

Rapporto 2020
Le scelte di politica estera

Indice

<i>Prefazione del Ministro degli Affari Esteri</i>		pag. 3
<i>Introduzione</i>		pag. 5
CAPITOLO I	L'Europa per l'Italia: la nuova agenda	pag. 10
Allegato n. 1	Le priorità per la governance economica dell'area euro	pag. 19
Allegato n. 2	L'Italia e la Difesa europea	pag. 20
Allegato n. 3	La presenza italiana nelle istituzioni europee	pag. 22
Allegato n. 4	La riforma della Legge per le elezioni europee	pag. 23
CAPITOLO II	Sicurezza energetica e politica estera	pag. 24
CAPITOLO III	I due scenari della globalizzazione e la riforma della governance	pag. 35
Allegato n. 1	Gli scenari 2020: i trend demografici e tecnologici	pag. 52
CAPITOLO IV	Le priorità regionali: Balcani e Mediterraneo allargato	pag. 56
Allegato n. 1	Il nodo dell'immigrazione e le scelte di politica estera	pag. 64
CAPITOLO V	L'Italia nella competizione globale: la politica economica estera	pag. 68
<i>Dieci proposte su risorse e strumenti</i>		pag. 76
APPENDICE I	Le lezioni della crisi finanziaria: come ripensare gli equilibri monetari e il ruolo dell'FMI	pag. 79
APPENDICE II	L'opinione pubblica e la politica estera	pag. 86

Il Rapporto è stato curato da Marta Dassù e Maurizio Massari.

Un ringraziamento particolare va ad Alfredo Conte, del Gabinetto del Ministro.

Si ringraziano anche Alessandro Gonzales, dell'Unità di Analisi e Programmazione, e Federica Caciagli, della Segreteria particolare del Ministro.

Il Ministero degli Affari Esteri – in particolare il Segretario Generale, il Capo di Gabinetto del Ministro, i Direttori Generali, il Capo dell'Unità di Crisi ed alcuni Capi missione all'estero – ha fornito un contributo essenziale ai lavori del Gruppo di Riflessione Strategica.

Hanno partecipato in varia forma alle attività del Gruppo di Riflessione Strategica:

Roberto Aliboni, IAI	Giovanni Grevi, EU-ISS, Parigi
Filippo Andreatta, Università degli Studi di Bologna	Roberto Gualtieri, Fondazione Gramsci
Ignazio Angeloni, Presidente SACE, Direttore Rapporti Finanziari Ministero Economia e Finanze	Paolo Guerrieri, IAI
Lucia Annunziata, La Stampa	Luigi Guidobono Cavalchini Garofoli, Presidente Unicredit
Fabrizio Barca, Consigliere del Ministero Economia e Finanze	Renzo Guolo, Università degli Studi di Torino
Carlo Bastasin, La Stampa	Carlo Jean, Università LUISS
Franco Bernabè, Amministratore Delegato Telecom Italia	Daniel Kraus, Direttore Affari europei, Confindustria
Andrea Bonaccorsi, Università degli Studi di Pisa	Maurizio Martellini, Landau Network – Centro Volta
Emma Bonino, Ministro per le Politiche europee e di Commercio internazionale	Leonardo Maugeri, Direttore Generale Strategie e Sviluppo, ENI
Gianni Bonvicini, IAI	Emilia Mazzuca, Vice Capo Gabinetto Ministero dell'Interno
Bruno Branciforte, Direttore AISE	Roberto Menotti, Aspen Institute Italia
Carlo Calenda, Responsabile Area Internazionale Confindustria	Stefano Micossi, Direttore Generale ASSONIME
Luciano Callini, Direttore CEMISS	Antonio Missiroli, European Policy Center, Bruxelles
Vincenzo Camporini, Capo di Stato Maggiore della Difesa	Roberto Monducci, Direttore Centrale Statistiche su Prezzi e Commercio, ISTAT
Lucio Caracciolo, Limes	Francesco Olivieri, ENEL
Adriana Cerretelli, Il Sole 24 Ore	Fabrizio Onida, Università Bocconi
Laura Ciacci, WWF	Fabrizio Pagani, Presidenza del Consiglio dei Ministri
Giuseppe Cucchi, Direttore Generale DIS	Alessandro Pansa, Condirettore Generale Finmeccanica
Pier Virgilio Dastoli, Direttore Rappresentanza in Italia della Commissione Europea	Vittorio Emanuele Parsi, Università Cattolica, Milano
Luca De Biase, Il Sole 24 Ore	Ferruccio Pastore, CeSPI
Giuseppe De Giorgi, Capo di Stato Maggiore COI	Vincenzo Petrone, Consigliere diplomatico del Presidente di Confindustria
Antonella Deledda, ARGO	Lapo Pistelli, Parlamento europeo
Vincenzo De Luca, Direttore Generale del Ministero dello Sviluppo Economico	Beniamino Quintieri, Università di Roma Tor Vergata
Gianni De Michelis, IPALMO	Federico Rampini, La Repubblica
Gianfranco Dell'Alba, Capo Gabinetto Dipartimento per le Politiche Comunitarie	Guido Rampoldi, La Repubblica
Giampaolo Di Paola, Presidente designato Comitato militare, NATO	José Luis Rhi Sausi, CeSPI
Enrica Di Stefano, Banca d'Italia	Andrea Riccardi, Comunità di Sant'Egidio e Università Roma Tre
Federico Eichberg, Presidenza del Consiglio dei Ministri	Giuseppe Roma, Direttore CENSIS
Luca Einaudi, Presidenza del Consiglio dei Ministri	Fabrizio Saccomanni, Direttore Generale Banca d'Italia
Silvio Fagiolo, Il Sole 24 Ore	Ferdinando Salleo, Vicepresidente Medio Credito Centrale
Tito Favaretto, ISDEE	Leonardo Schiavo, Capo Gabinetto Ministero Commercio internazionale
Franco Frattini, Vice Presidente della Commissione Europea	Giuseppe Scognamiglio, Responsabile Affari istituzionali e internazionali, Unicredit
Mario Giro, Comunità di Sant'Egidio	Arturo Semerari, Presidente ISMEA
Giorgo Gomel, Direttore Servizio Studi e Relazioni Internazionali, Banca d'Italia	Stefano Silvestri, IAI
Sandro Gozi, Camera dei Deputati	Umberto Vattani, Presidente ICE
	Franco Venturini, Corriere della Sera
	Carlo Viviani, Presidenza del Consiglio dei Ministri
	Franco Zallio, ISPI
	Bijan Zarmandili, Limes

Prefazione

Massimo D'Alema

Il Rapporto del Gruppo di Riflessione Strategica, insediato al Ministero degli Affari Esteri nell'ottobre del 2007, va visto come il risultato di un metodo innovativo di lavoro e, al tempo stesso, come un *work in progress*.

Un metodo innovativo perché abbiamo invitato a riflettere insieme, sulle sfide strategiche di politica estera, diplomatici, responsabili di altre amministrazioni ed esperti esterni. In sostanza, abbiamo deciso di aprire il MAE a un confronto vero e libero con gli intellettuali e le forze economiche italiane: un confronto sugli scenari internazionali del prossimo decennio, che si è dimostrato interessante e vitale. Proprio per questo dovrebbe anche continuare, così come sta avvenendo in vari altri paesi europei. Il Rapporto 2020 – un rapporto indipendente, che non esprime necessariamente le posizioni dell'amministrazione – è infatti un *work in progress*: un primo contributo, importante ma certo non esaustivo. Il mio auspicio è che il Ministero degli Affari Esteri sviluppi ulteriormente un esercizio che si è rivelato utile: utile come processo e utile nei suoi risultati iniziali.

Le trasformazioni in corso nel sistema internazionale obbligano l'Italia, così come tutti i maggiori paesi europei, a porsi di nuovo una serie di questioni strategiche per la propria collocazione nel mondo. Vivere di rendita, basandosi sul passato, non è più possibile e non serve. Siamo infatti alle prese con una fase di grande complessità e fluidità delle relazioni internazionali, segnata da un forte aumento della competizione economica globale, da una diversa distribuzione del potere mondiale, dalle nuove dimensioni che hanno assunto i problemi della sicurezza, dal peso di vincoli come l'energia o la demografia. Per tutti i paesi europei, e per l'Italia, una fase del genere comporta rischi di arretramento ma apre anche opportunità di avanzamento. Questo Rapporto è basato sulla convinzione, da me fortemente condivisa, che l'Italia sia ancora in grado di fare prevalere le opportunità sui rischi. Ma solo a tre condizioni: una visione chiara delle scelte da compiere, sul piano interno e internazionale, per salvaguardare o meglio rilanciare la competitività globale dell'Italia; una volontà politica condivisa di attuarle in tempi sufficientemente rapidi; e la decisione di dotarsi delle risorse e degli strumenti indispensabili per raggiungere i risultati voluti.

Se le condizioni sono queste, la politica estera va concepita anzitutto come parte di un disegno nazionale. Di un disegno strategico condiviso sul ruolo che l'Italia vorrà e potrà giocare – nei suoi rapporti bilaterali, sul tavolo europeo, nelle istituzioni multilaterali – per promuovere gli interessi e i valori di fondo del nostro paese.

Ponendosi in una prospettiva a medio termine, il Rapporto delinea una concezione di politica estera in cui le priorità di sicurezza nazionali (stabilizzare l'arco di crisi che connette i Balcani occidentali al Mediterraneo allargato) si combinano a nuove priorità di politica europea: il passaggio dalla sfida dell'integrazione interna alla sfida della coesione verso l'esterno; il riequilibrio dell'Unione Europea verso Sud, dopo gli anni dell'allargamento a Est. Da questo punto di vista, la missione è chiara: trasformare la vulnerabilità potenziale della collocazione geografica dell'Italia in un atout geopolitico, per un sistema europeo che avrebbe tutto da perdere da una drammatica frattura fra le due sponde del Mediterraneo.

Se deve pensarsi – e concentrarsi – come attore regionale sul piano politico e della sicurezza, l'Italia ha d'altra parte interessi economici globali. Da questo punto di vista – e data la crescente interazione fra dinamiche della sicurezza e dinamiche dell'economia (la questione energetica ne è l'indice più evidente) – la politica estera deve essere concepita come una politica di internazionalizzazione. Che ha bisogno, per avere successo, di potere fare leva anche su una più attiva gestione dei rapporti commerciali fra l'Unione Europea e i suoi partner globali.

Infine, ma certo non in ultimo, l'Italia ha interesse a un sistema multilaterale che funzioni, sulla base di regole e principi condivisi. Qualunque altro scenario di disordine conflittuale, la penalizzerebbe. Ciò richiede la riforma delle istituzioni internazionali ereditate dal secolo scorso, che devono cominciare a riflettere la nuova distribuzione del potere globale. Per l'Italia, il timore di una perdita di peso specifico deve essere bilanciata dalla consapevolezza che ancorare parte della sovranità nazionale al rispetto di regole comuni (europee e multilaterali) è anche l'unico modo per mantenere influenza.

Il fatto che il destino dell'Italia si collochi ormai a cavallo fra politica interna e politica estera, ha una implicazione precisa: l'Italia, come tutti gli altri paesi europei, deve capire come fare interagire in modo virtuoso il livello nazionale (che non sparirà, nonostante la globalizzazione), la dimensione europea (la cui importanza aumenterà per Stati nazionali destinati altrimenti a una marginalità crescente nei nuovi equilibri globali) e quella multilaterale (sempre a rischio). Si tratta di un punto decisivo per l'efficacia delle politiche estere e che, se colto e accolto fino in fondo, permetterebbe di superare sterili contrapposizioni fra nazionalisti di ritorno e globalisti convinti della fine dello Stato nazionale.

Su queste basi, un consenso nazionale potrà essere finalmente costruito sulle scelte da compiere, sulle cose da fare e non solo sulla collocazione da avere. E la politica estera potrà davvero unire, come dovrebbe accadere per il bene dell'Italia. Ma bisogna farne allora derivare scelte conseguenti: a cominciare dalla decisione di investire maggiore attenzione politica e maggiori risorse in una sfera cruciale per il futuro della comunità nazionale.

Se guardiamo a quanto l'Italia investe oggi nella sfera dell'azione esterna, rispetto ai principali paesi europei, il confronto sfavorisce molto nettamente il nostro paese e tanto più se includiamo i fondi degli aiuti pubblici allo sviluppo.

Questo Rapporto è anche un invito a investire di più – e meglio, ossia in modo più razionale – nella sfera dell'azione esterna. Se l'Italia non intende diventare marginale, ma vuole invece restare fra i principali attori europei, dovrà farlo.

Introduzione

La politica estera come disegno nazionale

La politica estera di un paese è espressione di un disegno nazionale. O meglio è lo strumento per difenderlo e sostenerlo, attraverso un'azione esterna volta a ridurre i rischi e a potenziare le opportunità per la sicurezza e l'economia di una comunità nazionale. L'esigenza di una politica estera efficace è tanto più evidente nelle fasi in cui, come l'attuale, il sistema internazionale è alle prese con una transizione sistemica, che in parte ha già modificato e in parte tenderà a ridisegnare le gerarchie globali. Per tutti gli attori europei, non solo per l'Italia, esistono rischi di arretramento ma anche potenzialità. Una capacità di previsione strategica, che definisca gli scenari alternativi a medio termine e le opzioni possibili per l'Italia, diventa quindi essenziale.

Dalla fine della seconda guerra mondiale e per tutta l'epoca bipolare, la politica estera dell'Italia è stata fondata su tre assunti:

primo, la ripresa economica post-bellica sarebbe stata facilitata dall'integrazione europea;

secondo, la sicurezza del paese sarebbe stata garantita dall'appartenenza all'Alleanza atlantica e al suo strumento militare, la NATO;

terzo, sia il "cerchio" europeo che quello atlantico dell'azione esterna dell'Italia avrebbero tutelato la collocazione occidentale di un paese internamente diviso, creando un solido vincolo esterno rispetto agli sviluppi politici interni.

L'evoluzione successiva dell'Italia ha confermato la validità di questi assunti, rafforzati da quando, negli anni Settanta del secolo scorso, l'appartenenza all'Europa e alla NATO diventarono scelte nazionali condivise.

Da più mezzo secolo a questa parte, quindi, l'Italia ha sempre visto nella combinazione virtuosa fra europeismo e atlantismo i primi due cerchi della propria politica estera; cui combinare un terzo cerchio, quello mediterraneo, quale espressione della propria posizione geografica e quale contesto in cui ritagliarsi alcuni spazi autonomi di azione.

I tre cerchi di riferimento della politica estera italiana restano ancora oggi prioritari. Ma la trasformazione del contesto internazionale – dopo la doppia rottura storica del 1989 e del 2001 – ne ha cambiato le dinamiche esterne ed interne, imponendo un aggiornamento.

Una transizione sistemica

La politica estera dei paesi europei è esposta, da quasi un ventennio, a una transizione sistemica e che non appare conclusa. Una transizione segnata prima dalla fine dell'equilibrio bipolare e poi dall'ascesa di nuove potenze, globali o regionali, che rivendicano sovranità e influenza. Se gli Stati Uniti mantengono una supremazia tecnologica e militare, la diffusione del potere economico ha caratteristiche multipolari (Capitolo III). Cui si combinano tensioni nei processi di globalizzazione, nuove dinamiche della sicurezza e in genere un'erosione del vecchio quadro multilaterale di ispirazione occidentale.

L'avvio della transizione è chiaro: la rottura storica del 1989, con i suoi riflessi in Europa. Se l'integrazione europea era nata e si era sviluppata nel quadro della competizione Est-Ovest, il crollo dell'equilibrio bipolare era destinato a influenzarla profondamente. La riunificazione della Germania ne fu la conseguenza più evidente, seguita dal varo dell'Unione economica e monetaria e dalla preparazione dell'allargamento (della NATO e poi dell'UE).

La percezione dominante, per buona parte degli anni Novanta, fu che la fine della guerra fredda segnasse l'affermazione di una fase storica pacifica, dominata dall'economia occidentale e dagli indiscussi benefici della globalizzazione. In un contesto del genere, un più complessivo ripensamento delle politiche estere europee non appariva come una reale priorità. Tanto più nel caso

dell'Italia, dove la svolta internazionale della fine degli anni Ottanta coincise con la fase introversa della crisi della Prima Repubblica. Al tempo stesso, l'attesa di un "dividendo della pace" rendeva più difficili da giustificare i costi della difesa; mentre la disciplina dei bilanci pubblici diventava, nell'Europa di Maastricht, uno dei parametri principali per definire il grado di virtuosità del paese. Alle illusioni di allora è seguito un brusco risveglio. La guerra nei Balcani prima e poi il trauma dell'11 settembre 2001 hanno segnato una netta inversione di tendenza nelle percezioni occidentali ed europee, dimostrando che la fine del bipolarismo non aveva in realtà prodotto un'epoca di stabilità ma una transizione internazionale non facile e gravida di rischi. Una transizione fatta non solo di crescita economica (in Asia e in America Latina) e di diffusione della democrazia (anzitutto nell'ex-Europa orientale) ma anche di instabilità ai confini dell'Europa, di esplosione del terrorismo di matrice islamica, di nuove minacce transnazionali. Dal punto di vista geopolitico, l'asse centrale dei problemi della sicurezza – europea e internazionale – si è spostato da Est verso Sud (Mediterraneo, Medio Oriente, Golfo). Dal punto di vista economico, si è chiusa l'epoca del dominio esclusivo occidentale ma anche quella della "globalizzazione facile". Mentre l'equilibrio fra mercato e Stato tende di nuovo a spostarsi verso quest'ultimo .

In tale contesto di insicurezza diffusa, il varo dell'euro ha ancora funzionato per l'Italia come vincolo esterno virtuoso, producendo uno sforzo nazionale molto rilevante per la partecipazione del nostro paese – fin dalla fase sua iniziale – alla moneta unica. L'Italia appariva quindi consapevole della fine delle vecchie rendite di posizione. Ma senza essere in grado di trarne tutte le conseguenze: se si eccettuano le responsabilità esercitate nella gestione delle crisi, la politica estera e di sicurezza non ha poi assunto la centralità che avrebbe dovuto nel dibattito politico e pubblico.

Le cinque ragioni della politica estera

Tesi di questo rapporto è che l'Italia debba investire maggiori risorse e attenzione politica nella sfera dell'azione esterna, sulla base di un disegno nazionale esplicito e condiviso. Per cinque ragioni essenziali:

1. La natura dei problemi della sicurezza indica che l'Italia è particolarmente esposta, per la sua collocazione geografica, al nuovo arco di instabilità che connette il Mediterraneo occidentale ai confini sud-orientali dell'Unione Europea. È l'area – allargata verso il Medio Oriente e il Golfo Persico – da cui derivano sfide centrali per la sicurezza energetica, il controllo dei flussi migratori, la lotta al terrorismo, la gestione delle crisi. E dove l'Italia ha un interesse diretto a promuovere (con strumenti bilaterali e multilaterali) sicurezza, diritti umani, sviluppo economico. Una concentrazione specifica di risorse su queste priorità geopolitiche è quindi indispensabile.
2. Le dinamiche dell'economia globale indicano che la politica estera va vista come l'indispensabile complemento di un progetto nazionale in grado di tutelare la competitività dell'Italia nei prossimi decenni, che saranno caratterizzati da una diversa distribuzione del potere internazionale (non più fondato sul dominio indiscusso delle democrazie industriali), da una competizione crescente per le materie prime, da una ridislocazione radicale dei flussi finanziari e da fenomeni senza precedenti di mobilità delle persone. Nell'insieme, il ruolo degli Stati nelle politiche economiche sembra destinato ad aumentare.
3. Sia l'evoluzione recente dell'Unione Europea che l'evoluzione della NATO implicano, seppure in modi diversi, che per continuare a pesare sulle decisioni, l'Italia sia anche più consapevole delle proprie priorità e sia in grado di assumersi maggiori responsabilità. In altri termini, la partecipazione alle sedi internazionali – Nazioni Unite incluse – non elimina ma presuppone un livello nazionale efficiente, quanto a solidità interna e capacità di azione esterna.

4. Le caratteristiche della transizione sistemica in atto rafforzano l'interesse dell'Italia a una *governance* più efficace del sistema internazionale, basata su principi, norme e valori condivisi. Quanto più il tavolo da gioco globale verrà gestito da rapporti di forza, invece che da regole comuni, tanto più le medie potenze, come l'Italia, saranno esposte alle ripercussioni di scelte che non hanno contribuito a ispirare. In altri termini: ancorare parte della sovranità nazionale al rispetto di nuove regole comuni (europee e multilaterali), è anche il modo per mantenere influenza. Ma ciò richiede che l'Italia definisca più chiaramente le priorità che si propone in materia di riforma delle istituzioni internazionali e dei principi che ne regolano il funzionamento. In generale, è interesse dell'Italia che l'Unione Europea rafforzi il proprio ruolo globale.
5. Il principale vincolo esterno, per il futuro dello sviluppo italiano, è la dipendenza energetica. Ridurre il peso negativo di tale vincolo richiede una combinazione di scelte di politica industriale e di politica estera, e implica la capacità di influire sulle scelte europee. In particolare, l'Italia ha interesse a promuovere una relazione paritaria – fondata su principi di reciprocità, su regole concordate e condivise – fra l'Unione Europea e la Russia e fra l'UE e i grandi produttori energetici del Mediterraneo e del Golfo.

