priorità del paese, un aggiornamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo, e iniziative mirate ad un maggior coordinamento europeo, di cui l'Italia potrebbe farsi promotrice in particolare durante il semestre di presidenza dell'Ue.

## Una strategia per la Cina

I rapporti con la Cina continuano a registrare alcune criticità strutturali, pur a fronte di una dialettica che rimane costruttiva e aperta a nuovi sviluppi. La dimensione economica rimane l'aspetto trainante nei rapporti bilaterali, che risente però di una situazione di squilibrio ormai cronica, su cui il Piano d'azione triennale 2010-2013 non ha inciso in modo sensibile.

Uno sviluppo positivo, e non scontato, è il rilancio del Comitato governativo quale cabina di regia delle relazioni bilaterali, a cui si aggiunge il crescente dinamismo della rete diplomatica italiana in territorio cinese.

In questo quadro è essenziale non soltanto che il nuovo Piano d'azione per il triennio 2014-16 sia portato rapidamente alla firma dei due capi di governo, come auspicato nel 5° Comitato governativo Italia-Cina (ottobre 2013), ma che vi facciano seguito azioni concrete e un monitoraggio più attento dei risultati conseguiti.

Va notato che il governo cinese sta da qualche tempo intensificando le relazioni con l'Europa centro-orientale. È opportuno che l'Italia segua attentamente questa nuova dinamica sub-regionale della proiezione cinese verso l'Europa perché potrebbe avere notevoli ripercussioni anche sui suoi interessi.

## Un ruolo da preservare nel quadro globale

L'Italia ha sempre coerentemente cercato di essere inclusa nel "gruppo di testa" del sistema di *governance* internazionale, con buon successo, almeno sul piano formale, sia in sede Onu che nelle grandi riunioni al vertice.

L'evoluzione del sistema internazionale rende questo obiettivo sempre più difficile, sia perché mutano i rapporti di forza economici e militari a svantaggio dei paesi europei, sia perché l'attenzione del nostro maggiore alleato, gli Stati Uniti, è sollecitata sempre più spesso a volgersi verso Ovest (Asia-Pacifico) anziché verso Est (euro-atlantico).

Una maggiore presenza e ruolo dell'Ue in quanto tale nel sistema internazionale compenserebbe largamente queste debolezze e sarebbe in linea con gli interessi italiani, ma un tale sviluppo è improbabile in tempi brevi.

Nel frattempo l'Italia dovrà riuscire ad assicurare una presenza di intensità e qualità sufficiente a garantire la sua permanenza nel gruppo di testa, sia pure allargato (come è avvenuto con il passaggio dal G8 al G20).

A questo scopo sarà però necessario investire maggiormente sulla capacità di proposta e di iniziativa del Paese sulle questioni globali, nonché su una calibrata politica di alleanze e di collegamenti anche con le potenze emergenti e, in genere, con i paesi extraeuropei.

Fondamentale sono poi la coerenza di comportamenti e il rispetto degli impegni assunti nei molteplici fori internazionali di cui l'Italia è membro o nell'ambito delle iniziative globali a cui partecipa.

## Le scelte strategiche della politica di sicurezza e difesa

La definizione degli interessi nazionali di medio e lungo periodo è in Italia carente, ma è importante che il Consiglio supremo di difesa abbia di recente deciso di varare un nuovo "Libro bianco", che dovrà delineare un profilo completo e coerente della politica di difesa italiana e servire da falsariga per la riforma delle Forze armate. Un Libro bianco può essere molto utile per identificare le caratteristiche del quadro strategico - non solo le "minacce" o i "rischi" cui è esposto il paese, ma anche il quadro delle alleanze, degli impegni presi, delle possibili sinergie, ecc. - e stabilire le priorità cui si deve fare fronte. Deve perciò essere uno strumento per innovare, non per comunicare il consenso maturato nell'amministrazione o i compromessi raggiunti dai politici. Un Libro bianco è anche uno strumento di pianificazione amministrativa, finanziaria e di bilancio, che deve indicare come conciliare al meglio risorse quasi certamente insufficienti con le esigenze da soddisfare per attuare la strategia prevista. E naturalmente questo non può essere stabilito sulla base del bilancio di un anno, o neanche di tre, ma quanto meno di un decennio. Bisognerà

