



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

Un bilancio della politica estera italiana
nella XVII legislatura

di Paolo Crippa, Marco Di Liddo, Francesca Manenti, Lorenzo Marinone e Francesco Tosato

DICEMBRE 2017

La XVII Legislatura della Repubblica italiana è corsa parallela con importanti modifiche dell'assetto politico internazionale e degli equilibri nelle relazioni globali. Se il cambio di guardia alla Casa Bianca tra Obama e Trump è forse quello più vicino nell'immaginario collettivo, non dobbiamo dimenticare i risultati delle elezioni in Gran Bretagna, sia per quanto riguarda il referendum sulla Brexit sia per il passaggio di consegne tra Cameron e May, l'avvento di una nuova figura istituzionale come quella di Macron a Parigi, le difficoltà per quella che da molti era giudicata come uno dei pochi punti fermi in Europa nel formare un nuovo Governo, Angela Merkel, nuovi astri nascenti delle politiche regionali, quali Mohamed Bin Salman, conferme in scenari dalle forme barocche, Rohuani, e, non da ultimo, rafforzamenti storici sulle orme del passato, Xi Jinping. Con la mutazione della minaccia del terrorismo jihadista internazionale ad aumentare la sensazione di instabilità e di minaccia.

Il Parlamento e il Governo italiani hanno dovuto, dunque, affrontare le scelte e i cambi di rotta imposti da questi andamenti, rispondendo o affermando le proprie posizioni, ovviamente con alterne vicende. Se di bilancio di deve parlare, questo non può che avere delle luci e delle ombre, ma con un focus che è sembrato abbastanza fisso nonostante i marosi della politica internazionale degli ultimi cinque anni: l'interesse nazionale. Un concetto troppe volte sottovalutato e troppe volte invocato come necessario, in questa Legislatura sembra essere tornato ad assumere quel ruolo di bussola che è sembrato mancare spesso nel corso degli anni passati. Pur con le proprie debolezze, ma forte del proprio ruolo e del proprio posizionamento e, se possibile, con la volontà di riscuotere qualcosa da quel dividendo accumulato in anni di impegni internazionali fuori dal proprio contesto strategico di riferimento, le istituzioni italiane hanno dato l'impressione di percorrere sottotraccia e, nella stragrande maggioranza dei casi, in silenzio strade non sempre facilissime, ma che hanno avuto il pregio di seguire le priorità della necessità italiana. In questo discorso, l'approccio in Libia, poco sciovinistico, ma più rivolto al risultato, ne può essere un esempio. Non si può certo dire lo stesso rispetto alle politiche europee dell'Italia nel corso di questi ultimi cinque anni, che hanno, ovviamente, risentito, di quella che è diventata la Spada di Damocle di qualsivoglia dialogo a Bruxelles: la pressione migratoria sulle coste italiane.

Cinque anni di difficile gestione che lasciano un percorso intrapreso, ma anche numerose domande a cui presto urgerà dare delle risposte.

Andrea Margelletti

INDICE

Europa	4
Russia	5
Medio Oriente e Nord Africa	7
Africa Sub-Sahariana	9
Asia	10
Politiche Militari	12

Europa

Paolo Crippa

4

All'interno delle dinamiche europee, l'immigrazione è stata certamente, tra i temi più sensibili, quello che più ha rischiato di mettere in discussione la stabilità dell'Unione. L'Italia, in quanto Paese di destinazione e transito delle rotte africane, si è trovata al centro del dibattito senza riuscire ad avere



un ruolo protagonista all'interno delle istituzioni comunitarie. L'Unione Europea, nonostante non abbia mancato di rinnovare la solidarietà nei confronti di un Paese che si è ritrovato a dover gestire una tragedia umanitaria al limite delle proprie capacità politiche (la reazione sfavorevole dell'elettorato all'accoglienza dei migranti), non è stata in grado di omogenizzare le voci degli Stati