Come dimostrano questi punti, la politica estera nazionale è destinata largamente a riversarsi, per l'Italia, nella cooperazione internazionale. L'azione esterna dell'Italia va insomma concepita come un'azione "multilivello", che funziona quando funziona la sinergia fra sforzo nazionale, livello europeo o atlantico, *governance* multilaterale.

Fra i grandi attori europei, l'Italia è stato uno dei paesi tradizionalmente più convinti di ciò che è diventato evidente nei due ultimi decenni: i limiti delle capacità di influenza dei singoli Stati europei presi singolarmente. Questa consapevolezza può forse meglio predisporre l'Italia al grado di cooperazione internazionale ormai necessario. Ma solo se combinata alla presa d'atto realistica che la cooperazione internazionale presuppone, per essere efficace, sistemi nazionali efficienti.

La ristrutturazione in corso nel sistema internazionale non ha solo creato, del resto, maggiori pressioni all'integrazione; ha anche aumentato la competizione fra gli attori del sistema. In Europa, in particolare, dalle sovranità limitate dell'epoca della guerra fredda, si è passati a una rapida moltiplicazione e sovrapposizione delle sovranità, con un rafforzamento delle identità nazionali o subnazionali. I governi europei sono in qualche modo costretti, verso l'esterno, a riappropriarsi della politica estera: le alleanze e le istituzioni internazionali sembrano infatti destinate a diventare più flessibili, con una "libertà" che riduce i vincoli ma aumenta anche le responsabilità dirette. Mentre devono, verso l'interno, concepire la politica estera come risorsa a sostegno di interessi e di attori più diversificati che in passato.

La politica estera come politica "inter-domestica"

Negli ultimi due decenni, la sfera della politica estera si è progressivamente allargata.

Sul piano geografico, il continente europeo ha progressivamente perso la vecchia centralità strategica, mentre potenze non occidentali stanno diventando attori indispensabili per la gestione dei processi internazionali. Ciò comporta anche per l'Italia la necessità di combinare alle scelte geopolitiche più immediate (Balcani e Mediterraneo) una proiezione più sistematica – e rispondente agli interessi economici globali del nostro paese – verso gli attori emergenti, in Asia e America Latina in particolare.

Sul piano della sicurezza, le minacce tradizionali, convenzionali e statali, appaiono meno dominanti; mentre aumentano i rischi derivanti dagli attori non statali (terrorismo, criminalità internazionale), i conflitti interni agli Stati (con le loro implicazioni umanitarie) e in generale le minacce transnazionali.

Le nuove dimensioni della sicurezza – così come le implicazioni della globalizzazione – hanno un impatto diretto sui cittadini perché travalicano i confini nazionali. Ciò comporta un approccio più cooperativo da parte degli Stati in settori come l'intelligence e la polizia; implica un ripensamento delle connessioni fra aiuti economici, sviluppo, sicurezza; e in genere conferma l'importanza di un impegno specifico nella gestione delle crisi al di fuori del continente europeo (Africa e Medio Oriente allargato).

Sul piano economico, una delle implicazioni dei processi di globalizzazione è che non solo le politiche finanziarie e commerciali ma anche quelle industriali e di competitività diventano settori in cui la politica estera appare decisiva. D'altra parte, questioni come l'energia, l'ambiente e la salute non possono più essere affrontate a livello puramente nazionale, soprattutto per un paese di medie dimensioni come l'Italia.

Le implicazioni, per la politica estera, sono molto rilevanti: gran parte di ciò che veniva storicamente considerato come dominio della politica interna si sta internazionalizzando. Il che moltiplica gli obiettivi che la politica estera deve sostenere; aumenta gli attori (ministeri, poteri locali, imprese, associazioni non governative) nella proiezione internazionale di un paese e impone un forte adattamento degli strumenti dell'azione esterna. Nella prospettiva della politica estera come politica "inter-domestica", il Ministero degli Affari Esteri deve riuscire a combinare, alla funzione diplomatica, una funzione di coordinamento e di sostegno essenziale alla internazionalizzazione dell'Italia (o degli italiani).

La necessità di scegliere

Fare politica estera richiede, come in passato, una visione strategica degli interessi nazionali, ma in una fase caratterizzata da una transizione sistemica e ancora incerta negli esiti. Impone, più che nell'epoca bipolare, la capacità di selezionare priorità specifiche. Esige una credibilità nazionale, per la partecipazione attiva e fattiva a organismi internazionali che l'Italia ha interesse ad aggiornare e rafforzare. Implica un aumento di risorse e un adattamento degli strumenti.

Questo rapporto esamina interessi, obiettivi e priorità a medio termine dell'Italia (lo scenario temporale di riferimento è il 2020), valutando che cosa l'Italia può e deve fare sul piano bilaterale, quale sia la sua nuova agenda in Europa e quali siano gli obiettivi da perseguire in ambito multilaterale. Lo schema del rapporto è quindi costruito attorno alla logica della politica estera come azione "multilivello"; scegliendo di attribuire un peso decisivo al livello della responsabilità nazionale e alle priorità in Europa.

Un'attenzione specifica è dedicata alla questione energetica.

Seguendo una impostazione tematica, il Rapporto non esamina invece le priorità specifiche dell'Italia nelle singole aree geografiche, ad eccezione degli interessi di sicurezza regionali (Balcani e Mediterraneo). I rapporti con Asia, America Latina, Africa sono affrontati nel capitolo sugli interessi economici globali. Altri riferimenti si trovano nel capitolo sulla *governance* internazionale. Il Rapporto si chiude con alcune opzioni per ciò che riguarda il rafforzamento di risorse e strumenti dell'azione esterna¹.

Per competere nel mondo globale, la solidità e la compattezza di un paese è indispensabile. Da questo punto di vista, la priorità generale dell'Italia è di rafforzarsi all'interno: senza soddisfare gli imperativi della crescita economica e della stabilità politica, nessun paese è in grado di pesare sul piano internazionale e quindi di promuovere con efficacia interessi e valori che gli appartengono. D'altra parte, nessun progetto nazionale è sostenibile, nel mondo globale, se privo di quella dimensione internazionale che la politica estera deve e può tutelare.

¹ Come il lettore potrà vedere, su alcuni punti specifici (ad esempio la proposta di allargamento del G8), il Gruppo di Riflessione Strategica non si è espresso in modo unanime. Le posizioni discordanti sono ricordate in nota.

Un'Italia coesa, e più consapevole del proprio ruolo nel mondo, sarà anche un beneficio per l'Unione Europea, per la comunità euroatlantica e per la comunità internazionale.

È sulla base di questa tesi di fondo – che colloca il destino del paese a cavallo fra l'azione interna e l'azione internazionale – che è necessario costruire un consenso *bipartisan* e responsabile attorno alle linee di una politica estera rispondente alle potenzialità dell'Italia e del suo ruolo internazionale, agli interessi nazionali e ai valori di fondo della nostra società.

CAPITOLO I

L'Europa per l'Italia: la nuova agenda

Da più di mezzo secolo a questa parte, l'Italia vede nell'integrazione europea sia un obiettivo di fondo che uno strumento privilegiato della propria azione esterna. Paese fondatore della Comunità europea, l'Italia ha svolto un ruolo fondamentale nella costruzione del Mercato interno; ha sostenuto il progressivo rafforzamento delle istituzioni comunitarie; ha compiuto uno sforzo nazionale importante per l'ingresso nell'euro; è stata infine uno dei paesi più favorevoli all'allargamento dell'Unione Europea, visto come storica riunificazione del continente dopo le divisioni generate dalla guerra fredda. Fra i grandi paesi europei, l'Italia è stata quindi uno degli attori tradizionalmente più convinti delle potenzialità del progetto europeo, come progetto economico, politico e di sicurezza.

La fine dell'era bipolare, nel 1989, e le caratteristiche dell'evoluzione internazionale successiva, non hanno diminuito ma anzi rafforzato l'importanza del riferimento europeo della politica estera italiana. Ne impongono al tempo stesso un aggiornamento.

L'Italia ha di fronte – volendo continuare ad incidere sul futuro dell'integrazione europea – due problemi specifici: come riuscire a mantenere un ruolo di *co-leadership* e di indirizzo in una Unione a 27 o più membri; come evitare che gli interessi nazionali siano sottorappresentati in un contesto che ha visto uno spostamento verso il centro-est dell'asse di gravità dell'Unione e dove l'allargamento ha prodotto anche un aumento delle priorità in competizione.

Il contesto esterno dell'integrazione europea è radicalmente cambiato: come risultato della fine del bipolarismo e come effetto di una progressiva diffusione del potere economico, politico e anche militare. Di fronte alle potenze in ascesa, il continente europeo rischia una perdita di velocità, rafforzata dalle proiezioni demografiche; cui si combina una minore centralità nella visione strategica americana.

Per restare competitiva sul piano globale, l'Europa deve completare il mercato interno (con la liberalizzazione dei servizi), riformare il bilancio dell'Unione (orientandolo a investimenti nella ricerca, nella innovazione e nelle infrastrutture), equilibrare apertura commerciale e difesa dei settori strategici dell'economia europea; sviluppare politiche energetiche comuni. Si misurerà su questi punti il valore aggiunto dell'Unione Europea per Stati nazionali che, presi singolarmente, non sarebbero in grado di gestire con successo le sfide della competizione globale. In questa logica, diventano prioritarie le politiche relative alla *governance* economica internazionale (Capitolo III); mentre vanno ridotti quei vincoli (alcuni eccessi o in certi casi difetti di regolamentazione interna) che siano di ostacolo alla capacità di competere.

Dal punto di vista politico e di sicurezza, le caratteristiche della transizione in atto e la natura delle nuove minacce, impongono che l'Unione Europea sia in grado di rendere più convergenti e sinergiche le politiche estere degli Stati membri, in particolare verso i grandi attori emergenti (Russia, Cina, India); di completare l'allargamento e di sviluppare – verso Est e verso Sud – una politica di vicinato più efficace; di rafforzare le politiche di sicurezza esterna ed interna, di aumentare la cooperazione nel settore dell'intelligence e di costruire una vera e propria capacità di difesa europea. Dati gli sviluppi geopolitici dell'ultimo decennio, la dimensione mediterranea dell'Unione deve acquistare nuova centralità.

In breve: se la prima fase della costruzione europea ha risposto essenzialmente a sfide interne al vecchio continente ed è stata largamente trainata dall'integrazione economica (dal mercato unico all'euro), la fase attuale deve essere volta a rispondere anche a sfide esterne (l'Europa globale) ed essere anche trainata dalla cooperazione politica (sicurezza, politica estera, politica energetica, difesa).

In epoca bipolare, l'Europa era essenzialmente un "teatro strategico", tutelato nella sua parte occidentale dall'alleanza con gli Stati Uniti. L'Europa di oggi deve evolvere come "attore strategico", legato agli Stati Uniti da un rapporto di partnership preferenziale (di cui è espressione, ma non unica, la NATO) e in grado di stabilire relazioni cooperative con gli altri poli del sistema internazionale. Così come l'europesismo, anche l'atlantismo necessita di un aggiornamento: l'Unione Europea può e deve elaborare posizioni autonome sulle questioni internazionali, come premessa di una partnership atlantica più bilanciata. Ma ciò richiede che l'Europa aumenti la propria capacità di contribuire alla sicurezza globale, assumendosi maggiori responsabilità internazionali. Il che rientra, del resto, negli interessi americani stessi.

Dal punto di vista dell'Italia, questo significa che la regola aurea della propria politica estera post-bellica – la necessità di combinare europesismo e atlantismo – va adattata ma resta valida nella sostanza. L'evoluzione nello stesso senso delle posizioni di Francia e Germania, dopo la crisi irachena, conferma che l'Unione allargata deve fondare la propria collocazione internazionale, su una visione "euro-atlantica".

Le pressioni a un aggiornamento dell'europesismo italiano derivano da una transizione sistemica, quindi; ma riflettono anche l'evoluzione dell'Unione Europea come organismo istituzionale. Costruita su un mix peculiare di sovranazionalità e di cooperazione intergovernativa, l'UE ha progressivamente dilatato i suoi confini: è probabile che, entro il prossimo decennio, includerà 30 o più membri. L'espansione dell'Unione ha fra l'altro prodotto un forte aumento delle diversità interne, che si combina a pressioni diffuse – sia nei governi che nelle opinioni pubbliche – per una parziale "rinazionalizzazione".

Guardando al 2020, avremo un'Europa delle regole comuni e del mercato interno, che coinciderà con lo spazio dell'Unione allargata; e insieme avremo, in alcune politiche di integrazione ulteriore, la formazione di gruppi più ristretti, come del resto già avviene con l'Euro. È lo scenario – un'Europa a geometria variabile – in cui collocare interessi e priorità dell'Italia.

L'era della flessibilità

Il Trattato di Lisbona, approvato al Consiglio europeo del dicembre 2007, salvaguarda le riforme essenziali previste dal vecchio Trattato costituzionale (inclusi il nuovo sistema di voto, basato sul principio della doppia maggioranza e le innovazioni relative al "triangolo" istituzionale). In questo senso è un Trattato soddisfacente, che permetterà all'Unione a 27 – che acquisisce una personalità giuridica unica – di decidere e funzionare in modo più efficace. È nell'interesse dell'Unione e dei suoi Stati membri che il processo di ratifica non incontri nuovamente degli ostacoli. Il Trattato dovrà entrare in funzione come previsto all'inizio del 2009, prima delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo. L'Italia dovrà dare il suo contributo in questa direzione, puntando a una rapida ratifica parlamentare.

È probabile che, una volta ratificato, il Trattato di Lisbona resti in vigore a lungo. A differenza dei Trattati precedenti, infatti, il testo di Lisbona non include clausole di "rendez-vous" per ulteriori revisioni delle sue norme. Nell'insieme dell'Unione Europea, inoltre – a Bruxelles, nelle capitali, nelle opinioni pubbliche – non è avvertibile alcuna vera volontà di aprire in tempi ravvicinati un nuovo round di negoziati sulle istituzioni, anche se non può essere escluso che l'adesione di nuovi membri – a cominciare dalla Croazia – porti ad ulteriori aggiustamenti dell'assetto definito a Lisbona.

Ciò non significa affatto escludere ulteriori progressi nella cooperazione europea, che l'Italia ritiene indispensabili.

Ma significa che è destinata ad affermarsi, ed è per molti versi già realtà, un'Europa della flessibilità: in parte per scelta (preferenza degli attori principali) e in parte per necessità (crescente diversità interna). È molto probabile – per quel che riguarda le politiche – che nuove forme di cooperazione saranno almeno in una prima fase trainate da un numero limitato di paesi membri: ciò potrà verificarsi all'esterno del quadro istituzionale comune (è stata questa l'origine di Schengen) o al suo interno, attraverso forme negoziate di geometria variabile a seconda dei settori.

È rispetto a un quadro di questo tipo – dominato dalla volontà/capacità di alcuni dei paesi membri di varare azioni comuni più o meno istituzionalizzate, fino a vere e proprie cooperazioni rafforzate – che l'Italia deve riuscire ad esercitare la propria influenza: un quadro meno rassicurante (con meno regole comunitarie cogenti) e più esigente (perché più politico), che non consentirà rendite di posizione. Per l'Italia si tratta quindi di definire con chiarezza sia le proprie priorità che gli strumenti per sostenerle. Essendo conscia che solo la partecipazione alla fase di avvio di nuovi progetti comuni garantisce la possibilità di co-determinarne i criteri di appartenenza.

È interesse dell'Italia contribuire a sviluppare forme di cooperazione più avanzata in tre settori: le politiche economiche dell'area euro (Allegato n. 1), la difesa (Allegato n. 2), le politiche dell'immigrazione e della sicurezza interna (Allegato n. 1, Capitolo IV).

Parallelamente, dovranno rafforzarsi le politiche comuni per il mercato interno, incluso nel settore energetico. L'Italia intende favorire lo sviluppo di una politica energetica europea (Capitolo II).

La possibilità dell'Italia di esercitare un ruolo di impulso politico, in queste direzioni, dipenderà da alcune condizioni-chiave:

- Le condizioni dell'economia nazionale (e in modo specifico l'andamento del deficit e la riduzione del debito pubblico), quale fattore di credibilità generale della posizione italiana in Europa;
- la coerenza, e la coerenza nel tempo, fra le politiche interne e le politiche europee;
- Le capacità di proposta nei settori sopra indicati e la costruzione di alleanze (*bipartisanship* all'interno, diplomazia bilaterale all'esterno) per sostenerle;
- le risorse necessarie per contribuire a queste nuove politiche comuni.

Lo scenario migliore, ai fini dello sviluppo politico dell'Unione, è che un gruppo trainante di paesi – fra cui l'Italia – faccia parte di tutte le forme di integrazione o cooperazione ulteriori: si avrebbe allora un nucleo politico coerente alla guida dell'Unione. È in ogni caso essenziale, nella visione dell'Italia, che l'Europa a geometria variabile continui ad avere alle spalle un quadro istituzionale solido e il più possibile unitario. Questa resta la vera frontiera: quella che passa fra un'Unione politica più flessibile e una sua eventuale disgregazione.

La democrazia possibile

Gli scenari futuri dell'Unione Europea dipendono da una seconda condizione: la capacità di rafforzare la legittimità democratica dell'Unione, riducendo il distacco dei cittadini dalle istituzioni europee. Una parte delle norme del Trattato di Lisbona risponde già a questa esigenza, così come la Carta dei Diritti. Ed è indubbio che conteranno in modo decisivo i risultati delle politiche comuni. Ma veri progressi resteranno difficili senza uno sforzo per “politicizzare” l'Unione, già a partire – auspicabilmente – dalle elezioni del giugno 2009. Apparentamenti tra liste nazionali, norme più omogenee per lo status dei parlamentari eletti, l'indicazione preliminare di uno o più candidati alla presidenza della Commissione: si tratta di misure praticabili che, pur avendo potenziali conseguenze per le istituzioni comunitarie, avrebbero l'effetto di dare maggiore rilevanza al voto europeo, permettendo fra l'altro di condurre campagne elettorali sovra e transnazionali, e di contrastare l'astensionismo diffuso tanto nei nuovi che nei vecchi paesi membri.

Fino ad oggi, sia la Commissione europea che il Parlamento europeo hanno funzionato, più o meno apertamente, come “grandi coalizioni”: è una logica che ha molti vantaggi, ad esempio in termini di

rappresentanza (e che rafforzano la legittimità della Commissione come attore *super-partes*). Ma che ha anche contribuito alla distanza dei cittadini dalla dinamica politica europea. È quindi importante inserire nel processo europeo alcuni elementi di competizione politica più esplicita, salvaguardando al tempo stesso una dose indispensabile di neutralità e apoliticità in quelle aree (come la regolamentazione del mercato interno, la politica monetaria e la Corte di Giustizia) dove l'interesse comune deve restare il principio-guida dell'azione istituzionale.

Chi guida l'Europa: leadership e coesione

Il processo di integrazione europea ha tradizionalmente fatto leva sull'impegno politico determinante di alcuni dei paesi membri. I sei paesi fondatori all'origine; e, per tutta una fase successiva, la leadership franco-tedesca, con la sua forza trainante. Se il processo di integrazione europea ha funzionato, è perché questo impegno degli Stati nazionali si è tradotto nella creazione di istituzioni comuni.

Da questo punto di vista, il Trattato di Lisbona crea una situazione inedita, con la istituzione di una sorta di nuova *troika* al vertice dell'Unione, che comprende il Presidente della Commissione, il suo Vice e Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e il nuovo Presidente del Consiglio Europeo. È ancora difficile prevedere la portata e l'impatto di queste novità istituzionali, in un contesto che vede già delle modifiche fra i pesi rispettivi della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo, in un equilibrio generale che sembra penalizzare la Commissione e premiare il Consiglio. Mentre il Parlamento europeo – anch'esso rafforzato dalle riforme istituzionali introdotte con il Trattato di Lisbona – sembra evolvere verso il modello del Congresso americano (come potere elettivo di controllo e co-decisione con spiccati interessi politico-istituzionali propri) che non quello del Bundestag tedesco. Dal punto di vista dell'Italia è auspicabile che la prevista riforma della Commissione ne faciliti il recupero del ruolo originale di interprete riconosciuto, e di garante, dell'interesse comune. La nuova *troika* tenderà ad accentuare la dimensione “transgovernativa” – più che inter-governativa in senso stretto – del *policy-making* europeo. È a questo livello che dovrà collocarsi l'azione italiana a Bruxelles.

La futura leadership dell'Europa dipenderà dall'interazione fra questo nuovo triangolo istituzionale e le relazioni fra i principali Stati membri.