pertanto che il Libro bianco abbia un respiro di lungo periodo e sia innovativo sul piano concettuale e incisivo nelle indicazioni strategiche e nelle proposte. Il rischio è altrimenti che l'esercizio abbia un impatto limitato, contribuendo solo marginalmente al necessario rinnovamento della politica di sicurezza e difesa.

C'è molto da innovare anche nel processo decisionale su cui si basa la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Oggi ci si limita a stabilire o rinnovare finanziamenti alle missioni senza un'accurata valutazione dei loro obiettivi politici e strategici. Tale valutazione è invece essenziale in una fase in cui s'impone una razionalizzazione degli impegni a fronte delle limitate risorse disponibili. A tal fine sarebbe utile istituire una sessione parlamentare annuale in cui il governo sia chiamato ad illustrare l'andamento delle missioni e delle iniziative di sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione. Ciò faciliterebbe anche la definizione delle linee guida per lo svolgimento delle missioni. Va in ogni caso superata l'attuale prassi in cui autorizzazione politica e impegni finanziari si confondono nella discussione ed approvazione parlamentare dei periodici decreti sulle missioni messi a punto dal governo.

Fondamentale è poi la riforma dello strumento militare. In gioco non è solo la sua efficienza, ma la sopravvivenza della stessa capacità operativa delle Forze armate, ovvero della possibilità per l'Italia di condurre o partecipare a missioni funzionali alla propria politica estera e di difesa e, in ultima analisi, alla protezione e promozione degli interessi nazionali. I provvedimenti finora varati per la riforma della Difesa, sono ad un tempo ambiziosi e timidi: ambiziosi perché si dice di voler mantenere un'adeguata capacità operativa con un taglio degli organici di oltre il 20%; timidi perché non si è avuto il coraggio di ripensare in modo rigorosamente funzionale le strutture, ma ci si limita a riprodurre su scala ridotta l'attuale sistema, senza procedere all'abbattimento degli steccati che ciascuna singola forza armata ha eretto a difesa dei propri interessi particolaristici. Quel che serve è una visione integrata di esigenze e funzioni, accorpando quelle che è possibile soddisfare in comune, semplificando strutture e liberando preziose risorse, umane e finanziarie, per salvaguardare il *core business* della Difesa: la capacità di proiettare e sostenere risorse militari dovunque ve ne sia necessità, all'estero e in patria.

## I banchi di prova del diritto internazionale

L'Italia, anche su stimolo della propria Corte costituzionale, si è attrezzata con un corpo di norme per la gestione dei rapporti derivanti dalla sua appartenenza all'Ue abbastanza soddisfacenti per quanto riguarda sia la gestione della politica dell'Unione nelle assise brussellesi sia il recepimento dei relativi atti.

Recenti eventi hanno però messo alla prova il modo in cui l'Italia si serve del diritto internazionale per promuovere i propri interessi nazionali. Ci sono lacune che dovrebbero essere colmate con strumenti adeguati. Tre in particolare:

- serve una legge organica per le missioni all'estero, un obiettivo che è da tempo

- all'attenzione del Parlamento, ma che non è stato finora possibile raggiungere nonostante i tentativi succedutisi in varie legislature;
- non esiste nel nostro ordinamento un meccanismo per l'esecuzione delle sentenze internazionali. Il problema è particolarmente acuto per le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu), specialmente quelle che riguardano la materia penale;
  - la frequenza con cui si è condannati dalla Cedu evidenzia la necessità di migliorare la gestione dei rapporti giuridici che interessano il diritto internazionale, anche attraverso misure di riforma del Servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli Affari esteri.