membri per definire, ma soprattutto implementare, una politica comune. La sospensione del Trattato di Schengen da parte di Germania, Francia, Austria, Norvegia e Svezia per far fronte alla gestione dei flussi migratori è sintomatico della mancanza di una direzione univoca, nonché del consenso politico da parte degli Stati per perseguirla. A ciò si aggiunge l'impunito rifiuto, perpetrato attraverso metodi assimilabili al ricatto, di partecipare alle quote di ripartizione dei migranti da parte dei Paesi del Gruppo Visegrad (Polonia, rep. Ceca, Slovacchia, Ungheria), che nonostante beneficiano del sostegno economico europeo, si sono mostrati indifferenti nei confronti dei propri doveri di solidarietà comunitaria. Al contrario, la politica migratoria dell'Italia durante tutta la XVII Legislatura è stata invece caratterizzata da una spiccata coerenza: a fronte di un enorme impegno umanitario, nonostante il fenomeno migratorio soffiasse sulle tensioni sociali già presenti all'interno del Paese, tutti i governi che si sono susseguiti non hanno smesso di chiedere all'Europa una maggiore collaborazione e una equa divisione degli oneri. La mancata sospensione di Schengen, a condizione che si riformi la Convenzione di Dublino che disciplina le norme per i richiedenti asilo, conferma l'Italia come uno dei più responsabili sostenitori del progetto europeo. Ci si aspetta dunque che la prossima leadership europea, probabile espressione di un asse franco-tedesco Macron/Merkel, consideri la gestione dei flussi migratori a livello europeo una priorità, attribuendo all'Italia un ruolo chiave nella progettazione delle policy e riflettendo sui profondi legami tra l'inefficiente gestione del fenomeno e l'affermarsi di forze populiste ed euroscettiche.

Russia

Marco Di Liddo

5

Per quanto riguarda le relazioni con Mosca, la XVII legislatura ha dovuto affrontare e gestire gli effetti del peggior raffreddamento dei rapporti tra Occidente e Russia dai tempi della caduta del Muro di Berlino. Infatti, la crisi ucraina, l'annessione della Crimea e l'ambiguo supporto tecnico, politico e logistico offerto dal Cremlino ai separatisti del Donbas hanno contribuito a minare il fragile rapporto di fiducia e collaborazione che si era instaurato tra Est e Ovest dopo la fine della Guerra Fredda. Inoltre, l'intensificazione delle attività di guerra politica (influenza, propaganda, uso militare dell'informazione e dei social network, cyber warfare) russe contro Unione Europea e Paesi NATO hanno contribuito a rendere più complesse le relazioni diplomatiche sull'asse Roma-Mosca. L'Italia, nonostante la speciale relazione di amicizia e cooperazione culturale, scientifica e commerciale con la Russia, non



ha esitato nella condanna dei fatti di Crimea e nel richiamo al rispetto del diritto internazionale, aderendo ad iniziative europee, come le sanzioni, che hanno prodotto un non trascurabile danno all'interscambio commerciale, ridimensionando i proventi dell'export nazionale in Russia. Questa decisione, attuata sia per ragioni di opportunità politica (dimostrare la ferma fiducia italiana verso l'Alleanza Atlantica e

l'UE) è stata dettata anche dalla speranza che, in sede europea, i Paesi dell'est, rassicurati dai fantasmi della propria russofobia, adottassero posizioni più concilianti in materia di immigrazione e ripartizione delle quote dei migranti. Purtroppo, questo scambio politico non si è realizzato ed ha determinato un danno economico non indifferente per il nostro Paese. Tuttavia, nonostante il clima diplomatico poco favorevole, i governi della XVII Legislatura si sono dimostrati abili a lavorare sottotraccia, cercando di preservare buone relazioni con il Cremlino e gettando le basi per la prosecuzione di discreti rapporti commerciali e di un dialogo proficuo in materie di comune interesse quali la lotta alla criminalità e al terrorismo internazionali. Del resto, occorre sempre sottolineare come le relazioni italo-russe hanno una dimensione strategica che prescinde, come leggende italiane vogliono, dai rapporti personali tra leader e che affondo le proprie radici innanzitutto nei contratti di fornitura energetica e da quell'oltre 45% di fabbisogno gasifero nazionale soddisfatto dai giacimenti russi. Inoltre, non si può ignorare il fatto che i russi continuano ad essere innamorati della cultura, della

storia e del costume italiani, elemento che ci garantisce uno strumento di soft power di profonda importanza nei loro confronti. Con la legislatura che volge al termine, l'unico rammarico risiede nel fatto che l'Italia non abbia sfruttato abbastanza questa capacità di dialogo privilegiato con Mosca per aiutare il negoziato tra Europa e Russia, per favorire la risoluzione della crisi ucraina e, più in generale, per cercare sponde diplomatiche in quelle aree del Mondo, a cominciare dal Mediterraneo, dove i russi sono stati capaci di ritagliarsi un proprio spazio operativo sfruttando il disimpegno statunitense. Dunque, per il futuro, sussiste la legittima aspirazione che il nostro Paese supplisca a queste mancanze e utilizzi, nel rispetto degli impegni e dell'unità con gli Alleati, il suo capitale politico per trovare nuovi equilibri relazionali con il Cremlino.