Nel contesto dell'Unione a 27, il tandem franco-tedesco, per quanto ancora necessario, non appare più sufficiente per esercitare una capacità di attrazione sull'Unione Europea nel suo insieme. Lo stesso vale per una concertazione allargata a un terzo paese, la Gran Bretagna, che ha un peso essenziale nelle politiche estere e di difesa ma che non fa parte dell'Euro e di Schengen, e che ha appena negoziato una serie di *opt-out* dalle norme del Trattato di Lisbona.

L'esistenza di un accordo fra un numero più ampio di paesi maggiori è quindi condizione indispensabile per il futuro dinamismo dell'Unione: in un'Europa così diversificata – per dimensioni, interessi, storia, cultura dei singoli membri – la formazione di una leadership allargata è necessaria. Ma lo è anche la capacità di combinare leadership e coesione. Qualunque formula di direttorio chiuso, per quanto informale, tenderebbe a dividere l'Unione. La leadership dei paesi maggiori avrà tante maggiori possibilità di successo quanto più avrà una vocazione inclusiva, piuttosto che esclusiva, e quanto più si rapporterà alle istituzioni comuni.

È interesse dell'Italia che il motore trainante dell'Europa a 27 sia fondato, in economia, sull'area dell'euro e in modo specifico sul rafforzamento dell'euro-gruppo; in politica estera e nella Difesa, sui paesi maggiori contributori di truppe alle operazioni di gestione delle crisi; nelle politiche di sicurezza interna sul rafforzamento dell'attuale G6. Quanto più il gruppo dei paesi trainanti, in ciascuna delle politiche, sarà un gruppo uniforme, tanto più l'Unione Europea si sarà data una solida guida.

L'Italia dovrà garantirsi non solo le condizioni politiche interne per potere aspirare alla leadership emergente dell'Unione Europea (continuità e accordo sulle priorità europee); ma dovrà anche predisporre le risorse operative per poterlo fare. Se il prezzo dell'esclusione dai fori decisionali è

evidente (in termini non solo di rango ma di perdita di influenza su decisioni politiche di interesse per l'Italia) la leadership comporta a sua volta responsabilità e costi.

Il vincolo rovesciato: l'influenza in Europa come riflesso della solidità domestica

La percezione esterna dell'Italia è indice e parte del problema. Vista da Bruxelles e dalle capitali europee, negli ultimi 10-15 anni Roma è apparsa dapprima assorbita dalla crisi interna che ha portato alla fine della cosiddetta Prima Repubblica, che arrivò a condizionare (con elezioni anticipate) perfino il semestre di Presidenza UE del 1996; poi fortemente impegnata nella rincorsa all'euro e a Schengen, alla fine coronata da successo; in seguito, come appagata dallo sforzo compiuto e di nuovo distratta da un'interminabile transizione politica interna, oltre che condizionata da una serie di difficoltà.

Queste difficoltà vanno dal disinteresse (o dall'interesse ristretto, occasionale) delle élite politiche nazionali per ciò che accade fuori dal paese, alla scarsa quantità di personale di alto livello nelle istituzioni comunitarie, capace di agire da "interprete" fra il livello nazionale e quello europeo; fino all'estrema frammentazione della rappresentanza italiana nel Parlamento europeo. Esistono poi le gravi e note carenze in settori come il sistema giudiziario, il sistema delle finanze pubbliche, lo sviluppo delle infrastrutture, essenziali anche per la cooperazione europea.

Lo sforzo per costruire una immagine più coerente – concreta e continuativa – dell'Italia in Europa, passa anzitutto da una maggiore solidità interna: da molti punti di vista, infatti, la politica europea non è più politica estera ma è ormai politica "inter-domestica" (*intermestic*). Se la vecchia teoria del "vincolo esterno" si basava sull'assunto – per lungo tempo corretto – che l'Italia potesse derivare forza interna dalla sua appartenenza all'Europa, oggi il vincolo appare rovesciato: solo se si darà una maggiore solidità interna – superando le difficoltà e le carenze sopra accennate – l'Italia manterrà anche un peso vero in Europa. Avrà cioè la capacità di influire su uno dei livelli decisivi di governo di politiche che in quanto europee sono anche domestiche.

La logica dell'integrazione europea come "governo multilivello" impone insomma, assai più che in passato, una virtuosità nazionale: non semplicemente importata o derivata dall'esterno, ma generata all'interno. Ed impone una visione *bipartisan* degli interessi strategici dell'Italia in Europa.

Tutto questo conduce a una conclusione molto semplice ma spesso poco chiara nel dibattito interno: l'Unione Europea non elimina la competizione fra i sistemi nazionali, ma ne è anche espressione. Prenderne atto è la condizione di un europeismo italiano maturo e consapevole.

Le priorità italiana nelle politiche comuni

Se il ruolo dell'Italia in Europa sarà anzitutto riflesso della solidità comparativa del sistema nazionale, tale solidità è anche il presupposto perché l'Italia possa fare parte degli *stakeholders* principali delle vecchie e nuove politiche comuni. Come si è visto sopra, ciò significa avere la capacità di sostenere anche la sfida della flessibilità.

In linea di principio, l'Italia non ha nessun interesse a incoraggiare la flessibilità nelle aree di competenza comunitaria, pena un progressivo smantellamento dell'*acquis* e delle istituzioni e procedure che lo regolano. In quest'area, interessi principali dell'Italia sono il completamento del mercato interno, il rafforzamento delle capacità di *governance* dell'euro-gruppo, la riforma del bilancio comunitario (Allegato n. 1).

Nelle aree a competenza mista, è interesse dell'Italia contribuire alla nascita e al consolidamento di gruppi di "azionisti" favorevoli all'avvio o a un rafforzamento delle politiche comuni: in modo specifico, nella gestione delle politiche dell'immigrazione, nella sicurezza interna e nelle politiche energetiche. L'assenza di sufficiente cooperazione europea in queste aree è per l'Italia un costo, e non un beneficio.

È possibile, viste le difficoltà di gestione dello strumento delle "cooperazioni rafforzate", che modalità alla Schengen tenderanno a proliferare (cooperazioni che nascono fuori dal quadro istituzionale unitario per poi esservi riassorbite).

Un'area in cui potrebbe essere più agevole avviare una qualche forma di "cooperazione rafforzata" è quella della difesa, altro interesse strategico dell'Italia. Mentre nel settore della politica estera il principio del consenso resta centrale (che credibilità avrebbe una politica estera europea decisa a maggioranza, con alcuni paesi in esplicito disaccordo?); e mentre in quello della sicurezza la pratica della flessibilità si è ormai imposta (non tutti i paesi membri partecipano alle operazioni di pace, e le coalizioni delle singole missioni PESD variano anche in modo significativo), in quello della difesa in senso stretto il Trattato di Lisbona prevede già un formato specifico: la "cooperazione strutturata permanente". I criteri che la informano sono chiari dal punto di vista settoriale ma vaghi dal punto di vista concreto, quantitativo: è quindi decisivo contribuire a una loro precisa definizione, in modo anche da creare gli incentivi e gli obblighi necessari ad accrescere le capacità militari e operative dell'Europa nel suo insieme e di ciascuno dei suoi membri. È ovvio che la Difesa europea non potrà che costruirsi attorno al nucleo duro dei paesi "capaci", di cui l'Italia è parte – visto il suo impegno consolidato nel campo della gestione delle crisi – ma resterà parte solo con investimenti finanziari adeguati. Connettere nuovi investimenti a una crescita dell'Europa nel settore sicurezza e difesa è un interesse nazionale.

L'Italia si propone di svolgere un ruolo trainante in questo processo anche perché portatrice di un approccio equilibrato ai rapporti fra Difesa europea e sviluppo della NATO (Allegato n. 2), che potrebbe raccogliere il consenso di una massa critica di paesi membri.

L'esagono per la Difesa e la sicurezza interna

Per varare il progetto dell'Europa della Difesa, l'Italia ritiene utile la creazione di una sorta di "gruppo di contatto" a Sei, che includa – assieme a Francia, Gran Bretagna e Germania – Italia, Spagna e Polonia. Tale "esagono" informale per la Difesa europea comprenderebbe di fatto tutte le sensibilità storico-culturali, socio-economiche e geopolitiche dell'Unione di oggi: un'eventuale presa di posizione comune a favore della Difesa europea avrebbe quindi forti possibilità di diventare accettabile per tutti i partner.

Una coalizione per la Difesa europea – con evidenti ramificazioni nei settori dell'intelligence e nella sicurezza interna, dove già opera il G6 – potrebbe inoltre rafforzare e non indebolire la nuova *troika*, tanto più in un'Unione in cui (a partire dal 2014) il peso demografico dei paesi maggiori conterà di più anche in termini di voti all'interno del Consiglio (la cosiddetta doppia maggioranza). Come strumento, potrebbe servire a fare ascoltare il parere dei maggiori "azionisti" della politica di difesa anche quando alcuni di essi – sempre a partire dal 2014 – non dovessero essere rappresentati all'interno della Commissione. E potrebbe risultare determinante, per simili ragioni quantitative, perfino in sede di Parlamento europeo.

Per l'Italia, un formato del genere soddisferebbe interessi di fondo. Ma richiede anche un impegno specifico nella coltivazione dei rapporti bilaterali con le capitali coinvolte – con un tipo di azione diplomatica "minilaterale" in passato meno utilizzata di quanto fosse possibile.

Un gruppo di contatto non istituzionalizzato e collegato alla *troika* europea, aiuterebbe infine la gestione delle relazioni esterne, fungendo da camera di compensazione preliminare per eventuali divergenze di interessi fra gli "azionisti" principali e rafforzando quindi la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Ad esempio, renderebbe più difficile alla Russia utilizzare divisioni europee, più facile alla *troika* arbitrare fra Est e Sud in materia di politica di vicinato, e più evidente anche a Washington l'esistenza di un interlocutore collettivo europeo.

Gli allargamenti e i confini

Non è interesse dell'Italia – data anche la sua collocazione geografica – che l'era degli allargamenti si chiuda. L'Italia è consapevole della necessità di gestire con attenzione e prudenza le implicazioni di nuove *membership* – anzitutto in termini di mobilità delle persone. Ma ritiene anche che la politica di allargamento resti una leva essenziale per riuscire a stabilizzare i Balcani e per costruire un rapporto solido con la Turchia.

Gli attuali confini dell'Unione – derivati dal grande allargamento a Est del 2004 – hanno spostato il centro di gravità dell'Europa verso Nord e verso Est, lasciando scoperto proprio quell'arco di crisi (dai Balcani al Mediterraneo) verso cui gravita la penisola italiana e la cui gestione sarà decisiva per la sicurezza europea. L'interesse dell'Italia a mantenere aperta una prospettiva credibile di *membership* per i paesi dei Balcani coincide con una visione lungimirante degli interessi di sicurezza dell'Europa nel suo insieme. Riequilibrare l'Unione verso sud e sudest, è un interesse nazionale, quindi; ma è al tempo stesso un interesse di sicurezza europeo.

L'Italia è convinta che i benefici – economici, di sicurezza, di influenza internazionale – che l'Europa deriverebbe dall'adesione di Ankara siano superiori ai costi potenziali. L'Italia continuerà quindi ad appoggiare il processo negoziale in corso, ritenendo anche che la crescente flessibilità interna dell'Unione aumenti le capacità di assorbimento di nuovi membri. Al tempo stesso, è evidente che la Turchia potrà essere parte dell'Unione di domani solo se e quando avrà rispettato tutte le condizioni poste per l'adesione. Per diventare un membro responsabile dell'Unione, la Turchia dovrà anche dimostrare di essere pronta ad accettare senza riserve la logica dell'integrazione europea, basata sul negoziato permanente con i partner, la sovranità condivisa, e la progressiva rinuncia all'azione unilaterale.

Sulla base di questi requisiti, è convinzione dell'Italia che l'ingresso in Europa della Turchia aumenterebbe il peso economico dell'Unione Europea, la sua influenza politica nell'area mediterranea e in Medio Oriente, la sicurezza energetica.

Si tratta di una decisione non facile ma cruciale anche in termini identitari. Il rischio di una esclusione a priori della Turchia, quale grande democrazia islamica, è chiaro: la tentazione di definire l'identità dell'Europa non su valori propri e su principi condivisi ma “contro” il mondo islamico. Definire l'identità dell'Europa contro un potenziale nemico esterno, invece che partendo da sé, è naturalmente un facile fattore di unità. L'Europa post 1989 e post 2001 tende ad essere definita da alcuni “contro” gli Stati Uniti e da altri “contro l'Islam”. Si tratta in entrambi i casi di scelte miopi e sbagliate. L'Unione Europea continua ad avere bisogno, anche per restare unita, di un rapporto solido con gli Stati Uniti. D'altra parte, se puntasse a definirsi “contro l'Islam”, l'Europa aumenterebbe drammaticamente sia le tensioni interne alle proprie società che le tensioni esterne in quella vasta regione – il Mediterraneo allargato – in cui deve invece assumersi nuove responsabilità. Non abbiamo nessun interesse, nell'epoca della lotta al terrorismo, a trasformare l'Europa in un epicentro dello scontro di civiltà.

Allargata a Sud-Est e includendo un attore-chiave dell'area mediorientale, l'Europa avrebbe proiettato stabilità in due direzioni essenziali per la propria sicurezza e per la sicurezza internazionale. Da questo punto di vista – la proiezione di stabilità – completare l'allargamento resta una finalità essenziale dell'Unione Europea. Compito delle classi politiche europee è di trovare un accordo su questo punto, dimostrando ai cittadini europei che l'allargamento – temuto quale minaccia – è in realtà una delle condizioni per soddisfare proprio quelle esigenze di sicurezza che i cittadini giustamente avvertono e per cui chiedono protezione all'Unione Europea. Anche dal punto di vista economico, l'allargamento è una condizione per l'aumento della domanda interna, da cui continua a dipendere larga parte della crescita europea.

Completato l'allargamento ai Balcani ed eventualmente alla Turchia, l'espansione dell'Unione Europea dovrebbe fermarsi, almeno per un futuro prevedibile. La tesi dell'Italia, infatti, è che l'Unione Europea debba arrivare a darsi confini stabili, frontiere esterne certe. La definizione dei

confini esterni è una delle condizioni per una più chiara e sicura identità dell'Europa, sia rispetto agli Stati membri che quale attore internazionale. Non si tratta di fissare oggi le frontiere finali dell'Unione, quanto di stabilire un orizzonte temporale credibile e condivisibile per farlo. Dal punto di vista italiano, ciò sarà tanto più plausibile quanto più l'Europa comincerà a sviluppare partnership rafforzate e realmente credibili verso i paesi parte delle politiche di vicinato, dall'Ucraina agli attori centrali del Maghreb.

Verso Est, il problema centrale dell'Unione Europea sarà di come riuscire a gestire quello che appare, da molti punti di vista, un "vicino estero" comune alla Russia e all'Europa allargata. La definizione di una politica europea più unitaria nei confronti della Russia è la condizione per aumentare le leve negoziali dell'Europa, sia in questo campo che nella gestione della sicurezza energetica.

Verso Sud, è essenziale costruire una partnership euro-mediterranea basata sui principi della cooperazione regionale. L'Italia ha promosso – con Parigi, Madrid e Berlino – le linee guida del progetto di Unione per il Mediterraneo, con l'obiettivo di ridare slancio (superandone le difficoltà) al Processo di Barcellona. L'Unione per il Mediterraneo verrà trainata non solo dal dialogo politico fra governi ma da progetti concreti fra imprese, enti locali, organismi non governativi. Dal punto di vista dell'Italia, è essenziale che il problema di come riavvicinare le due sponde del Mediterraneo sia sentito come un problema comune dall'insieme dell'Unione Europea e non solo dai paesi mediterranei dell'UE. L'Unione per il Mediterraneo non interferirà con i negoziati in corso con Croazia e Turchia.

Il sistema in Europa

Si è visto che la politica europea è ormai politica "inter-domestica"; e si è visto come l'integrazione europea non cancelli la competizione fra sistemi nazionali. Diventa quindi molto forte l'esigenza di coordinare al meglio le diverse facce dell'azione governativa, parlamentare e amministrativa dell'Italia in Europa. I costi del mancato coordinamento saranno infatti crescenti, in termini di perdita di influenza. E l'Italia è ancora lontana dalla capacità di operare in modo incisivo, come sistema, nelle istituzioni UE.

Uno stimolo concreto per affrontare il problema in modo efficace e mirato sarà offerta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Accanto alla creazione della nuova *troika*, infatti, il testo prevede la separazione fra Consiglio Relazioni Esterne e Consiglio Affari Generali. Il primo sarà presieduto dall'Alto Rappresentante/Vice Presidente, e composto dai Ministri degli Affari Esteri. Il secondo dovrebbe restare sotto la responsabilità della presidenza di turno (che in questo caso, come noto, non scompare). Ma il Trattato non specifica quale autorità dovrà sedervi in rappresentanza dei singoli Stati membri.

Per l'Italia, è l'occasione per istituire una figura ministeriale di alto livello incaricata del coordinamento generale (e legislativo) delle politiche europee del paese: figura che esiste già in altri Stati membri, anche se con formule non univoche. Nel caso dell'Italia, una formula che colleghi più strettamente le funzioni di coordinamento europeo alla presidenza del Consiglio potrebbe ridurre almeno alcune delle difficoltà strutturali che affliggono il "sistema-paese" in chiave europea.

Il Trattato di Lisbona prevede anche un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei meccanismi decisionali dell'Unione. L'azione italiana dovrà anche in questo caso adattarsi al nuovo contesto, in particolare attraverso un ripensamento delle attuali procedure che prevedono l'esame parlamentare dei *dossiers* europei da parte della Commissione Affari Europei. In realtà, attribuire l'esame delle singole tematiche europee alle Commissioni competenti per materia, risulterebbe più in linea con la logica ormai "integrata" delle politiche nazionali e comunitarie.

È infine decisiva l'attuazione di una strategia specifica per consolidare la presenza italiana nelle istituzioni europee (Allegato n. 3). Ciò include il problema della rappresentanza italiana nel Parlamento europeo, Parlamento i cui poteri sono notevolmente accresciuti nell'ultimo decennio. Tesi di questo Rapporto è che la legge elettorale per le elezioni europee debba essere riformata (Allegato n. 4), con il doppio obiettivo di aumentare l'interesse dei cittadini per la competizione elettorale e di migliorare la qualità della delegazione italiana.

Quadro sintetico

- La politica europea dell'Italia è basata sulla convinzione che l'Europa del nuovo secolo debba diventare un attore globale, se vuole evitare il declino. Un'Unione Europea più forte e integrata rientra negli interessi nazionali dell'Italia; ed è una delle condizioni-chiave di una migliore *governance* del sistema internazionale.
- È in questa chiave essenziale costruire un'Europa della Difesa e sviluppare una politica energetica comune (Capitolo II);
- L'avvio di nuove politiche comuni non richiede necessariamente modifiche dell'assetto istituzionale definito a Lisbona. Saranno invece indispensabili, nell'Unione a 27 o più membri, forme di cooperazione flessibili: per l'Italia auspicabili, a condizione che restino aperte a nuove adesioni e che non ledano il quadro istituzionale unitario dell'Unione;
- Per favorire la nascita dell'Europa della Difesa, l'Italia propone un gruppo di contatto fra Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna, Polonia, che avrà nelle istituzioni europee un interlocutore essenziale;
- l'Italia è a favore della continuazione dell'allargamento dell'Unione Europea ai Balcani. Ritiene che tenere aperta la porta a una futura adesione della Turchia sia un interesse strategico dell'Europa, che deve, dopo le scelte degli anni Novanta, riequilibrarsi verso sudest;
- la capacità di influenza dell'Italia in Europa sarà anzitutto espressione della solidità domestica;
- gestire la politica europea come "sistema-paese" richiede un assetto istituzionale almeno in parte diverso dall'attuale, con la nomina di una figura ministeriale di alto livello incaricata del coordinamento generale delle politiche europee del paese e di rappresentare l'Italia nel nuovo Consiglio Affari Generali;
- per aumentare la partecipazione dei cittadini, è indispensabile rivedere la Legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo.