## Un nuovo approccio alla questione migratoria

Da molti anni la politica migratoria italiana sembra incapace di evolversi in risposta alle sfide concrete che ha di fronte. Vi sono state continue novità legislative, che però si sono configurate per lo più come estemporanei proclami punitivi (verso i migranti, anche regolari) miranti al consolidamento (o recupero) di consenso, ma sono risultate costose e inefficaci anche sotto il profilo repressivo. Questo vuoto strategico ha caratterizzato innanzitutto la dimensione domestica della politica migratoria, dove la spirale di inconcludente ideologizzazione si è avvitata sempre più su se stessa.

Data questa impostazione, non sorprende che l'Italia abbia ottenuto assai scarsi risultati a Bruxelles. Non siamo andati oltre aggiustamenti marginali su dossier già aperti. Il *burden sharing* europeo in materia di pattugliamento delle frontiere marittime comuni, di attività di *search and rescue*, e di successiva accoglienza, rimane limitato, anche, va detto, per le forti resistenze in seno ai 28. Anche nei rapporti con i paesi di origine e di transito, specialmente quelli della riva sud del Mediterraneo, le innovazioni introdotte alla fine degli anni Novanta si sono progressivamente atrofizzate. La politica migratoria continua di fatto a essere considerata una priorità secondaria.

Sono due gli obiettivi di ordine strategico da perseguire:

- porre un argine, e possibilmente invertire, il processo di rinazionalizzazione delle politiche in materia di migrazioni e mobilità a livello europeo;
- valorizzare la "carta migratoria" nei rapporti con i paesi del Vicinato, specialmente mediterraneo, anche in chiave di sostegno a processi locali di rinnovamento politico.

Un tale impegno richiede grossi investimenti per esempio per dotarsi di un apparato di accoglienza serio. Solo così si potrà rafforzare la credibilità necessaria per ottenere un *burden sharing* strutturale, paragonabile a quello che stiamo chiedendo per le politiche per la crescita.

## Internazionalizzazione e attrazione degli investimenti

L'Italia continua ad avere grosse difficoltà a "fare sistema" all'estero coinvolgendo il settore privato e definendo una strategia comune di accesso al mercato basata su sinergie e interrelazioni proficue tra tutti gli attori presenti. L'attività di promozione nazionale all'estero soffre di molti limiti, specialmente nei principali mercati emergenti e in particolare nei comparti più dipendenti dal supporto politico, come le infrastrutture.

Il 2013 è stato però caratterizzato da un crescente interesse verso il tema dell'internazionalizzazione delle imprese e dell'attrazione degli investimenti diretti esteri da parte del Ministero degli Affari esteri, che si è fatto principale promotore dell'iniziativa che ha portato al varo del pacchetto "Destinazione Italia" e all'adozione, in dicembre, delle prime misure in esso contenute. Nel corso del 2014, sarà importante procedere nella direzione segnata da Destinazione Italia, dando priorità ad alcuni interventi ivi contenuti, che appaiono prodromici alla realizzazione di un quadro più completo e complesso di riforme nel medio periodo.

Una maggiore cooperazione pubblico-privato, una maggiore integrazione con i percorsi di cooperazione allo sviluppo e il rafforzamento delle competenze del personale addetto all'internazionalizzazione sia sul territorio nazionale che all'estero sono percorsi quasi obbligati per il nostro paese.

È auspicabile che il nuovo esecutivo italiano stabilisca alcune priorità all'interno di Destinazione Italia: si tratta in particolare di costruire una migliore credibilità per il sistema-Paese, mobilitare risorse pubbliche (nazionali e Ue) e private per gli investimenti in infrastrutture (incluse le infrastrutture digitali), investire in nuove competenze che intercettino l'evoluzione delle filiere produttive e stimolare l'accesso al credito. In poche parole, *governance*, infrastrutture, competenze, credito.