Medio Oriente e Nord Africa

Lorenzo Marinone

7

In forza della sua dimensione globale, la minaccia terroristica rappresentata da Daesh tende ad azzerare la distanza tra politica estera e politica interna. Quindi, l'orizzonte della sicurezza nazionale si dilata considerevolmente e l'efficacia del contrasto alla minaccia passa necessariamente da un'azione su più livelli. In questo senso, il contributo italiano alla Coalizione Globale contro Daesh si è distinto per



la molteplicità degli ambiti in cui sono stati canalizzati gli sforzi (contrasto ai canali di finanziamento di Daesh, addestramento delle forze di sicurezza irachene, protezione delle infrastrutture strategiche in Iraq, tutela del patrimonio culturale). La parabola dell'insorgenza jihadista irachena negli ultimi 15 anni testimonia la

necessità di affrontare le cause profonde di tale fenomeno, a livello politico, sociale ed economico, per evitare che si ripresenti ancora una volta nel prossimo futuro. In questo senso, l'Italia potrebbe continuare a contribuire al processo di stabilizzazione dell'Iraq ponendo particolare attenzione allo sviluppo di una governance inclusiva a livello locale.

L'altro dossier più scottante è stato sicuramente quello libico. Nei confronti del processo di stabilizzazione della Libia, l'Italia ha mantenuto un atteggiamento profondamente coerente. In linea con il recente passato, ha garantito il proprio sostegno alle autorità libiche riconosciute dall'ONU, quindi il Governo di Unità Nazionale con sede a Tripoli. Agire nel solco tracciato dalle Nazioni Unite significa scegliere un approccio improntato a una logica cooperativa, che individua nella ricerca di soluzioni quanto più possibile condivise la via maestra per la stabilità del Paese. La naturale conseguenza di tale approccio ha portato l'Italia sia ad approfondire la cooperazione bilaterale con Tripoli, sia, in parallelo, a moltiplicare le occasioni di dialogo con le altre realtà libiche, nella consapevolezza che nel complesso



mosaico libico qualsiasi approccio unilaterale mette a rischio l'unità del Paese e, di riflesso, rischia di vanificare ogni sforzo verso la stabilizzazione. In prospettiva, in un contesto frammentato e caratterizzato dalla presenza di spinte centrifughe come quello libico, l'approccio dell'Italia può agevolare il riconoscimento e la valorizzazione delle specificità e delle rivendicazioni dei diversi attori libici, pur mantenendole all'interno di una cornice istituzionale unitaria e condivisa. Tutto ciò in un quadro regionale che ha risentito della quasi rottura dei rapporti diplomatici con un partner strategico come l'Egitto a causa della drammatica vicenda che ha visto coinvolto il nostro connazionale Giulio Regeni.

Africa Sub-Sahariana

Marco Di Liddo

9

Il tema delle migrazioni e delle cause alle loro origini (sottosviluppo, guerre civili, scarsa governance, insicurezza sociale) è stato centrale anche nella definizione della policy italiana verso l'Africa. L'emergenza migratoria, per i suoi effetti sul tessuto sociale, politico ed economico nazionale e per la sua dimensione di tragedia umanitaria per la pericolosità dei viaggi in mare e per la brutalità dei fenomeni della tratta e del traffico di esseri umani, ha posto l'Africa al centro dell'agenda diplomatica nazionale. L'impegno italiano si è concretizzato in numerose e differenti iniziative, la più importante delle quali è stata la definizione del Migration Compact 2.0, un documento strategico di programmazione che ha influito in maniera massiccia nella realizzazione dei progetti europei verso il continente. Nonostante le risorse limitate e la resilienza delle politiche estere unilaterali di alcuni attori europei (Francia, Regno Unito) e globali (Cina), il nostro Paese è riuscito a disegnare un'architettura olistica di intervento in Africa, consentendo l'aumento di investimenti strutturali da parte dell'UE in settori quali la sicurezza militare ed economico-sociale, l'educazione e il credito per le piccole e medie imprese locali.