Allegato n. 1

Le priorità per la governance economica dell'area euro

- Riforma del bilancio: L'Italia ha interesse sia a una riforma del bilancio comunitario che a un suo moderato aumento, volto a rafforzare la competitività dell'Europa. Nel 2013, la quota delle spese agricole sul totale del bilancio dell'unione sarà già scesa al 30%. La riduzione del peso della PAC (facilitata dai trasferimenti diretti ai produttori agricoli) apre margini a nuovi investimenti, che per l'Italia vanno concentrati sull'innovazione, sulla ricerca, sulla formazione all'interno; e sulle politiche di vicinato e coesione all'esterno. L'Italia propone l'allineamento del periodo delle prospettive finanziarie con quello delle legislature europee. In questo modo, le politiche di bilancio dell'Unione diventeranno centrali nelle elezioni del Parlamento europeo. In generale, il bilancio deve essere finalizzato a produrre quei beni pubblici comunitari cui guardano i cittadini europei.
- Le riforme economiche: l'Italia ritiene che l'Unione Europea, per affrontare la sfida della globalizzazione, debba modernizzare i mercati del lavoro e i sistemi di *welfare*. Per accettare apertura e flessibilità, i cittadini europei hanno bisogno di reti di sicurezza indirizzate alle persone e non al posto di lavoro: tali reti potrebbero includere un criterio comune per fissare un salario minimo, regole di selezione a punti per gli immigrati, e un unico *legal framework* (diritti e doveri) per i lavoratori immigrati.
- Ruolo dell'euro-gruppo: L'Italia ha interesse a un rafforzamento dell'euro-gruppo, quale sede per discutere iniziative coordinate dei paesi membri nel campo delle politiche economiche e di bilancio.
- Rappresentanza esterna dell'euro-gruppo: L'euro-gruppo è anche il canale migliore per convogliare le istanze in materia di politica economica nei consessi internazionali come il Fondo Monetario Internazionale o il G7.
- Ruolo della BCE: L'Italia, dato il suo elevato debito pubblico, ha interesse al rispetto dell'indipendenza della BCE per la conduzione della politica monetaria, che consente di mantenere tassi d'interesse bassi nel medio periodo. Un nuovo accordo fra le grandi aree monetarie è ormai indispensabile per evitare la sovraesposizione dell'euro.
- L'allargamento dell'area dell'euro: L'Italia ha interesse a un allargamento graduale dell'area dell'euro, che non comporti shock esterni eccessivi tali da modificare le politiche economiche e monetarie.
- Regolamentazione e supervisione dei mercati finanziari: L'Italia, che possiede almeno due grandi gruppi bancari ma ospita anche succursali di importanti banche estere, ha interesse a favorire una maggiore cooperazione tra autorità nazionali nella regolamentazione e supervisione nel settore bancario e finanziario.
- Completamento del mercato unico: L'Italia ha interesse nel proseguire le iniziative comunitarie volte ad accrescere la competizione e l'integrazione del Mercato Unico e dei mercati nazionali.
- L'agenda di Lisbona. Il sostegno dell'Italia a una revisione dell'agenda di Lisbona dovrebbe estendersi a un eventuale parere favorevole a esercizi di *benchmarking* sulla performance dei singoli paesi.

Allegato n. 2

L'Italia e la Difesa europea

- L'Italia condivide gli obiettivi della politica europea di sicurezza e difesa, come stabiliti nel Trattato di Lisbona: salvaguardare i valori comuni, gli interessi fondamentali, l'indipendenza e l'integrità dell'Unione, preservare la pace e la sicurezza internazionale, sviluppare e consolidare la democrazia e la *rule of law*, promuovere la cooperazione internazionale. Ritiene che strumento indispensabile per perseguire tali obiettivi e rendere coerenti gli sforzi politici e diplomatici dell'Unione nella gestione delle crisi, sia una capacità decisionale e militare europea più credibile. Per l'Italia lo sviluppo della Difesa europea è complementare e sinergico con la NATO.
- L'Italia è a favore della creazione di un gruppo di contatto permanente che includa, insieme al nostro paese, Francia, Gran Bretagna, Germania, Polonia, Spagna. È il gruppo dei principali paesi contributori alle missioni europee di gestione delle crisi. Ed è il gruppo che dovrebbe dare origine alla Difesa Europea come “cooperazione strutturata permanente”, pur senza escludere in prospettiva paesi importanti e *capable* come l'Olanda e la (neutrale) Svezia.
- Il meccanismo della “cooperazione strutturata permanente” previsto dal Trattato di Lisbona consente una migliore condivisione delle responsabilità, nella logica del rafforzamento del pool complessivo di capacità europee. La cooperazione in materia di Difesa deve restare aperta a ulteriori adesioni in base a criteri predefiniti e trasparenti. Vi rientra il criterio della percentuale del PIL dedicata alle spese per la difesa, che va però meglio qualificato, includendovi le risorse effettivamente destinate alle operazioni (*peacekeeping* e/o *peace enforcement*), quelle per gli investimenti, e quelle per progetti e acquisizioni multinazionali. In altre parole, la semplice quantità della spesa militare non è un criterio sufficiente, e potrebbe anzi facilitare sprechi e duplicazioni: va prestata più attenzione alla qualità della spesa, nell'ottica di poter disporre di capacità operative che abbiano carattere *joint* e strategico. Solo così la cooperazione strutturata permanente può fornire incentivi cruciali a un modo di spendere di più e meglio per la difesa, accrescendo le capacità complessive dell'Unione.
- L'Italia ritiene che, per compiere progressi concreti nel campo della Difesa europea, siano necessarie due condizioni: la definizione di una Strategia europea condivisa sulla gestione delle crisi, come parte operativa della nuova Strategia di sicurezza; lo sviluppo di capacità militari più robuste – attraverso l'evoluzione in senso *joint* – e di un vero e proprio mercato interno della Difesa. L'Italia ritiene opportuno rafforzare il ruolo dell'Agenzia europea della Difesa, dotandola progressivamente di fondi propri.
- L'Italia ritiene anche necessario armonizzare le procedure nazionali sul controllo delle esportazioni verso paesi terzi, in particolare per ciò che riguarda le tecnologie. L'Italia ritiene prioritario avviare programmi comuni di cooperazione sistematica in due settori: spazio, e tecnologie di comunicazione e controllo.
- La Difesa europea deve incorporare la dimensione della sicurezza energetica e la “*homeland security*” (incluse dimensioni della protezione civile), che rientrano tra gli interessi primari dell'Unione. Altra dimensione da vedere come parte integrante della politica di difesa è la sinergia tra risorse militari e risorse civili (anche con capacità congiunte di “risposta rapida”), che è ormai diventata un fattore indispensabile in molti scenari di intervento e in cui l'Italia ha competenze preziose e apprezzate. Sicurezza e difesa interna costituiscono ormai un continuum con la proiezione fuori area e con un ruolo di contributo alla stabilità internazionale.
- L'Italia ritiene che nella politica di difesa europea rientri una politica europea comune sul controllo degli armamenti. In particolare, l'Italia è a favore di una politica comune in materia di non proliferazione nucleare, che includa la creazione di un consorzio europeo per la produzione e la fornitura a paesi terzi di combustibile nucleare. Rientra in una politica di non proliferazione

nucleare efficace, un progresso molto più sostanziale verso la riduzione degli arsenali nucleari esistenti.

- È necessario garantire uno stretto raccordo tra progressi nella Difesa europea e rinnovamento della NATO, in modo che i rispettivi *software* e *hardware* restino compatibili e interoperabili, soprattutto in vista di missioni di maggiore complessità. In questa prospettiva, la possibile rivisitazione della Strategia di Sicurezza Europea deve essere concepita anche come esercizio di *consensus building* in parallelo con la probabile elaborazione di un nuovo Concetto Strategico per la NATO. Nell'aggiornamento della Strategia europea di sicurezza, l'Italia ha interesse a sottolineare la priorità delle aree di interesse strategico nel bacino del Mediterraneo e Medio Oriente e, appunto, il nesso fra sicurezza esterna e sicurezza interna.
- Una maggiore chiarezza su realistici obiettivi europei, e sui relativi contributi concettuali e operativi, renderà più agevole anche il necessario ripensamento dei criteri e delle modalità di attivazione della NATO – reso a sua volta urgente anche sulla base dell'esperienza dell'Afghanistan. In generale, un maggiore coordinamento europeo in materia di Difesa renderà più efficace il contributo europeo nella NATO.
- Nel progetto di Difesa europea, il ruolo della Francia è essenziale. L'Italia sostiene l'eventuale pieno rientro della Francia in tutte le strutture militari della NATO, nella convinzione che tale processo rafforzerebbe la coerenza tra difesa europea e alleanza transatlantica.
- Dato il nodo problematico rappresentato dalla Turchia per lo sviluppo di efficaci rapporti UE-NATO, l'Italia intende fare valere le sue posizioni di apertura verso Ankara per facilitare un superamento dell'attuale stallo politico. L'Italia ritiene che rientri negli interessi di sicurezza dell'Europa esplorare l'ipotesi di coinvolgere la Turchia nei progetti di difesa europea. Evidentemente anche il rilancio, ora possibile, del processo di riunificazione di Cipro faciliterebbe l'attuazione degli accordi UE-NATO.
- L'Italia promuove una revisione dei meccanismi di finanziamento delle missioni, basato su una reale condivisione dei costi. Il sistema attualmente adottato anche dalla NATO ("*costs lie where they fall*") penalizza – e potenzialmente scoraggia, a lungo andare – proprio i paesi-membri che assumono un ruolo di leadership, con maggiori responsabilità e costi-rischi diretti, mentre incoraggia il *free riding*. Al contrario, un meccanismo più bilanciato di condivisione degli oneri tenderebbe a produrre solidarietà sostanziale e reali possibilità di rotazione per eventuali impegni prolungati. Approfittando delle discussioni in corso in ambito transatlantico, nuovi criteri di questo tipo vanno introdotti in ambito UE, anche al di là del meccanismo "Athena" già in vigore.

Allegato n. 3

La presenza italiana nelle istituzioni europee

- La presenza italiana nelle istituzioni europee ha fatto leva, negli ultimi dieci anni, su alcune importanti posizioni di vertice. Ma è indubbia la sottorappresentazione italiana nelle fasce medio-alte della dirigenza europea, problema aggravato dalla competizione generata dall'allargamento.
- A livello della Commissione e del Consiglio, si riscontrano due ulteriori fattori di debolezza: a) lo scollamento fra funzionari italiani e “sistema-nazionale”; b) le difficoltà di formazione.
- Per rispondere al primo problema, è indispensabile varare una coerente politica dei funzionari italiani nelle istituzioni europee (e multilaterali in generale) che favorisca un più stretto raccordo di tali funzionari con le attività dell'amministrazione pubblica italiana. Ciò significa configurare, anche a livello normativo, un quadro che:
 - permetta la mobilità fra amministrazioni nazionali ed organismi europei
 - consenta i programmi di scambio di funzionari
 - incentivi la proiezione internazionale dei funzionari italiani.

Vanno sperimentate ipotesi come quella del fast track, adottato ad esempio nel sistema britannico (i vincitori di un concorso europeo vengono inseriti temporaneamente e fino alla definitiva assunzione a Bruxelles in un'amministrazione nazionale). Ciò favorisce la sinergia fra amministrazioni nazionali e istituzioni europee.

- Per ciò che riguarda la formazione, vanno aumentate le risorse per la concessione di borse di studio a cittadini italiani, volte alla formazione di una classe di funzionari europei.
- Formazione significa anche una più approfondita conoscenza delle normative europee da parte delle amministrazioni italiane: la scarsa familiarità con il diritto comunitario, produce in vari casi l'adozione di provvedimenti non conformi al quadro UE, con ricadute negative per le credenziali europee di un paese già largamente danneggiato dal numero di procedure d'infrazione.

Allegato n. 4

La riforma della Legge per le elezioni europee

Le ragioni della riforma

Il Parlamento europeo non è più una semplice assemblea consultiva, come al tempo in cui fu adottata la legge elettorale vigente in Italia, ma è diventato una assemblea con importanti poteri legislativi che sono stati ulteriormente rafforzati dal Trattato di Lisbona.

- La legge per l'elezione dei membri del Parlamento europeo dovrebbe essere uno strumento attraverso cui:
 - a. stabilire un rapporto di stretta connessione tra territori, eletti e dimensione europea;
 - b. contribuire allo sviluppo di una nuova classe politica europea, esperta dei processi decisionali europei ed intenzionata a spendere in Europa la propria carriera politica, sull'esempio di altri principali Stati membri dell'Unione Europea
- Quanto accaduto nelle ultime due elezioni europee prova che l'attuale sistema elettorale contraddice la sostanza di queste finalità: non c'è un vero rapporto politico tra deputati europei ed elettori; e la presenza italiana all'interno del Parlamento europeo non è sufficientemente influente ed efficace (come in fondo mostrato dalla controversia sui seggi spettanti all'Italia).
- Con l'attuale meccanismo del voto di preferenza su circoscrizioni molto ampie – oltre a rendere costosissime le campagne elettorali (di gran lunga le più costose in Europa) – si limita oggettivamente la possibilità di selezionare una classe dirigente più giovane e consona alle competenze e alle complessità dell'arena comunitaria.

Rappresentanza regionale

- L'attuale sistema determina anche un fenomeno di spostamento dei seggi (*splitting*) dalle circoscrizioni minori, dal punto di vista demografico, verso quelle maggiori. All'interno di una medesima circoscrizione, inoltre, il sistema delle preferenze tende ad avvantaggiare i candidati provenienti dalle regioni più popolate a svantaggio degli altri. Il caso più emblematico è rappresentato dalla Sardegna, che, pur avendo una popolazione di 1.631.880 abitanti (pari al 24,7 per cento degli abitanti della V circoscrizione) non ha eletto, nelle ultime consultazioni elettorali, alcun parlamentare europeo.

Punti principali della proposta di riforma

- Nel complesso, una riforma della legge deve affrontare quattro punti fondamentali:
 - a. la possibilità che ogni regione d'Italia sia rappresentata da almeno un deputato nel Parlamento europeo (avvicinamento Europa-territori-cittadini);
 - b. quali "aggiustamenti" siano necessari alla formula di ripartizione dei seggi perché – ferma restando la ripartizione proporzionale in sede nazionale – anche le minoranze linguistiche riconosciute siano rappresentate nel Parlamento europeo;
 - c. la "riconsiderazione" del voto di preferenza in circoscrizioni più numerose e più piccole di quelle attuali e la necessità di diminuzione dei costi (l'Italia è l'unico tra i grandi e medi paesi ad utilizzare il voto di preferenza);
 - d. la revisione della formula di assegnazione dei seggi alle liste nelle circoscrizioni per evitare che i seggi possano "trasmigrare" da una circoscrizione (regione) all'altra.

CAPITOLO II

Sicurezza energetica e politica estera

Sicurezza e affidabilità delle forniture di energia, competitività del mercato (nazionale ed europeo), protezione del clima, sono tre aspetti congiunti di un approccio strategico alla sfida energetica, che deve coinvolgere scelte pubbliche e settore privato. In questo contesto, i Ministeri degli Affari Esteri sono chiamati ad un ruolo più attivo che in passato, utilizzando la diplomazia in una logica di sicurezza energetica (diversificazione dei fornitori e delle fonti). Prima di analizzare le scelte da compiere, vediamo brevemente come si configura lo scenario energetico globale dei prossimi 15 anni.

Lo scenario energetico globale al 2020

Le fonti fossili (petrolio, carbone e gas) soddisfano attualmente più dell'80% del fabbisogno mondiale di energia. Il sistema energetico mondiale, dunque, è fortemente dipendente da queste fonti e – secondo le previsioni dell'Agenzia internazionale dell'Energia – è destinato a rimanerle anche nel prossimo decennio.

La principale fonte di energia è il petrolio (35% dei consumi), la fonte fossile che per le sue caratteristiche (basso costo e facile trasportabilità) ha dominato la scena energetica nella seconda metà del Ventesimo secolo e continua a dominarla nei primi anni del Ventunesimo.

Al secondo posto, troviamo il carbone (25,5% dei consumi), una fonte che, dopo aver avuto il suo punto di massimo utilizzo nella prima metà del Ventesimo secolo, è stata poi sorpassata dal petrolio. Ma non si appresta ad uscire di scena, poiché disponibile in grande quantità e a basso costo non solo negli Stati Uniti (la cui generazione elettrica dipende per circa il 50% da questo combustibile) e in Germania, ma soprattutto in quei paesi in via di sviluppo la cui economia e il cui fabbisogno di energia crescono a tassi elevati (Cina e India).

Segue il gas (21% dei consumi), una fonte il cui utilizzo si è affermato negli ultimi decenni grazie alle sue qualità ambientali e all'ampia disponibilità. Date le difficoltà di trasporto, inizialmente il consumo di gas si è concentrato nei paesi ricchi di questa risorsa. Ma il progresso tecnologico – che ha consentito la costruzione di lunghi gasdotti per l'esportazione e, più recentemente, la rapida espansione del mercato del gas naturale liquefatto (GNL) trasportato via nave – ha fatto sì che anche i paesi scarsi di questa risorsa ne siano diventati grandi consumatori. Un livello di emissione di inquinanti dell'atmosfera e di anidride carbonica molto più basso di quello dei combustibili fossili concorrenti (carbone e petrolio), ha fatto del gas naturale la fonte di energia preferita per la generazione elettrica.

Per quanto riguarda le altre fonti, in particolare le nuove rinnovabili (tra cui il solare e l'eolico), nessuna è fino ad oggi riuscita a intaccare il primato dei combustibili fossili. Il loro contributo attuale al fabbisogno energetico mondiale è ancora quasi irrilevante (tutte assieme non raggiungono l'1% dei consumi).

L'unica categoria di risorse che si è fatta strada è costituita dalle biomasse, ma si tratta di una categoria ingannevole dal punto di vista della qualità ambientale. Le biomasse utilizzate nel consumo energetico mondiale (circa il 10% dei consumi totali), infatti, sono costituite in massima parte da legno, residui vegetali, sterco essiccato e altri materiali naturali o rifiuti che le popolazioni più povere continuano a ardere in misura massiccia, non disponendo di alternative più efficienti e poco costose.

Al quinto posto, per importanza, troviamo l'energia nucleare (poco più del 6%). È la fonte di energia più moderna che l'uomo abbia inventato, ed è anche l'unica che sia riuscita a affermarsi in tempi relativamente brevi (circa cinquant'anni), nonostante i suoi costi complessivi siano stati a lungo molto più alti rispetto a quelli delle fonti fossili. È anche una risorsa pulita, almeno nel senso

che non produce emissioni che si ripercuotono sul clima, sebbene le scorie radioattive presentino difficoltà per la conservazione in sicurezza.

L'ultima fonte di energia chiamata a svolgere un ruolo significativo nel bilancio energetico del nostro pianeta è quella idroelettrica (circa il 2,2% dei consumi mondiali).

Questo, dunque, è il punto di partenza. Ma quale sarà l'evoluzione del sistema energetico nel prossimo decennio e quali saranno i principali *driver* delle politiche energetiche? Il nuovo secolo si è aperto imponendo tre temi nell'agenda energetica di molti paesi.

Il primo riguarda la consapevolezza della necessità di imprimere una svolta ai nostri modelli di consumo, o quantomeno di renderli sostenibili per il pianeta a vantaggio delle generazioni future. Esiste ormai un'opinione diffusa e condivisa sulla necessità di sovraordinare principi di difesa dell'ambiente a criteri economici puri. In particolare, esiste la volontà politica di conseguire l'obiettivo di un notevole riduzione delle emissioni di gas serra. Come noto, l'Unione Europea si è data un triplice obiettivo entro il 2020: portare la quota di fonti rinnovabili al 20% dei consumi finali; ridurre le emissioni di gas serra del 20% al di sotto dei valori del 1990; ridurre del 20% i consumi energetici rispetto alla crescita tendenziale.

Il secondo tema è quello della dipendenza energetica, un problema che sarà sempre più sentito a livello mondiale, in particolare nei paesi/aree "energivori" (Nord America) o in forte crescita economica (India e Cina). Una delle implicazioni della volontà di ridurre la dipendenza energetica è evidente (e preoccupante): nei settori ove questo obiettivo entra in conflitto con quello ambientale, come il termoelettrico, il ricorso alla fonte più inquinante ma di produzione nazionale (il carbone) non diminuirà (Nord America) o crescerà (Cina e India).

Il terzo tema riguarda l'accesso all'energia nelle economie emergenti e in via di sviluppo: attualmente in queste nazioni vive l'82% della popolazione mondiale, che consuma il 51% dell'energia mondiale. Dal momento che senza energia non c'è sviluppo economico, nel prossimo decennio la maggior parte della crescita dei consumi (circa l'80% del totale) si concentrerà in questi paesi.

In 15 anni (dal 2005 al 2020), il consumo di energia mondiale potrebbe crescere di quasi il 30%, una quantità addizionale estremamente elevata. Il ruolo delle energie alternative aumenterà; ma sarà difficile che aumenti la loro quota percentuale sui consumi totali. Le tecnologie e le conoscenze oggi disponibili non consentono di ipotizzare in tempi brevi rivoluzioni o evoluzioni sostanziali nella capacità delle fonti alternative di fornire quantità elevate di energia. Solo importanti discontinuità tecnologiche o imposizioni normative, insieme a notevoli finanziamenti pubblici per l'installazione degli impianti, potranno garantire a queste fonti un maggiore spazio di mercato.

In sostanza, anche se le fonti rinnovabili (in particolare l'eolico e il solare) crescessero a tassi elevati nei prossimi 15 anni (come fortemente auspicabile), costituirebbero ancora solo una piccola parte dell'offerta di energia. Esse quindi devono essere viste come una parte importante della soluzione; ma non possono essere la soluzione.