## Le direttrici della politica energetica

La forte dipendenza energetica dell'Italia da risorse di paesi terzi, in una situazione in cui l'acuirsi della crisi tra Russia e Ucraina si aggiunge all'instabilità dei paesi produttori del Nord Africa - Algeria ed Egitto, ma soprattutto Libia - può mettere a rischio la sicurezza degli approvvigionamenti.

Occorrono politiche di diversificazione delle fonti e delle rotte di approvvigionamento e una maggiore flessibilità delle forniture. L'Italia ha giocato un ruolo attivo nello sviluppo del corridoio meridionale del gas, culminato nella decisione di realizzare il gasdotto Trans Adriatic Pipeline (Tap), che trasporterà il gas azeri dal confine turco-greco fino alle coste pugliesi, permettendo all'Italia di sviluppare una relazione privilegiata con i partner energetici della regione.



La selezione di Tap rappresenta un importante successo di politica estera per il paese, ma nei prossimi mesi il governo italiano sarà chiamato ad accelerare le procedure amministrative per la costruzione della condotta, e a dare così un chiaro segnale della volontà di proseguire nella realizzazione del progetto.

L'apertura del nuovo corridoio energetico non deve rappresentare un punto di arrivo per l'Italia, ma la base per una politica di cooperazione che non si limiti ai produttori del Mar Caspio e alla Turchia, ma punti ad allargarsi al Mediterraneo orientale, dove nuove realtà energetiche quali Cipro, Israele e il Libano, stanno emergendo con forza.

È interesse nazionale sviluppare un più solido quadro cooperativo con i paesi del Nord Africa, che fornisca ai governi dell'area gli strumenti - normativi, tecnici e procedurali - per affrontare le nuove sfide energetiche interne e rafforzare la sostenibilità dei loro legami energetici con l'Italia.

L'Italia dovrà provare ad approfittare della distensione con l'Iran seguita all'elezione di Hassan Rouhani e all'accordo provvisorio sul programma nucleare per consolidare la propria partnership energetica con Teheran a vantaggio della sicurezza energetica nazionale.

In ambito europeo la priorità dell'Italia è promuovere un nuovo approccio alla *governance* istituzionale del settore energetico in vista di una politica energetica comune. Il mercato unico dell'energia e l'armonizzazione degli strumenti regolatori sono obiettivi fondamentali, ma bisogna anche puntare allo sviluppo delle interconnessioni transfrontaliere e al rafforzamento dei meccanismi di solidarietà per far fronte a eventuali interruzioni dei flussi energetici dai paesi fornitori.

*Aggiornato 16 aprile 2014*

#### Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

- 14 | 06 Istituto Affari Internazionali, *Scegliere per contare. Sintesi e raccomandazioni del Rapporto sulla politica estera italiana edizione 2014*
- 14 | 05 Domenico Lombardi and Samantha St. Amand, *Global Economic Trends and Recovery Prospects*
- 14 | 04 Eleonora Poli e Lorenzo Vai; Nicoletta Pirozzi (a cura di), *Quanto conta il Parlamento europeo per l'Italia? Un'analisi del dibattito parlamentare e pubblico tra il 2009 e il 2014*
- 14 | 03 Loukas Tsoukalis, *Exit strategy dallo stato confusionale europeo*
- 14 | 02 Daniel Gros and Alessandro Giovannini, *The "Relative" Importance of EMU Macroeconomic Imbalances in the Macroeconomic Imbalance Procedure*
- 14 | 01 Chiara Altafin (ed.), *The Threat of Contemporary Piracy and the Role of the International Community*
- 13 | 12 Chiara Rosselli (ed.), *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communiqué*
- 13 | 11 Agnes Nicolescu, *Eastern Partnership Roadmap 2012-2013 and the European Enlargement Strategy: Main Challenges to the Conditionality and Differentiated Integration Principles*
- 13 | 10 Anita Şek, *EEAS Audit in the Eastern Neighbourhood: To What Extent Have the New Treaty Provisions Delivered?*
- 13 | 09 Zsuzsa Ludvig, *The EU and its Eastern Partners: Conditionality and Expected Benefits. How does the Russia Factor Matter?*