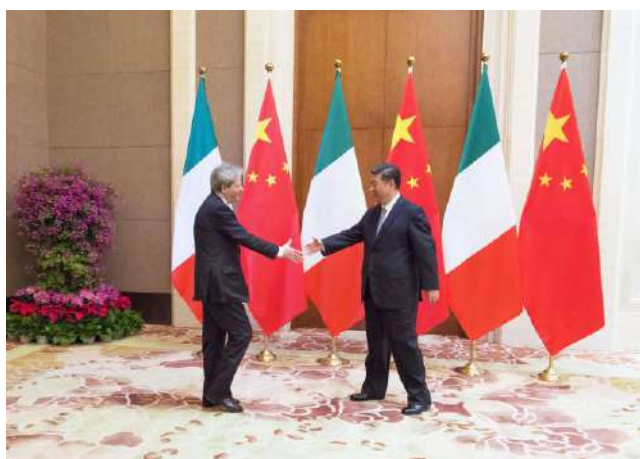
Inoltre, gli accordi bilaterali con i Paesi africani parte del processo di Khartoum e di Rabat ha agevolato il rafforzamento di misure di contrasto al traffico di esseri umani e il miglioramento del bagaglio capacitivo delle Forze Armate e di Sicurezza dei singoli Stati del Continente. In questo senso, la decisione di inviare 470 soldati in Niger per sostenere gli sforzi delle istituzioni locali nel contrasto alla criminalità, al terrorismo e alla tratta di migranti costituisce soltanto l'ultimo esempio di una strategia lungimirante e approfondita. Tuttavia, l'esperienza insegna che il nostro Paese è in grado di allocare in maniera efficace ingenti risorse soltanto in situazioni di emergenza. Al contrario, il fenomeno migratorio ha di emergenziale soltanto la sua dimensione percepita in Occidente, in quanto costituisce un avvenimento epocale con radici profonde. Di conseguenza, gestirlo in maniera oculata vuol dire affiancare alle misure contingenti, frutto delle situazioni del momento, misure strategiche che possano sostenere il processo di crescita africano nei prossimi 50 anni.

Asia

Francesca Manenti

Nell'ottica del rafforzamento delle relazioni con la Cina, occorre ricordare la visita del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, a febbraio 2017, e del Primo Ministro Paolo Gentiloni, a maggio, due eventi che hanno lanciato un forte segnale di quale fosse l'interesse del nostro Paese nei confronti del gigante asiatico. Un interesse motivato innanzi tutto dalle allettanti prospettive economiche, legate

10



all'ampliamento delle materie di collaborazione e alle possibilità di attrarre investimenti cinesi in Italia, ma anche dalla propensione ad appoggiare l'iniziativa delle Nuove Vie della Seta. Il Primo Ministro Gentiloni è stato l'unico leader del G7 presente al primo vertice internazionale a livello di capi di Stato e di governo su Belt and Road, tenutosi a Pechino il 14 e 15 maggio. Tuttavia, la volontà di valutare a fondo le opportunità ma

anche le criticità legate a Belt and Road, da un lato, e la difficoltà di gestione dell'approccio a livello di sistema Paese (come nel caso della competizione tra le diverse autorità portuali, che non riescono a fare sistema), dall'altro, stanno rallentando il coinvolgimento da parte italiana al progetto. In vista del 50esimo anniversario delle relazioni bilaterali (così detto Road to '50), l'Italia ha però l'occasione non solo di consolidare la dimensione economica e culturale delle relazioni con la Cina ma anche di iniziare a stressare dei punti di convergenza nelle rispettive agende politiche. Entrambi i Paesi, infatti, giocano un ruolo fondamentale per la gestione di due delle più urgenti crisi che interessano la Comunità Internazionale: la questione nucleare nella Penisola Coreana e il caos in Libia. Per quanto riguarda la Penisola coreana, Cina e Italia condividono l'interesse a portare avanti una soluzione prettamente diplomatica alla crisi e ad assicurare una de-nuclearizzazione del regime nordcoreano. D'altro canto, per quanto concerne la crisi in Nord Africa, l'Italia può presentarsi alla Cina come interlocutore per comprendere l'evoluzione degli eventi in Libia ed eventualmente presentarsi come partner con il quale interfacciarsi per l'elaborazione della propria strategia nel Mediterraneo.

Altrettanto significativo è stato il recupero del rapporto con l'Iran. Anche se non ha preso parte ai colloqui sul nucleare (che hanno poi portato alla firma dell'accordo Joint Comprehensive Plan of Action a luglio 2015), l'Italia è uno dei Paesi più interessati al rilancio delle attività e delle relazioni con il Paese persiano. In ottimi rapporti con la Repubblica Islamica anche prima del sollevamento delle sanzioni, il governo italiano ha