Per quanto riguarda il nucleare, le nuove tecnologie (più sicure e meno costose, ovvero la quarta generazione) saranno disponibili dopo il 2030, mentre l'energia di fusione sarà disponibile solo a fine secolo. Quindi, nel prossimo decennio avremo ancora le tecnologie attuali (terza generazione) e permarrà la difficoltà di costruire nuove centrali in vari paesi industrializzati a causa della sindrome NIMBY. Il nucleare tenderà invece ad espandersi in Russia e in Francia, in alcuni paesi asiatici (Giappone, Sud Corea, Cina e India), in alcuni paesi dell'area mediterranea e mediorientale. La diffusione del nucleare civile imporrà un rafforzamento delle politiche di non proliferazione.

Il miglioramento tecnologico (sicurezza) e la consapevolezza che sarà impossibile ridurre le emissioni di CO₂ senza un maggiore ricorso al nucleare, daranno un forte impulso alla diffusione di questa fonte di energia dopo il 2020. In un mix energetico più "sostenibile", la crescita del nucleare sarà quindi indispensabile.

Fino al 2020, tuttavia, carbone e gas copriranno ancora quasi l'80% dei consumi mondiali di energia. Secondo le stime dell'Agenzia internazionale dell'energia, il petrolio manterrà la quota più importante (circa il 34%) del totale dei consumi, trainata dalla crescita del fabbisogno di energia nei

paesi in via di sviluppo. Anche gas e carbone si manterranno su livelli elevati (tra il 23 e il 24% ciascuno), il primo in virtù del vantaggio ambientale rispetto agli altri combustibili fossili, il secondo sostenuto dalla forte crescita dei consumi di Cina e India. Il carbone potrebbe avere uno sviluppo notevole se si riuscirà a risolvere economicamente il problema della cattura e stoccaggio della CO₂.

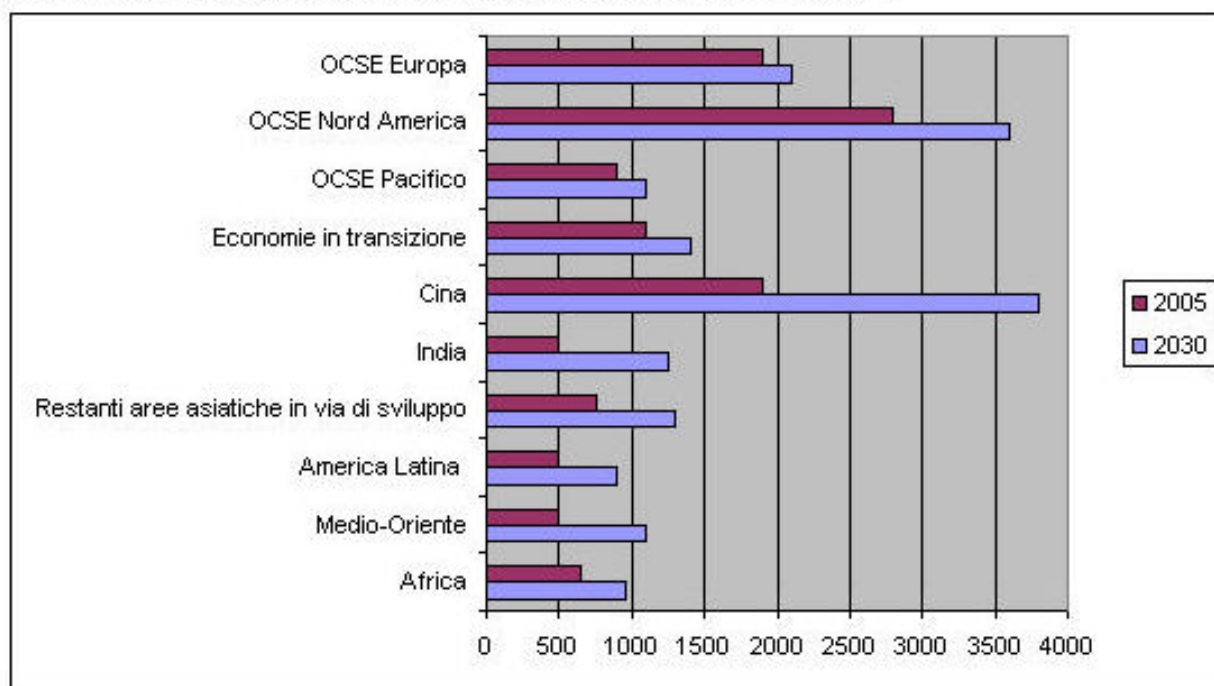
È importante sottolineare che nuove tecnologie consentiranno di diversificare i paesi da cui importare. In particolare grazie allo sviluppo del mercato del GNL, una tecnologia che, trasformando il gas naturale dallo stato gassoso a quello liquido, ne rende possibile il trasporto via nave, permettendo a nuovi produttori, distanti dai principali paesi consumatori ma dotati di riserve abbondanti, di entrare nei diversi mercati regionali del gas – anche se con costi superiori a quelli dei gasdotti terrestri.

Sul fronte del petrolio, la tecnologia – e i prezzi elevati del greggio – consentono di ricavare prodotti petroliferi di elevata qualità da greggi non convenzionali (sabbie e scisti bituminosi) presenti in grande quantità nel Nord America.

Una eventuale riduzione dei prezzi del petrolio non comporterà (a differenza che negli anni Ottanta-Novanta) una diminuzione degli investimenti nelle energie alternative, data la nuova consapevolezza del rischio ambientale. Ma ciò produrrà dei risultati effettivi solo se le politiche energetico-ambientali individueranno con realismo, nel campo delle fonti alternative, ciò che vale la pena di sostenere da ciò che non ha futuro.

La ricerca scientifica e tecnologica – in particolare nel settore dell'energia solare e nel settore nucleare – è il cardine di uno sforzo a lungo termine in questo senso, grazie al quale anche la battaglia della sostenibilità energetica potrà essere vinta nel tempo. D'altra parte, una scelta indispensabile, nel breve periodo, è quella del risparmio energetico e della ricerca di una maggiore efficienza, utilizzando le migliori tecnologie disponibili già presenti nel mercato. Misure di risparmio potranno in parte attenuare la morsa della trappola energetica cui ci condannano nel breve-medio periodo la fisica e la chimica, almeno fino a quando, nel più lungo periodo, l'innovazione tecnologica – se sostenuta da sforzi adeguati – non ce ne libererà del tutto.

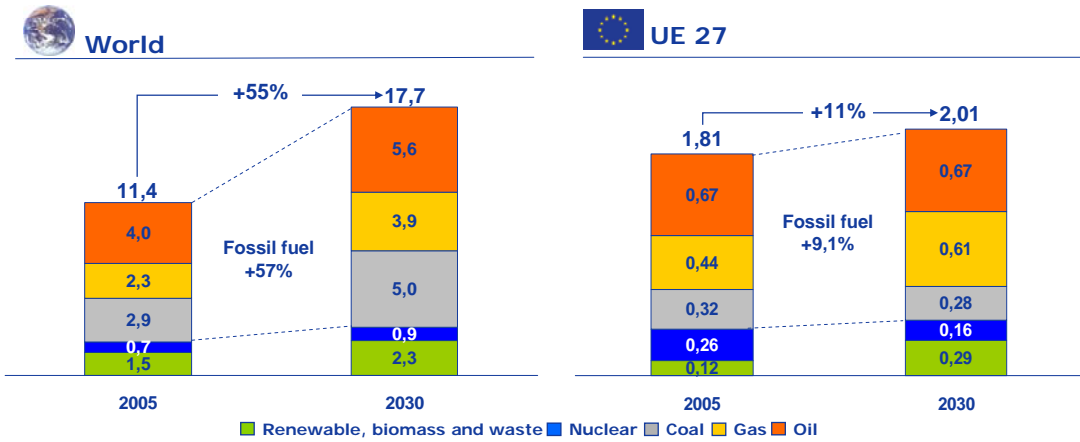
Domanda di energia dei principali paesi e aree: 2005-2020*.



Energy demand growth

World vs. UE27, inertial scenario

[Gtoe]



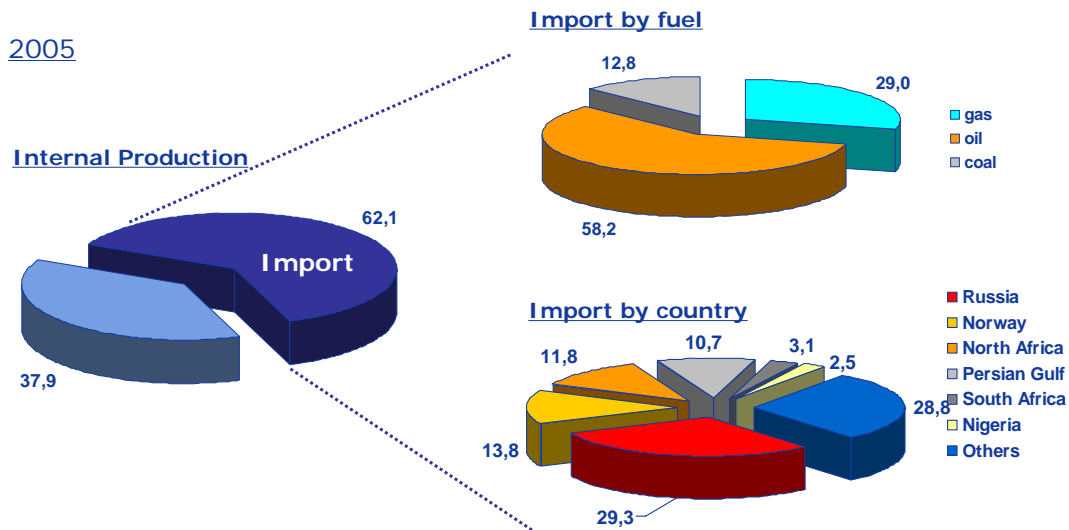
Source: IEA WEO 2007, China and India Insights

2

Security of supply: EU 27 import dependency

Import share of total energy consumption

[%]



Source: Eurostat, Yearly Statistics 2005 (2007 Edition)

5

Le vie del gas: sicurezza energetica e politica estera

Il gas naturale soddisfa oggi oltre un quinto del fabbisogno mondiale di energia; la sua importanza è destinata a crescere nei futuri decenni. Più della metà della domanda incrementale di gas – da qui al 2020 – sarà concentrata nel settore elettrico.

Le riserve di gas naturale sono piuttosto abbondanti (il loro indice di vita residua è superiore ai 60 anni, un quarto di secolo in più rispetto al petrolio). Tre soli paesi – la Russia, l’Iran e il Qatar – ne controllano oltre il 55%. Quasi l’80% del gas producibile nei prossimi decenni si trova in Russia e nelle ex-Repubbliche Sovietiche, in Medio Oriente, nell’Africa settentrionale e in Nigeria.

Il mercato del gas è caratterizzato da dinamiche molto diverse rispetto a quello petrolifero. Infatti, la complessità e gli elevati costi della logistica lo condannano alla frammentazione. Costruire infrastrutture per il trasporto del gas comporta investimenti miliardari che gravano sul prezzo finale del metano per percentuali anche superiori al 50% (contro meno del 5% nel caso del petrolio). Per questa ragione, il mercato del gas non è liquido e globale come quello petrolifero ed è suddiviso in mercati regionali, fra i quali i più importanti sono l’Europa, l’Asia-Pacifico e il Nord America. I mercati regionali del gas sono parzialmente interconnessi per mezzo del commercio via nave, che consente di superare l’intrinseca rigidità dei gasdotti. Tuttavia, questa forma di trasporto – generalmente più costosa di quella via tubo – oggi riguarda meno del 25% degli scambi internazionali di gas. In tale contesto di mercato, l’Europa ha puntato in modo significativo sul gas. L’Italia, dal canto suo, lo ha fatto in modo ancora più deciso. Il gas naturale soddisfa all’incirca il 40% del fabbisogno energetico italiano, quasi il doppio rispetto al resto d’Europa e alla media mondiale. La dipendenza dal gas si traduce per il nostro paese in una profonda dipendenza energetica da un ristretto numero di paesi terzi, prevalentemente extra-europei.

La forte dipendenza dalle importazioni ha implicazioni molto complesse per la politica estera nazionale. Nel caso del petrolio, la facilità di trasporto e la flessibilità commerciale fanno sì che questa fonte confluisca in una sorta di “*hub* mondiale” cui i consumatori attingono per soddisfare il proprio fabbisogno. Di conseguenza, la politica estera nazionale – più che svolgere un ruolo di facilitazione degli scambi fra singoli paesi – è impegnata nella tutela degli interessi più generali dei paesi consumatori nei confronti di quelli produttori (dove si registra un aumento del peso delle Compagnie di Stato, anche in ambito internazionale). Per contro, nel caso degli approvvigionamenti di gas naturale, i rapporti bilaterali – politici e commerciali – fra il singolo paese esportatore e il singolo paese importatore rivestono un’importanza cruciale. Per capirne il perché, occorre rifarsi alla stessa natura del *gas business*.

Con l’eccezione del mercato nordamericano, gli scambi internazionali di gas si basano prevalentemente su contratti di lungo periodo, gli strumenti preferiti per contenere il rischio legato alla costruzione di infrastrutture miliardarie. Questa forma contrattuale lega il produttore e il consumatore in un rapporto indissolubile anche per decenni. La sua efficacia – in termini di sicurezza degli approvvigionamenti – è dimostrata da decenni di forniture stabili e a prezzi ragionevoli per gli europei. Ma sono proprio gli impegni di lungo periodo a conferire una connotazione di tipo “politico” al commercio internazionale di gas. Sottoscrivendo un nuovo contratto, i produttori decidono a chi vendere il proprio gas per i successivi decenni. La disponibilità a pagare da parte dell’acquirente non è l’unico fattore a indirizzare questa scelta: quasi altrettanto importante è il clima politico fra il paese produttore e il paese cui il gas è destinato.

L’esigenza di instaurare relazioni preferenziali con i paesi produttori di gas è rafforzata dal fatto che il livello di competizione per le forniture di gas è destinato ad aumentare poiché nuovi importatori si affacciano con prepotenza sui mercati. A tale competizione si sta progressivamente affiancando quella degli stessi mercati interni ai paesi produttori, che potrebbero sottrarre volumi rilevanti e crescenti ai mercati internazionali.

Nel caso dell’Italia, gli approvvigionamenti di gas provengono da un numero esiguo di grandi produttori in grado di raggiungere il paese via gasdotto: Russia, Algeria, Libia e Norvegia coprono all’incirca l’80% delle importazioni italiane. La situazione per l’intera Unione Europea è molto simile: Russia, Norvegia e Algeria coprono l’80% delle importazioni continentali.

In futuro, il gas prodotto in aree alternative – come quella mediorientale o quella del Caspio e dell'Asia centrale – potrà raggiungere l'Europa via gasdotto. Soprattutto, lo sviluppo del GNL potrà arricchire in modo significativo il portafoglio dei possibili fornitori, eliminando il transito attraverso paesi terzi e i rischi a esso associati. Tuttavia – almeno nel prossimo quindicennio – il potenziale rivoluzionario del GNL troverà un limite pratico nelle quantità di gas liquefatto effettivamente disponibile sui mercati internazionali.

In sintesi, se nel breve-medio termine permarrà la dipendenza dai fornitori tradizionali, esistono nuove opportunità di diversificazione degli approvvigionamenti europei e italiani, che vanno perseguite. I nuovi canali di fornitura, GNL o via tubo, offrono infatti grandi potenzialità in termini di miglioramento della sicurezza energetica nel lungo periodo.

Priorità dell'Italia è di puntare all'incremento ed alla diversificazione degli approvvigionamenti attraverso la costruzione di nuove infrastrutture: pipeline e rigassificatori. Vanno quindi sviluppati ulteriormente i rapporti e gli accordi internazionali finalizzati allo sviluppo delle nuove infrastrutture. Nei prossimi anni, quindi, sarà indispensabile realizzare quelle infrastrutture per le quali sono già stati firmati accordi internazionali dal governo italiano: il GALSI, il nuovo gasdotto dall'Algeria all'Italia attraverso la Sardegna; l'ITGI che dovrebbe trasportare gas dall'Azerbaigian attraverso Turchia e Grecia; i nuovi rigassificatori, per i quali sarà importante rafforzare i nostri rapporti con paesi quali il Qatar, la Nigeria, il Venezuela. Altrettanto importante è un deciso intervento in Italia sui processi autorizzativi, che costituiscono il vero fattore di rischio-paese.

In una logica di sicurezza degli approvvigionamenti, la politica estera dell'Italia dovrà perseguire due obiettivi complementari: da un lato, preservare i legami con i fornitori storici (Russia e Algeria); dall'altro, coadiuvare lo sviluppo di relazioni commerciali con nuovi potenziali fornitori (in particolare Azerbaigian, Qatar, Egitto, Nigeria, Turkmenistan), assicurando la protezione degli investimenti necessari.

Un maggiore coordinamento europeo, nei rapporti con i fornitori vecchi e nuovi, rientra negli interessi nazionali: la creazione di un fronte europeo più compatto nei rapporti con i paesi produttori, rafforzerebbe infatti anche la capacità contrattuale dei singoli Stati europei. Nella visione italiana, l'Unione Europea deve definire regole chiare ed omogenee sia sul mercato interno che nei confronti dei soggetti produttori. Nel contesto di queste regole e indirizzi, gli operatori degli Stati membri mantengono d'altra parte la possibilità di raggiungere accordi in maniera autonoma. In questa logica, ad esempio, l'Italia (come del resto la Germania) ritiene essenziale sviluppare i rapporti energetici bilaterali con la Russia. Lo stesso vale nelle relazioni con l'Algeria. Con i paesi con i quali siamo o saremo maggiormente legati dal punto di vista energetico (Russia, Algeria, Qatar, Egitto, Libia, Azerbaigian) vanno costruiti rapporti politici, economici e commerciali che favoriscano una maggiore interdipendenza, sviluppando investimenti in tali paesi anche in aree strategiche quali il sistema finanziario, l'industria di alta tecnologia, le infrastrutture, il mercato elettrico, come già sta in parte avvenendo in Russia.

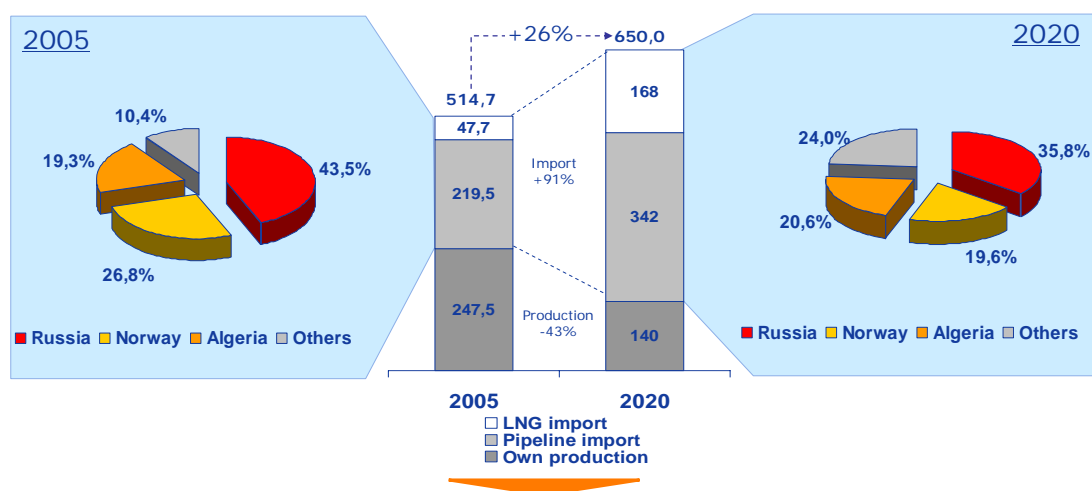
L'Italia ha d'altra parte interesse, come si vedrà meglio poi, a più concreti progressi verso la costruzione di un mercato energetico europeo più integrato e cioè largamente interconnesso. Ciò valorizzerebbe, infatti, la possibilità dell'Italia di proporsi quale una sorta di *hub* del gas per l'Europa continentale. Questa scelta implica però un potenziamento della rete nazionale, così da creare efficienti vie di esportazione.

Ancora sul piano europeo, è essenziale mantenere aperte le possibilità di diversificazione: i progetti North Stream e South Stream (cui l'Italia ha un interesse diretto) devono essere resi compatibili con altre infrastrutture (ITGI e Nabucco) che aprono la strada agli approvvigionamenti nel Caspio per l'Italia e per l'Europa.

La forza negoziale delle imprese europee dipenderà in modo rilevante dalle scelte fatte in sede comunitaria e nazionale sulla regolazione del mercato interno. La liberalizzazione del mercato del gas dovrà includere criteri di reciprocità per i produttori extra-europei, apertura dei mercati a monte ed a valle della filiera del gas, trasparenza e garanzie di lungo periodo nelle forniture.

EU 27: focus on gas UE gas import portfolio

[bn. m³]



Sources: BP statistical Review 2006, A.T. Kearney
Others includes Qatar Iran Nigeria and other minor supplier

6

L'energia e il mercato interno europeo

Non va dimenticato che la Comunità europea era nata anche per l'energia (carbone e nucleare: Ceca ed Euratom). Quella spinta iniziale si è rapidamente esaurita, con la nazionalizzazione del nucleare e l'avvio dell'era del petrolio e del gas. Ma potrebbe essere rilanciata attraverso la creazione di un unico mercato interno del gas e dell'energia elettrica, secondo un processo avviato da anni ma che va ancora completato sia dal punto di vista normativo che delle infrastrutture, con la definizione di un quadro regolatorio omogeneo fra i paesi.

Tale processo è rallentato dalla profonda diversità dei singoli mercati nazionali sia del gas che dell'energia elettrica, diversità che spesso affonda le proprie radici nella stessa storia del loro sviluppo.

Nel caso del gas naturale, per esempio, la dipendenza da questa fonte varia molto da paese a paese: l'Italia e l'Ungheria, ma anche l'Olanda e il Regno Unito, hanno puntato da anni in modo deciso sul gas (e dipendono da quest'ultimo per il 30-40% del proprio fabbisogno energetico). Altri, come la Francia o la Grecia, usano il gas per soddisfare meno del 15% della propria domanda di energia. Molto differenziata è anche la dipendenza dalle importazioni, seppure in aumento per tutti i paesi: il mercato britannico, per esempio, si è sviluppato in un contesto di ampie produzioni domestiche. Molti mercati continentali, invece, sono sempre stati dipendenti in modo pressoché totale dalle importazioni e, sin dalla loro nascita, hanno sviluppato un assetto che consentisse la garanzia delle forniture e la sostenibilità degli investimenti in infrastrutture di importazione.

Nel caso dell'energia elettrica, il mix di generazione varia considerevolmente da un paese all'altro. Si pensi all'Italia – che non ha impianti nucleari e produce la metà della sua energia elettrica da gas – e alla Francia, che usa il gas solo per il 4% delle sue produzioni e il nucleare per quasi l'80%. Le scelte dei singoli paesi in termini di mix di produzione elettrica, influenzano a loro volta il livello di dipendenza dal gas.

Nonostante le difficoltà incontrate fino a oggi, la creazione di un mercato unico europeo resta, nella visione dell'Italia, un obiettivo centrale da perseguire. Esso infatti garantirebbe una maggiore sicurezza, un miglior coordinamento nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali, in

particolare per quanto riguarda le interconnessione nel settore elettrico ed in quello del gas, un reale potere negoziale nei confronti di fornitori extra-europei e paesi di transito e infine una maggiore concorrenza fra gli operatori.

L'interconnessione fisica permetterebbe di fare confluire il gas e l'energia elettrica là dove serve di più, consentendo l'ottimizzazione del sistema nel suo complesso e migliorandone la sicurezza di breve termine (per esempio, la capacità di far fronte ai picchi di domanda). Ovviamente, il potenziamento delle interconnessioni comporta significativi investimenti, ma del resto la sicurezza ha di per sé un costo. Questo dovrebbe, nella prospettiva dell'Italia, diventare un tema al centro del dibattito sulla politica energetica europea.

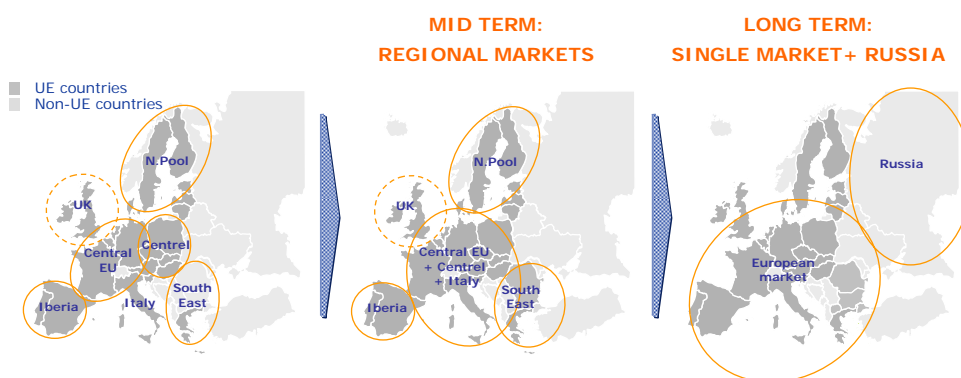
L'omogeneizzazione delle regole di funzionamento dei mercati nazionali favorirebbe la concorrenza, stimolando l'efficienza del mercato sia sul fronte dei prezzi che della qualità del servizio. Nella prospettiva di un mercato integrato e liberalizzato dell'energia, nei prossimi anni va rafforzato il ruolo delle Autorità Nazionali di regolazione ed istituita una Autorità di coordinamento a livello europeo. Allo stesso tempo va realizzato un processo di armonizzazione nel recepimento delle direttive europee, così da consentire un quadro regolatorio omogeneo ed un effettiva apertura dei mercati nazionali.

Infine, la confluenza dei mercati nazionali in un unico mercato continentale sarebbe certamente catalizzata da una maggiore internazionalizzazione delle imprese che operano nel settore del gas e dell'energia elettrica. Ciò presuppone che vengano superate le resistenze di alcuni paesi europei ad aprire il mercato nazionale agli operatori stranieri: senza vera reciprocità, progressi resteranno difficili. Da questo punto di vista – che investe il problema dell'*unbundling* – è importante ricordare che l'Italia, per il settore elettrico, ha già optato con successo per la separazione proprietaria della rete elettrica.

Come si è visto, il settore del gas è maggiormente condizionato da fattori di natura geopolitica, che complicano le prospettive di liberalizzazione del mercato energetico dell'Unione Europea. In questo caso, la preoccupazione di acquisizioni ostili di *assets* strategici deve trovare risposta nell'applicazione di criteri di reciprocità e nella definizione di norme uniche europee di salvaguardia.

European energy market

Towards a single market



Politica estera e sicurezza ambientale

L'attuale boom di investimenti nelle fonti rinnovabili va considerato strutturale, perché dovuto, oltre che alle politiche di incentivazione, a un mutamento delle preferenze dei consumatori (in particolare quelli occidentali) che hanno acquisito una nuova consapevolezza ambientale soprattutto in tema di cambiamento climatico.

In una prospettiva di graduale aumento delle fonti rinnovabili nel mix energetico italiano (anche se nei limiti visti sopra), sarà indispensabile anche l'importazione di energia rinnovabile da paesi dell'UE e da paesi non membri (in particolare nei Balcani e nel Nord Africa dove sono presenti buone potenzialità di investimento nel settore idroelettrico, solare termoelettrico ed eolico). Sarà quindi necessario promuovere accordi intergovernativi con tali paesi, al fine di realizzare le infrastrutture di interconnessione che consentano di importare energia pulita a costi più bassi di quella prodotta in Italia e con procedure più agevoli.

La fonte rinnovabile con il maggiore potenziale è quella solare ma, con la tecnologia attuale basata sul silicio, ne riusciamo per ora a catturare solo una piccolissima parte e a costi ancora elevatissimi. Resta che, in un mix energetico più equilibrato, la quota del solare dovrà gradualmente aumentare.

L'Italia dovrà anche partecipare alle attività di ricerca sul carbone pulito sia attraverso centri di ricerca pubblici che attraverso le nostre imprese. Negli ultimi anni si sono sviluppati rapporti con la Germania in questo campo che andrebbero in futuro intensificati anche arrivando a definire progetti comuni che mettano a frutto le esperienze delle aziende e dei centri di ricerca italiani e tedeschi.

Visti gli ambiziosi obiettivi fissati in sede UE sull'aumento della quota di energie rinnovabili al 2020, è essenziale difendere il principio per cui le fonti rinnovabili vengono conteggiate a favore del paese che le consuma, non di quello che le produce. Va quindi promossa la nascita di un sistema di certificati d'origine applicabili non solo ai paesi comunitari ma anche a quelli extra-UE.

Il nucleare

Il nucleare appare come la principale fonte "sussidiaria" alle fonti fossili, poiché in grado di produrre grandi quantità di energia senza emissioni di gas serra. Permangono ancora numerosi aspetti controversi: il problema del trattamento delle scorie; i costi di smantellamento; la dimensione dell'investimento richiesto e i tempi di costruzione. Cui va aggiunta – soprattutto in paesi come l'Italia e la Germania – la scarsa accettabilità sociale. Considerando questo insieme di fattori, appare difficile pensare che il nucleare possa giocare un ruolo molto più sostanziale nel mix energetico globale fino al 2020. Ma un ruolo importante potrà poi essere esercitato dal nucleare di quarta generazione. Un mix energetico più equilibrato, in particolare dal punto di vista ambientale, dovrà in ogni caso includere una quota nucleare crescente.

Per l'Italia, è quindi essenziale riconsiderare la propria posizione e riprendere fin da oggi la collaborazione internazionale sul nucleare. In linea con tale obiettivo, l'Italia ha aderito nel novembre 2007 al Global Nuclear Energy Partnership (GNEP). Nei prossimi anni dovrà essere definita la nostra partecipazione alla Generation Fourth, individuando anche con partnership internazionali – in particolare con Francia e Stati Uniti – le filiere tecnologiche nelle quali l'Italia potrà contribuire alle attività di ricerca sulla base del *know how* sviluppato dai propri centri di ricerca ed imprese, oltre che ai progetti per disporre dell'energia di fusione (ITER e Ignitor).

Un accordo post-Kyoto

Nel 2004 le emissioni totali di gas serra² prodotte dall'attività umana si stima siano state pari a circa 50 miliardi di tonnellate equivalenti di anidride carbonica (CO₂), di cui circa 38,6 (77%) costituite proprio da emissioni di CO₂.

Nel periodo 2005-2020, le emissioni mondiali di anidride carbonica generate dalla combustione delle fonti fossili di energia si stima aumenteranno da più di 26 miliardi di tonnellate a quasi 33,5

² I gas ad effetto serra includono l'anidride carbonica (CO₂), il metano (CH₄), il protossido di azoto (N₂O) e i gas fluorurati (F-gases). Per convenzione, le quantità emesse di tutti i gas serra si esprimono in termini di tonnellate equivalenti di anidride carbonica.

miliardi di tonnellate di CO₂. Tale incremento si concentrerà principalmente nei paesi dell'area non OCSE (quasi 6,5 miliardi di tonnellate di CO₂) mentre le nazioni industrializzate aumenteranno le emissioni di una quantità prossima a 1 miliardo di tonnellate.

Questa differenza sottolinea due problemi di fondo. In primo luogo, segnala che nei paesi OCSE non verrà in ogni caso raggiunto l'obiettivo di una riduzione rispetto ai livelli del 1990 (almeno per quanto riguarda la produzione di anidride carbonica generata dalla combustione delle fonti fossili). In secondo luogo, la differenza di crescita delle emissioni di CO₂ tra paesi OCSE e non OCSE segnala che, senza un accordo internazionale per la lotta al cambiamento climatico che coinvolga le economie in via di sviluppo (e in particolare Cina e India) sarà impossibile ottenere risultati di riduzione o stabilizzazione delle emissioni mondiali di gas serra entro il 2020.

Nel periodo 2000-2005 l'aumento della produzione di anidride carbonica da combustione del carbone ha rappresentato il 60% dell'aumento delle emissioni mondiali totali (ovvero di tutte le fonti di energia) di CO₂. Solamente il carbone consumato in Cina, ha prodotto il 48% dell'incremento delle emissioni mondiali totali (se si sommano anche le altre fonti fossili, tale quota sale al 55%). Per questi motivi, risulta molto difficile pensare di potere contrastare il cambiamento climatico senza coinvolgere il carbone e la Cina. Qualunque vero progresso nella strategia di lotta al cambiamento climatico è quindi strettamente legato all'avvio di un'azione globale. La conferenza di Bali del dicembre 2007 ha condotto all'adozione di una *road map* sulla riduzione delle emissioni, che prevede il coinvolgimento degli Stati Uniti e delle economie emergenti. Dovrà seguire l'adozione di impegni e la definizione di regole approvate su scala mondiale. Favorire questo consenso dovrà essere uno degli impegni principali della Presidenza italiana del G8 nel 2009, quale tappa essenziale verso la definizione del regime di riduzione delle emissioni post-2012.

Prioritaria, dal punto di vista italiano, è quindi un'azione coordinata che punti a facilitare il raggiungimento di un accordo globale: un accordo che includa non soltanto tutti i paesi più industrializzati (a cominciare dagli USA) ma anche le grandi economie emergenti (Cina, India), salvaguardo allo stesso tempo la competitività internazionale del sistema industriale italiano ed europeo, in particolare delle industrie ad alta intensità energetica.

Il Governo italiano dovrà anche contribuire ad un impegno internazionale per favorire il trasferimento tecnologico per l'efficienza energetica e per lo sviluppo di fonti di energia pulita (energie rinnovabili e carbone pulito) alle economie emergenti ed ai paesi in via di sviluppo. Il trasferimento di tali tecnologie sarà infatti determinante ai fini del raggiungimento degli obiettivi che saranno definiti a livello internazionale per ridurre le emissioni di CO₂.

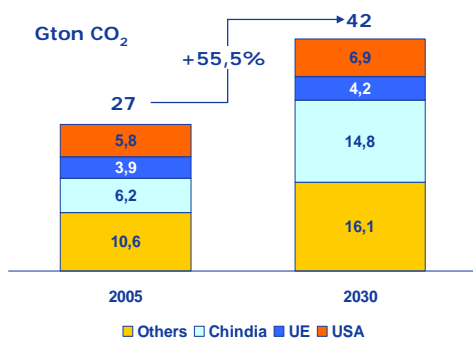
Per quanto riguarda gli obiettivi europei – una riduzione delle emissioni del 20% rispetto al livello del 1990 – raggiungerli, per l'Italia, sarà molto costoso e non facile, dal momento che il nostro paese è penalizzato dalla situazione di partenza. Anzitutto, il livello attuale di emissioni di gas serra è superiore del 12% rispetto al 1990: in poco più di 13 anni, quindi, l'Italia dovrebbe ridurre più del 30% le proprie emissioni. In secondo luogo, l'intensità energetica dell'Italia è, in valore, tra le più basse d'Europa (il 64% della media europea): sarà quindi estremamente difficile riuscire a ridurla a tassi elevati per raggiungere l'obiettivo di un risparmio di energia del 20% rispetto allo scenario tendenziale. In sede negoziale, l'Italia dovrà quindi battersi per target più realistici in vista di un accordo post Kyoto, che tengano anche conto dei consumi di energia pro-capite.

In sostanza, prescindere dalle specifiche situazioni di partenza nazionali – o assegnare obiettivi di riduzione in funzione del PIL, indicatore non rilevante da questo punto di vista – rischia di penalizzare paesi europei più di altri, fra cui l'Italia, che ha quindi interesse a ulteriori negoziati sulle strategie di attuazione.

Climate change

CO₂ emissions and EU reduction objectives

INERTIAL SCENARIO¹



EU TARGETS FOR 2020

- **Reduce greenhouse gas emissions**
 - » -20% vs. 1990 values
- **Increase efficiency**
 - » -20% of primary energy
- **Increase renewable quota**
 - » 20% of total energy needs
- **Increase biofuels use**
 - » +10% vs total fuel for transportation

¹ Source: IEA 2007, World Energy Outlook 2007

Come si è cercato di mostrare attraverso una rapida analisi degli scenari energetici globali di qui al 2020, il mix energetico dell'Italia non potrà sottrarsi a una serie di vincoli precisi (petrolio e gas manterranno un peso dominante). Ma l'Italia può e deve compiere le scelte indicate per modificarli gradualmente- fra cui misure di risparmio energetico, ripresa della collaborazione internazionale sul nucleare, nuovi investimenti sia nel carbone pulito che nelle energie rinnovabili. L'Italia dovrà parallelamente negoziare target nazionali più realistici per la riduzione delle emissioni di CO₂, in vista di un accordo post Kyoto.

L'Italia ha interesse a potenziare la dimensione europea della sicurezza energetica, con passi progressivi verso l'interconnessione fisica del mercato, la definizione di un quadro regolatorio omogeneo e una liberalizzazione del mercato interno che includa criteri di reciprocità per i produttori extra-europei.

Infine, un potenziamento delle infrastrutture energetiche (rigassificatori) richiede sia nuove garanzie degli investimenti che una semplificazione del quadro normativo, secondo norme da definire in una legge-quadro sugli investimenti energetici.

CAPITOLO III

I due scenari della globalizzazione e la riforma della governance

Premessa

Il sistema internazionale dei prossimi due decenni sarà, dal punto di vista economico, multipolare. Sul piano militare, gli Stati Uniti manterranno una superiorità indiscussa. Ma l'ascesa di Cina e India, il ritorno della Russia e l'emergere di nuove potenze regionali, come il Brasile o il Sud Africa, ridurranno le capacità di influenza occidentali. Questa diversa distribuzione del potere mondiale apre tre problemi-chiave:

1. come evitare scenari di disordine “anarchico” (in un sistema internazionale privo di un polo assolutamente dominante);
2. su che basi fondare una capacità di *governance* globale (economica e di sicurezza);
3. come adattare le istituzioni internazionali ereditate dal sistema di Bretton Woods, che non riflettono più la distribuzione del potere economico mondiale.

Nella visione dell'Italia, come si vedrà nella seconda parte di questo capitolo, è auspicabile che il sistema internazionale sia gestito con strumenti multilaterali: sulla base di accordi cooperativi e di regole condivise dai poli principali, che – riconoscendo un interesse comune nel funzionamento del sistema globale – assumerebbero anche le responsabilità che ne derivano. La riforma e il rafforzamento delle istituzioni internazionali esprimerebbe questo tipo di consenso.

Qualunque alternativa sarebbe peggiore e rischiosa, per l'Europa in particolare. In particolare, fondare gli equilibri internazionali su un nuovo tipo di bipolarismo (democrazie versus potenze autoritarie, Occidente versus Islam) lascerebbe particolarmente esposto il vecchio continente. Ugualmente, un ritorno alla logica dell'equilibrio di potenza e dei rapporti di forza fra gli Stati sarebbe intrinsecamente instabile, come dimostra l'esperienza storica europea del Diciannovesimo secolo.

Per gli Stati Uniti e per l'Europa, la sfida sarà invece di riuscire a integrare, in un sistema di regole condivise, le potenze in ascesa del sistema internazionale, facendone dei *responsible stakeholders*.

2020: I due scenari della globalizzazione

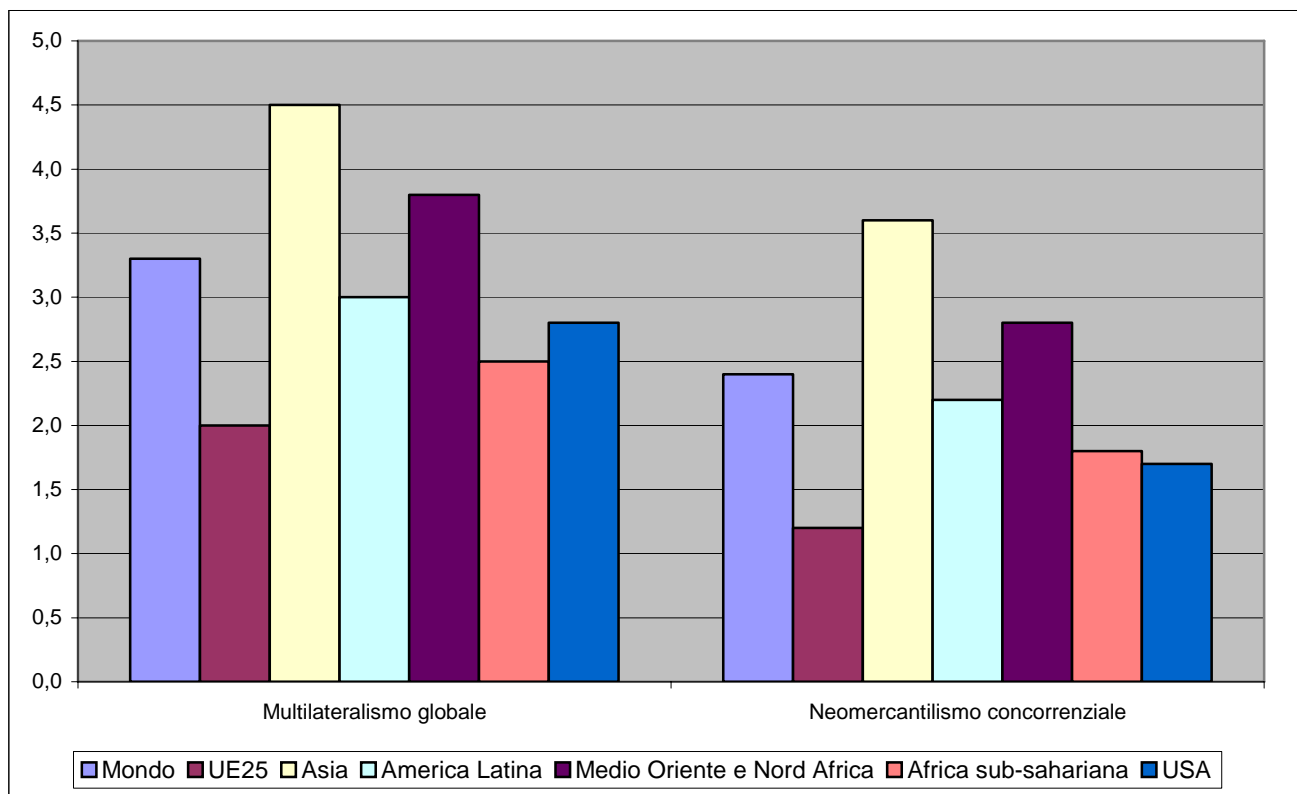
La maggior parte delle analisi economiche di “scenario globale” prevede radicali mutamenti nei rapporti di forza tra le grandi aree e paesi, come risultato della crescita di nuovi attori con un peso condizionante per l'economia internazionale, Cina e India in primo luogo. Se la tendenza alla diffusione del potere economico è data come largamente scontata, molto poco scontata è invece la questione di come le nuove potenze economiche, e anzitutto la Cina, eserciteranno a medio-termine il loro peso crescente: se in modo cooperativo o conflittuale con le potenze tradizionali del sistema internazionale.