saputo cogliere al volo le opportunità dischiusesi con il riavvicinamento di Teheran alla Comunità Internazionale, tanto da essere ad oggi il primo partner europeo dell'Iran per interscambio commerciale. Anche in un momento in cui l'Amministrazione Trump ha recuperato la dialettica antagonista nei confronti dell'Iran e ha abbandonato quella predisposizione al dialogo che aveva contraddistinto il suo predecessore, l'Italia sembra intenzionata a continuare ad appoggiare il processo di reinserimento dell'Iran all'interno dei consessi internazionali. In particolare, anche in ottica di scongiurare la re-imposizione delle sanzioni contro Teheran e di tutelare di conseguenza i propri interessi nazionali, per il governo italiano potrebbe essere cruciale nel prossimo futuro non solo portare avanti ed intensificare il rapporto politico ed economico con il Paese ma anche sostenere a livello europeo l'idea di non far naufragare il progetto di dialogo con il governo di Teheran. A tal fine due potrebbero essere le riflessioni utili da proporre: in primis, un eventuale fallimento del processo di riavvicinamento con la Comunità Internazionale potrebbe avere significativi effetti sugli equilibri interni all'Iran. Ciò potrebbe comportare un indebolimento delle forze moderate in favore degli ultraconservatori e, parallelamente, un rafforzamento del sentimento nazionalista, soprattutto tra le nuove generazioni per le quali la retorica anti-iraniana portata avanti sia dagli Stati Uniti sia da alcuni Paesi in Medio Oriente pungola il sentimento di orgoglio e di appartenenza alla nazione persiana. In secondo luogo, una nuova fase di raffreddamento dei rapporti con Teheran ed un eventuale ritorno degli ultraconservatori al governo renderebbe più complicato per la Comunità Internazionale, e per i Paesi europei, cercare di intavolare con la controparte iraniana una pragmatica collaborazione o un dialogo su dossier di interesse comune (situazione in Iraq e Siria, instabilità in Afghanistan, lotta al terrorismo di matrice jihadista).

Politiche Militari

Francesco Tosato

12

Nel corso della XVII Legislatura, l'Italia ha dovuto prendere atto del ritorno sulla scena internazionale di posizioni fortemente nazionalistiche da parte dei Paesi europei che hanno minato la nostra tradizionale strategia nazionale che prevedeva l'internazionalizzazione della risposta alle crisi coinvolgendo primariamente l'Unione Europea e la NATO. Relativamente all'Unione, è un dato di fatto che le proposte italiane volte ad ottenere una maggiore solidarietà europea nella gestione della crisi migratoria sono in gran parte cadute nel vuoto a causa della forte resistenza in particolare dei Paesi dell'Est. Allo stesso modo, anche in seno alla NATO il nostro Paese ha dovuto sviluppare una fortissima pressione diplomatica per costringere l'Alleanza ad occuparsi anche della minaccia ibrida sul fronte Sud piuttosto che solo ed esclusivamente di quella rappresentata dalla Russia lungo la frontiera baltica. In questo contesto va considerato un grande successo la costituzione del NATO Strategic Direction South Hub di Napoli che dovrebbe permettere nei prossimi anni un migliore approccio dell'Alleanza alla stabilizzazione dell'area MENA. Tuttavia, questa crisi dell'approccio multilaterale ha costretto per la prima volta, da decenni, il nostro Paese a ripensare alcune tematiche di Politica Estera e di Sicurezza in chiave di primario interesse nazionale. Ciò è stato particolarmente vero quando si è trattato di proteggere le infrastrutture energetiche nazionali nel Mediterraneo, quando si è deciso di inviare un ospedale da campo a Misurata per sostenere le milizie locali impegnate negli scontri con i jihadisti nella campagna per Sirte e, più recentemente, quando è stata inviata una nave officina della Marina Militare nel porto di Tripoli per supportare la locale Guardia Costiera nel contrasto alle attività dei trafficanti di esseri umani. Tale approccio prettamente pragmatico ai temi della politica estera di sicurezza pare completarsi al termine della legislatura con l'annuncio della prossima missione militare di supporto al governo del Niger. Questo nuovo impegno militare segna



l'ingresso in forze del nostro Paese nello strategico scacchiere del Sahel a supporto del forum G5 Sahel. Nel prossimo futuro, quindi, se la situazione internazionale continuerà a vedere il rafforzamento di istanze populiste e nazionaliste a livello europeo, il nostro Paese si troverà gioco forza a dover continuare una politica estera di sicurezza e difesa basata sul doppio binario in cui le molteplici

deficienze delle istituzioni internazionali preposte (UE e NATO in testa) dovranno essere colmate da specifiche iniziative securitarie di stampo bilaterale soprattutto nel nostro irrinunciabile teatro di riferimento rappresentato dal cosiddetto "Mediterraneo Allargato".