Lo Stato-nazione continuerà ad essere l'unità dominante dell'ordine globale futuro; ma i fattori di globalizzazione dell'attività economica e la diffusione delle nuove tecnologie (internet, ICT) ridurranno fortemente le capacità nazionali di governo.

La diversa distribuzione del potere economico rende e renderà sempre meno rilevante e influente quelle che è stata la struttura consolidata di *governance* del sistema globale per qualche decennio: la combinazione tra una istituzione informale, il G7/G8, che ha spesso “definito l'agenda” e un insieme di istituzioni formali, (l'FMI, la Banca mondiale, l'OMC, l'ILO) dove, almeno in parte, l'agenda è stata tradotta in azione. L'ascesa di nuove potenze economiche potrebbe determinare un vuoto di *governance* a livello globale, a causa del disallineamento tra peso economico e peso politico dei principali attori.

Consideriamo allora due possibili scenari alternativi per i prossimi anni: lo scenario di una “globalizzazione che continua”, gestita almeno in parte con strumenti multilaterali; e lo scenario “neomercantile”, caratterizzato da tensioni protezionistiche e da rapporti almeno in parte conflittuali fra poli vecchi e nuovi del sistema internazionale. Si tratta di scenari volutamente estremizzati, per delineare meglio le alternative possibili: nella realtà dei prossimi anni, elementi del primo e del secondo scenario tenderanno a combinarsi.

Grafico 1
I due scenari globali*



* Tassi di crescita media annua 2011-2020.

Fonte: The Economist Intelligence Unit, EIU Foresight 2020.

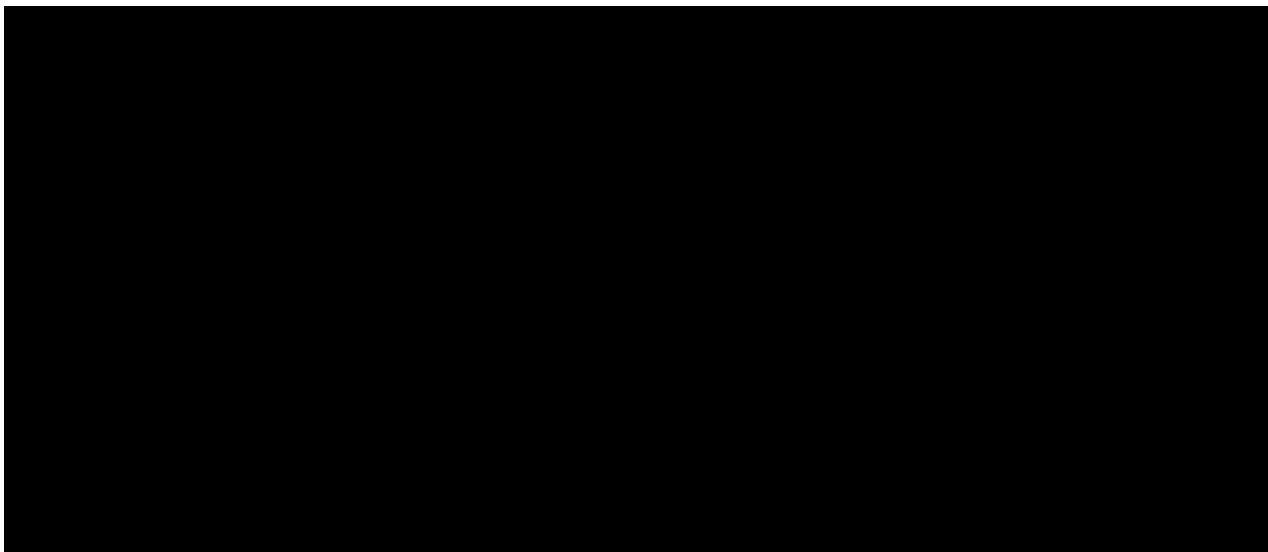
A. Lo scenario multilateralista globale

Il primo scenario (“multilateralismo globale”) è quello su cui ancora convergono – nonostante la crisi finanziaria apertasi nel 2007 – molte delle analisi disponibili. È uno scenario che ipotizza una continuazione, seppure graduale, del processo di globalizzazione, con un’ulteriore fase di crescita globale in grado di interessare una molteplicità di aree e paesi, sviluppati e non.

Ciò presuppone un’ulteriore apertura e liberalizzazione dei mercati internazionali, anche se in misura più contenuta o selettiva di quanto avvenuto in questo ultimo decennio. E significa che gli attuali squilibri finanziari – i cui effetti sono stati dimostrati dalla crisi derivata dal segmento *subprime* statunitense – riusciranno ad essere assorbiti. La crisi del 2007, d’altra parte, ha aumentato la probabilità che i correnti squilibri negli scambi mondiali di beni e servizi (in particolare, il forte disavanzo degli Stati Uniti e il corrispondente surplus dei maggiori paesi asiatici e di quelli esportatori di petrolio) vengano corretti in modo traumatico.

Grafico 2

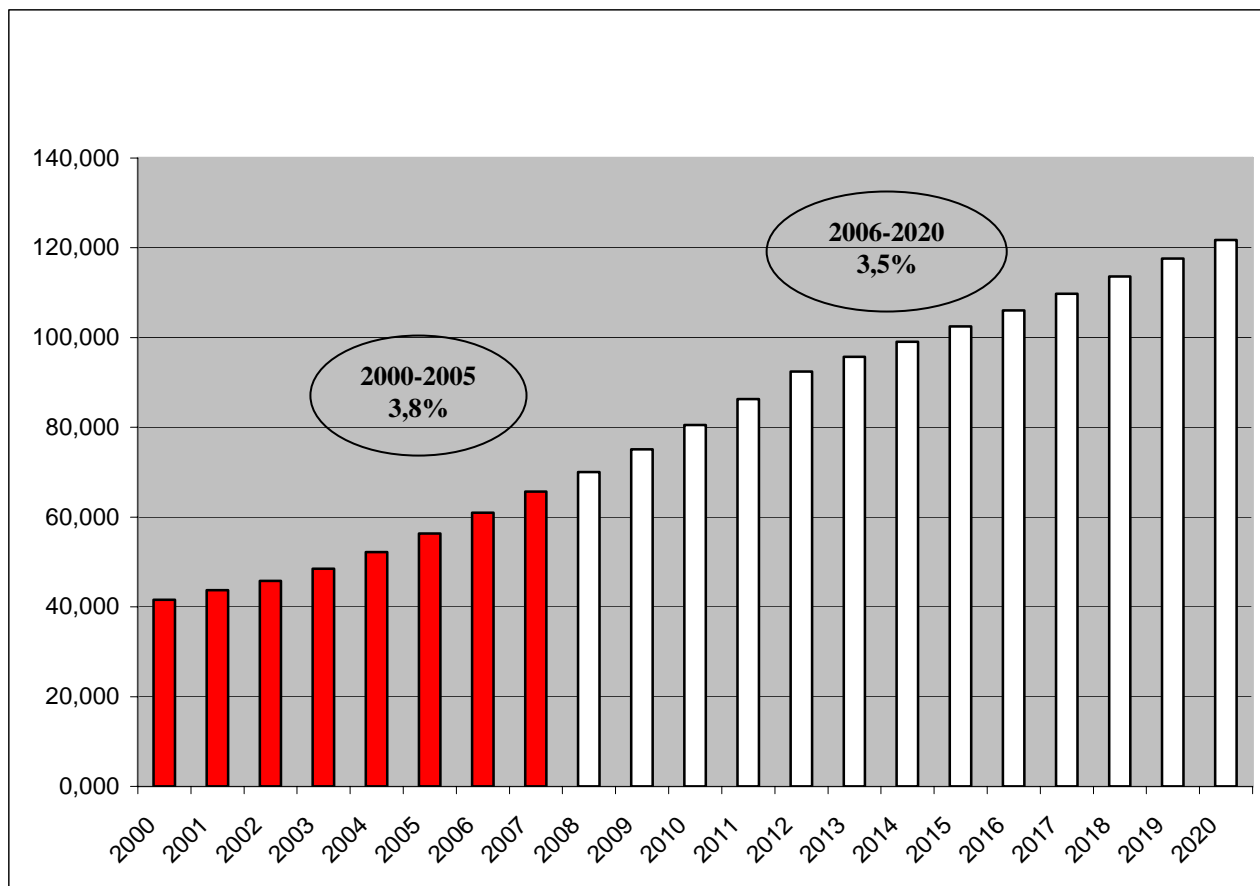
I poli della crescita globale



Fonte: The Economist Intelligence Unit, EIU Foresight 2020.

Il Grafico 2 riflette queste previsioni: l'economia mondiale supererà l'attuale crisi finanziaria e fasi cicliche di rallentamento globale, quale quella in corso. La previsione complessiva per il prossimo quindicennio (Grafico 3) è di ritmi medi di crescita del 3,5% all'anno (in linea col passato). Ma, come si vede, Asia e Medio Oriente cresceranno molto più rapidamente dell'UE (2,0 in media) e anche degli Stati Uniti (2,8).

Grafico 3
I ritmi della crescita globale 2000-2020*



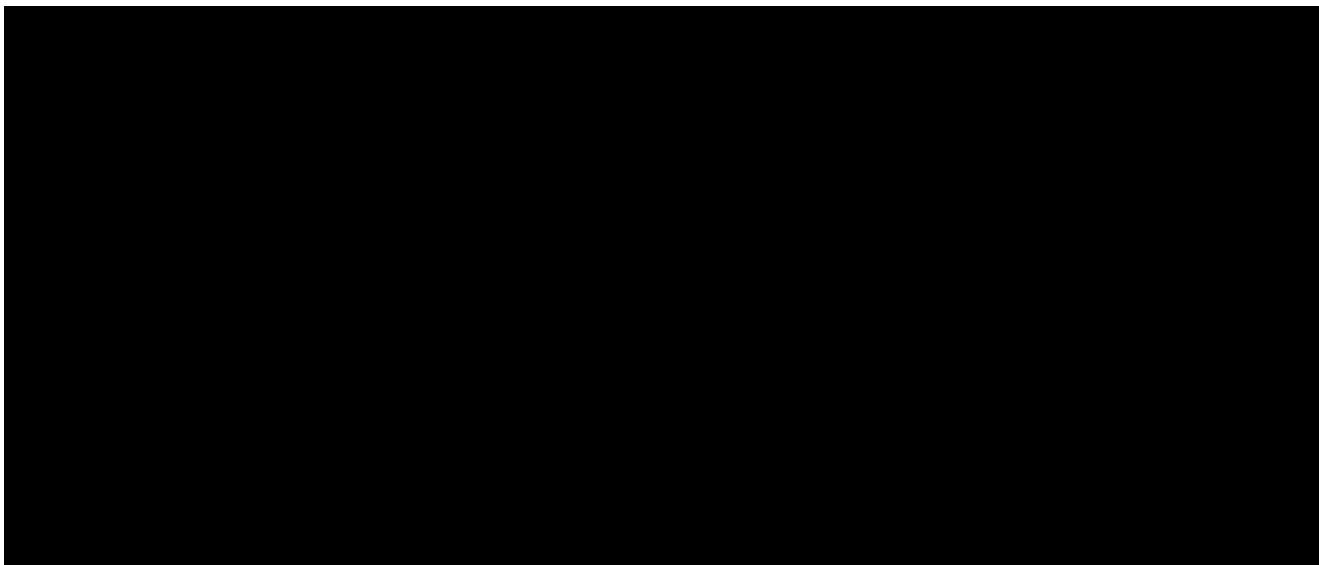
* PIL mondiale – valori 2000-2007 e proiezioni al 2020.
 Fonte: The Economist Intelligence Unit, EIU Foresight 2020.

In questo scenario, gli scambi commerciali continueranno ad aumentare a tassi più elevati della produzione mondiale. Altrettanto forte sarà la crescita dei movimenti di capitale, degli investimenti diretti e degli accordi internazionali tra imprese. Nel 2020, la produzione mondiale potrebbe crescere in misura significativa, arrivando a raddoppiare il proprio valore; mentre il reddito pro capite mondiale potrebbe fare registrare un incremento anch'esso rilevante, di circa il 50 per cento.

La fase di crescita sarà accompagnata da mutamenti rilevanti dei rapporti tra aree e paesi. Le previsioni sull'assetto dell'economia mondiale di qui al 2020 vedono la Cina salire al secondo posto nella graduatoria mondiale per dimensione del PIL (Grafico 4), dopo gli Stati Uniti e prima del Giappone, superando in tal modo la Germania, seguita da Regno Unito e Francia. L'Italia resterà al decimo posto, ma va segnalato che tra i primi dieci paesi figureranno economie emergenti come l'India, la Corea del Sud e la Russia.

Grafico 4

Il reddito dei principali paesi nel 2020*



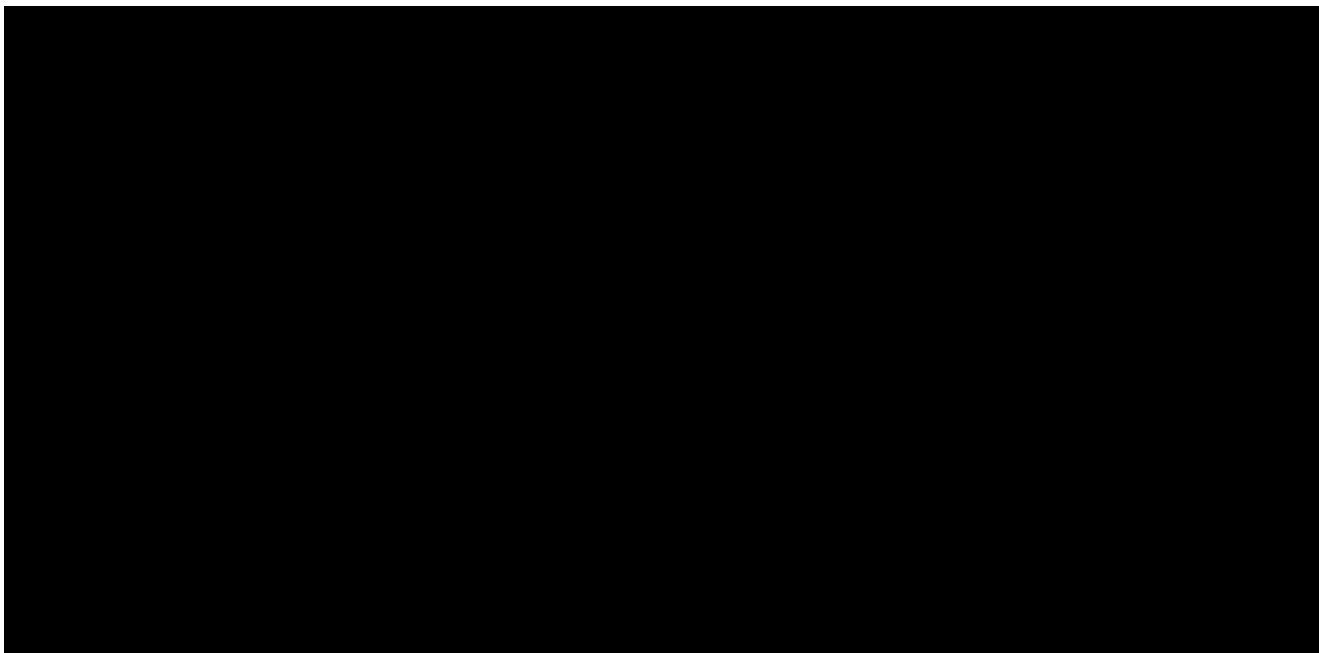
* PIL in miliardi di dollari USA a PPP.

Fonte: *The Economist Intelligence Unit, EIU Foresight 2020.*

Il reddito pro-capite di Cina e India è d'altra parte destinato a rimanere posizionato su valori modesti e sensibilmente inferiori agli standard occidentali

Grafico 5

Posizioni relative in termini di PIL pro capite 2020*

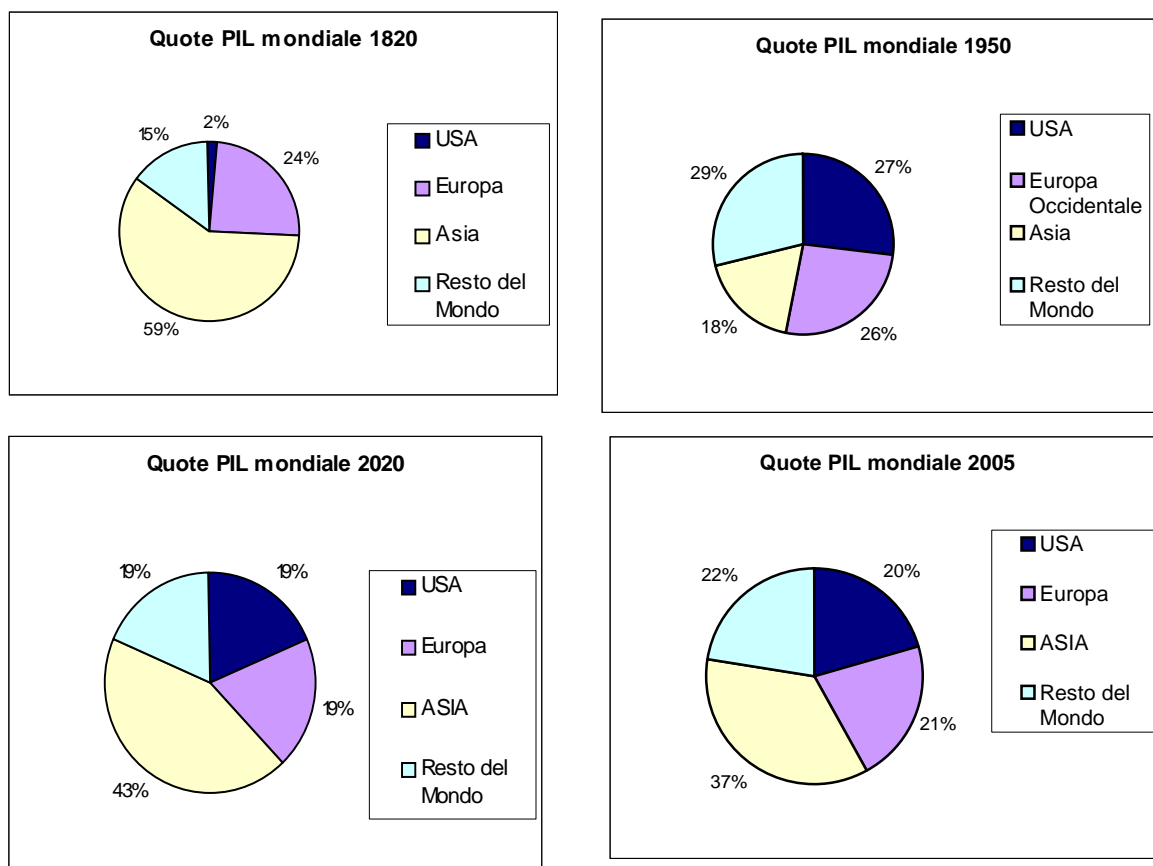


* valori a PPA.

Fonte: *Banca d'Italia/World Economic Outlook, ottobre 2007.*

La Cina, nel 2020, diventerà il secondo mercato di consumo più importante nel mondo, dopo quello americano. Anche l'India raggiungerebbe una capacità di consumo interno, nel prossimo quindicennio, simile a quella dei più grandi paesi europei (previsione che appare ottimista: sono ancora molti, e non così facilmente superabili, i vincoli che frenano lo sviluppo interno del paese). Infine, l'Asia nel suo insieme registrerà un significativo aumento della propria quota del PIL mondiale (dal 35% del 2005 al 43% del 2020), tornando ad essere dopo circa due secoli un polo di dinamismo economico concorrente e complementare a quelli di più consolidata tradizione dei paesi transatlantici.

Grafico 6
Stati Uniti, Europa, Asia: quote PIL mondiale 1812-2020



Fonte: Maddison, "The World Economy: Historical Statistics", OECD, 2003.

La crescita globale coinvolgerà, oltre a Cina e India, Russia, Brasile (BRICs) un consistente numero di potenze emergenti a basso e medio-reddito, in particolare nell'area del Golfo, che assumeranno anche un crescente peso politico-diplomatico. Questa nuova distribuzione del potere economico trasformerà il contesto geopolitico mondiale con effetti altrettanto profondi di quelli avvenuti in passato, nel Diciannovesimo secolo, con l'affermazione della Germania e, nel secolo scorso, con quella degli Stati Uniti.

Perché questo scenario sia gestito senza conflitti, saranno necessarie nuove regole comuni, inclusi regimi meno formalizzati ma vincolanti per attori non governativi, a cominciare da banche e imprese; e una riforma delle istituzioni internazionali (allargamento del G8, riforma dell'FMI). Ma ciò significa assumere che tra i poli vecchi e nuovi del sistema internazionale – fra le potenze interessate alla difesa dello status quo e le potenze in ascesa e quindi "revisioniste" – la propensione

alla cooperazione prevalga sulle spinte conflittuali. In particolare, significa assumere una crescente integrazione fra l'area di sviluppo americana e l'area asiatica, trainata dalla Cina: in questa ipotesi (che alcuni definiscono "Chimerica") l'asse della vitalità economica internazionale si sposterebbe decisamente verso il Pacifico.

Gli Stati Uniti, pur subendo un declino relativo di influenza economica, manterranno un ruolo chiave nei futuri equilibri grazie alla dimensione della loro economia, alla rinnovata leadership in molte aree tecnologiche fondamentali e a una indiscussa supremazia militare. Il mercato americano continuerà ad assorbire oltre un terzo dei consumi mondiali di qui al 2020 (stimabili intorno ai 62 trilioni di dollari contro i 27 attuali); il dollaro, anche dopo un *hard landing*, dovrebbe mantenere il ruolo di principale moneta di riserva del sistema monetario internazionale fino al 2020 – anche se il peso internazionale dell'euro aumenterà notevolmente.

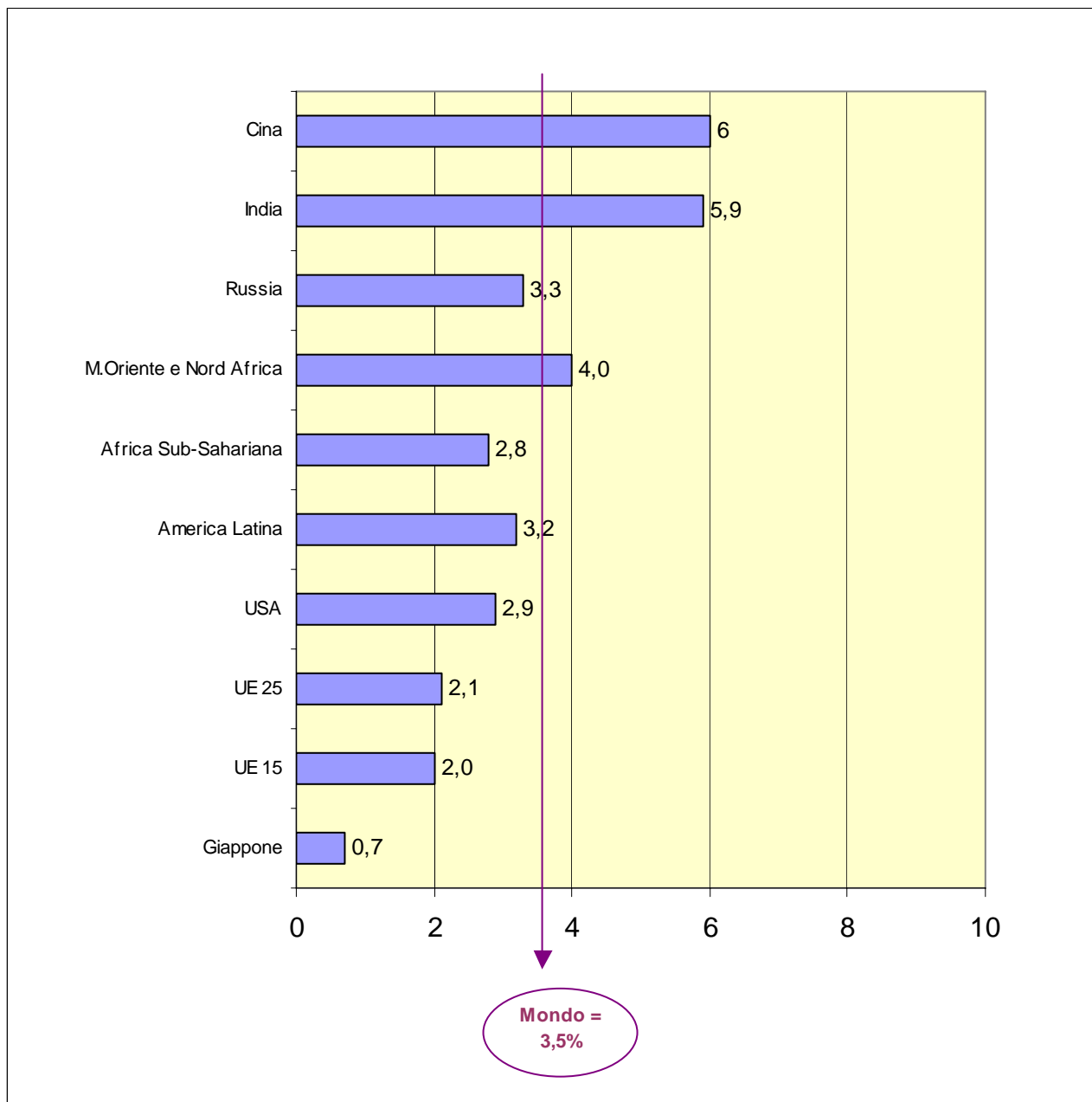
Come si vede dai grafici precedenti, la redistribuzione di quote del reddito mondiale a favore dell'Asia, e i costi di aggiustamento, rischiano di avvenire soprattutto a spese dell'Europa. Se si estrapolano gli attuali trend che caratterizzano il sistema globale, l'Europa rischia nel giro dei prossimi due decenni di perdere peso relativo, economicamente e politicamente, a causa soprattutto di un potenziale di crescita relativamente modesto (2% all'anno). La consapevolezza della sfida esistente – il rischio di declino relativo – potrà d'altra parte favorire una risposta europea, che passa anzitutto per riforme strutturali interne e per la definizione di nuove regole del gioco con le grandi aree emergenti.

Dal punto di vista degli interessi europei, sarà essenziale aumentare l'interazione con l'economia americana, costruendo un'area economica transatlantica più integrata (a partire da regole sull'armonizzazione degli investimenti).

Secondo studi recenti³, la crescita europea tende in parte ad avvantaggiarsi della prossimità geografica a paesi in crescita e ricchi di materie prime (Russia, Golfo). In questa ipotesi, il modello virtuoso di partecipazione dell'Europa a questa fase della globalizzazione, passerebbe anche da una integrazione regionale allargata verso Est e verso l'area mediterranea/medio orientale.

³ *Globalization and Europe: Prospering in the New Whirled Order*, by Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, 2008.

Grafico 7
Maggiori paesi e aree: crescita 2006-2020*



* Incrementi percentuali annui del PIL.

Fonte: *The Economist Intelligence Unit, EIU Foresight 2020.*

Visto che il polo dinamico della crescita globale tenderà a concentrarsi attraverso il Pacifico, l'Europa non avrebbe d'altra parte interesse a gravitare esclusivamente verso la Russia e il Centro-Asia ("Eurasia") o verso Sud ("Unione mediterranea"), aree verso cui peraltro la spingono le esigenze energetiche (Capitolo II). Altrettanto decisivo, quindi, sarà il rafforzamento dei legami economici con l'area di crescita asiatica, guidata da un maggiore attivismo negoziale dell'Unione Europea verso i principali attori, Cina e India in particolare.

In uno scenario di "globalizzazione che continua", sia gli Stati Uniti che l'Europa tenderanno a trasformare la Cina in un *responsible stakeholder* del sistema economico internazionale, evitando il ricorso a un protezionismo competitivo. In quest'ottica, gli Stati Uniti dovrebbero ridurre il deficit di bilancio pubblico, la Cina dovrebbe permettere un apprezzamento della propria valuta in un

contesto di graduale liberalizzazione dei mercati finanziari, il Giappone e l'Europa dovrebbero accelerare le riforme strutturali per accrescere il tasso di sviluppo e la domanda interna. Infine, i paesi produttori di petrolio dovrebbero aumentare la loro capacità di assorbimento di beni e servizi. Una molteplicità di fattori influenzerà le dinamiche di crescita delle maggiori aree e paesi ipotizzate in questo primo scenario. In allegato ne ricordiamo due, che eserciteranno una influenza decisiva sulle capacità di espansione globale: gli andamenti demografici e quelli tecnologici.

Lo sviluppo della globalizzazione continuerà a produrre vincenti e perdenti – fra i paesi e nei singoli paesi. E continuerà a produrre benefici e costi. Riusciranno a trarne benefici solo i paesi industriali in grado di aumentare il proprio tasso di competitività attraverso la diffusione e convergenza di un insieme di tecnologie trasversali. Nell'area più avanzata, la diffusione delle nuove tecnologie si accompagnerà a una crescita del peso dei servizi alla produzione e a un relativo ridimensionamento – ma non certo scomparsa – del comparto manifatturiero.

B. Lo scenario neomercantilista

Date le variabili citate, questo primo scenario non è affatto scontato.

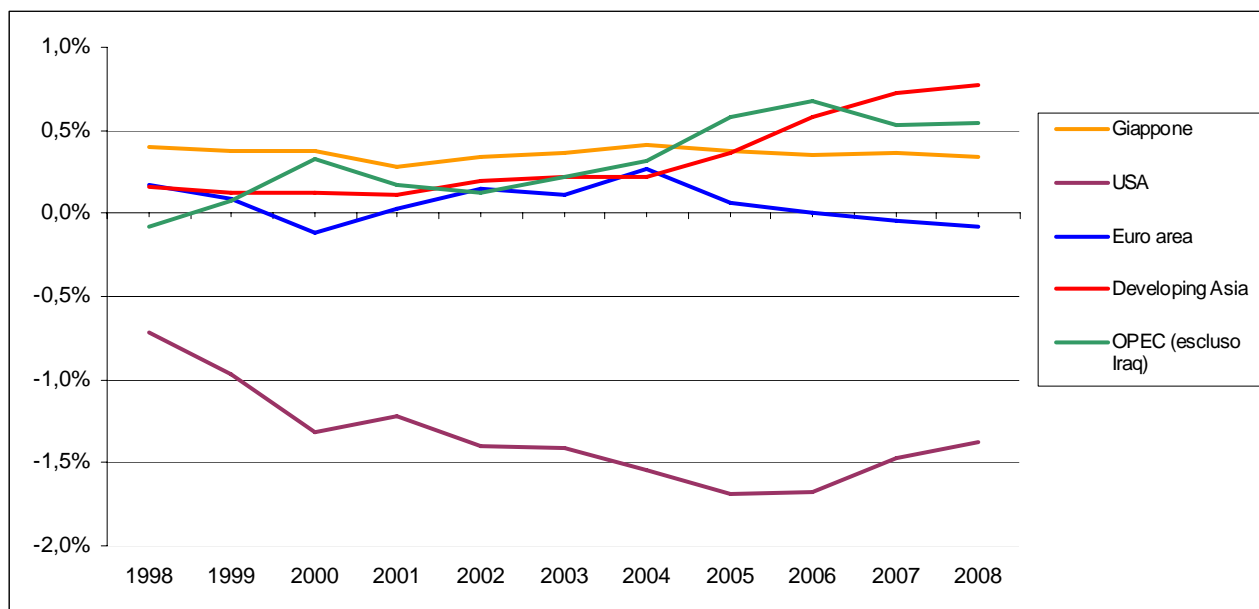
In realtà, la fase di espansione globale potrà essere rallentata più o meno severamente, nei prossimi 15 anni, da crisi e shock derivanti da un insieme di fattori, che già oggi tendono a ridurre il grado di apertura delle economie. Che i processi di globalizzazione si siano fermati e invertiti, è già avvenuto in passato, in particolare nei primi decenni del secolo scorso.

Una delle fonti principali di crisi è di tipo economico ed è collegabile agli squilibri globali, finanziari e commerciali.

In assenza di misure di aggiustamento – volte, come detto sopra, a ridurre il deficit corrente degli Stati Uniti e a riassorbire il surplus della Cina e delle altre economie dell'Asia – tensioni crescenti sono più che probabili.

Grafico 8

Squilibri delle bilance correnti nel sistema multipolare



Nota: in percentuale del PIL mondiale.

Fonte: IMF, *World Economic Outlook*, 2007.

Finora i progressi verso un aggiustamento sono stati limitati. La tesi che, nel lungo periodo, saranno i mercati a correggere gli squilibri globali attraverso mutamenti dei tassi di cambio (svalutazione del

dollaro) e dei prezzi relativi sono poco credibili. Le forze di mercato, infatti, potrebbero produrre un aggiustamento ordinato solo in assenza di maggiori shock nel sistema internazionale. Una visione, quest'ultima, che appare in netto contrasto con quanto è avvenuto con la crisi finanziaria a partire dalla fine del 2007, dopo l'impressionante catena di crisi finanziarie che avevano sconvolto nella seconda metà del decennio passato pressoché tutte le economie emergenti, dall'Asia, alla Russia, all'America Latina.

Un processo di aggiustamento affidato ai mercati sarebbe insomma troppo lento e comporterebbe rischi di nuove crisi finanziarie, inasprando tensioni commerciali già oggi vicine al limite di guardia in seguito all'ascesa dell'export dei paesi emergenti, in primo luogo di quello cinese.

Tanto più che lo scenario di sviluppo prima delineato presuppone profonde trasformazioni nelle specializzazioni produttive dei paesi, che diano spazi crescenti agli scambi di manufatti e servizi e accrescano le aperture dei mercati. Ma a questo riguardo, il sostanziale congelamento del Doha Round rischia di bloccare ogni progresso. Sembra invece consolidarsi la tendenza, che ha subito un fortissima accelerazione nel periodo recente, ad accordi commerciali bilaterali o regionali.

In questo contesto e soprattutto nell'area avanzata, il sostegno alle liberalizzazioni commerciali e, più in generale, al libero scambio tenderà a indebolirsi fortemente, con un aumento delle pressioni protezionistiche sia negli Stati Uniti che in Europa.

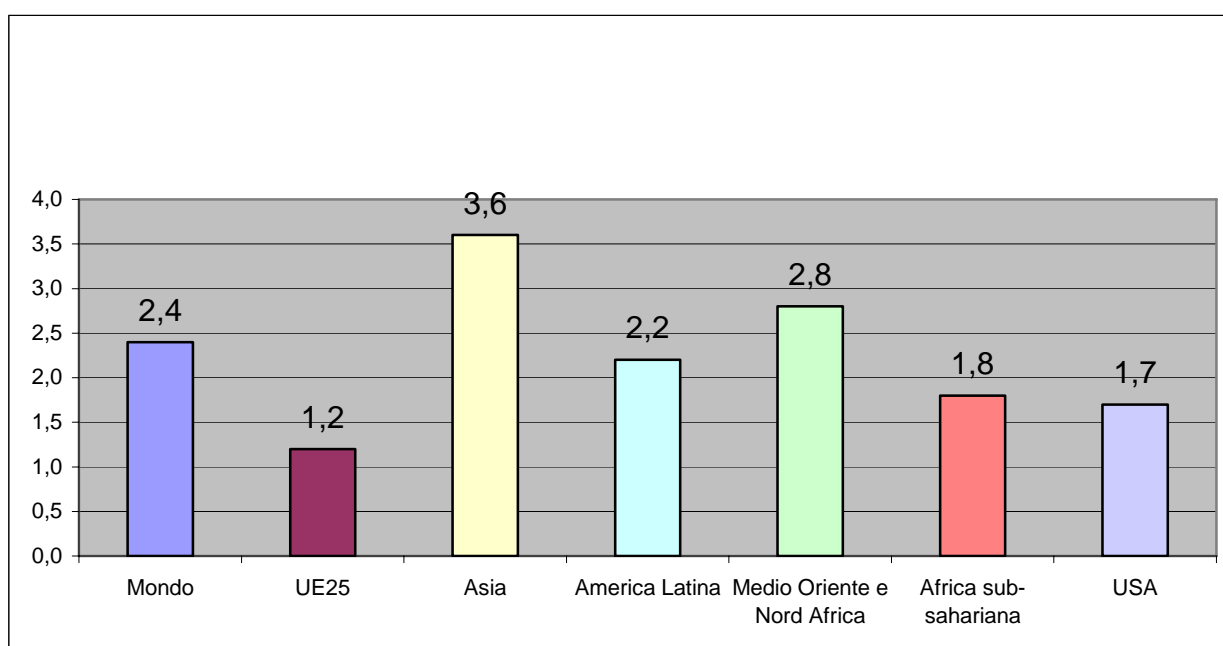
Ne consegue che la competizione tra i poli vecchi e nuovi potrebbe assumere forme "neomercantili", con reti di preferenze e regole sovrapposte e in aperto conflitto tra loro.

In un contesto multipolare dominato dai neomercantilismi, si può ipotizzare che il tasso medio di crescita dell'economia globale si ridurrebbe sensibilmente. Tale rallentamento si riverserebbe un po' su tutte le maggiori aree ma colpirebbe in particolare l'Europa e l'Unione Europea, quasi dimezzandone il potenziale di crescita vista la sua dipendenza dall'apertura delle economie.

Ciò che ci si deve chiedere, alla luce della crisi esplosa nel 2007, è se uno scenario di questo tipo non sia in realtà già cominciato. Il punto è che l'Unione Europea – a giudicare dalle previsioni del Grafico 9 – non ha interesse a rafforzarlo ma a moderarlo.

Grafico 9

Lo scenario del "neomercantilismo concorrenziale"*



* Tassi di crescita media annui 2011-2020.

Fonte: *The Economist Intelligence Unit, EIU Foresight 2020.*

Tabella riassuntiva
I due scenari e il loro impatto sulla crescita*

Aree	Multilateralismo globale	Neomercantilismo concorrenziale
Mondo	3,3%	2,4%
UE25	2,0%	1,2%
Asia	4,5%	3,6%
America Latina	3,0%	2,2%
Medio Oriente e Nord Africa	3,8%	2,8%
Africa subsahariana	2,5%	1,8%
USA	2,8%	1,7%

* Tassi di crescita media annui 2011-2020.

Fonte: *The Economist Intelligence Unit, EIU foresight 2020.*

La governance economica: le riforme indispensabili

Per moderare il secondo scenario, e rafforzare invece il primo scenario, gli obiettivi da perseguire sono almeno due: un aggiustamento degli squilibri finanziari globali, attraverso un accordo fra le aree monetarie e nuove misure di sorveglianza da parte dell’FMI (Appendice I); il mantenimento di un sistema commerciale aperto, garantito dal WTO.

Per un paese come l’Italia, largamente dipendente dall’export, i costi di una ripresa del protezionismo su scala globale sarebbero in ogni caso superiori a qualunque eventuale vantaggio. Anche nel caso (probabile) di un ulteriore congelamento del Doha Round, l’Italia continuerà quindi a sostenere l’esigenza di un accordo globale sulla liberalizzazione degli scambi, basato su concessioni reciproche (maggiore accesso al settore agricolo di Stati Uniti ed Europa per le economie emergenti; maggiore accesso al mercato dei beni industriali e dei servizi dei paesi emergenti per le economie avanzate).

La difesa di un sistema commerciale multilaterale non esclude, d’altra parte, un maggiore attivismo negoziale dell’Unione Europea verso i principali partner economico-commerciali.

Guardando in particolare ai rapporti Europa-Cina (le relazioni con la Russia sono trattate nel Capitolo II), i punti-chiave di un dialogo strategico dovranno essere:

- regole condivise sull’apertura del sistema economico globale, incluse misure di più efficace protezione della proprietà intellettuale. Il deficit commerciale dell’UE con la Cina è ormai attorno ai 250 miliardi di dollari e potrebbe presto superare quello degli Stati Uniti. Parte del problema deriva, come noto, dalle scelte monetarie della Cina e dagli ostacoli che rimangono agli investimenti esteri. Sono ostacoli che la Cina dovrà gradualmente ridurre. Come si vedrà subito, un atteggiamento responsabile e cooperativo di Pechino, nella gestione degli squilibri economici globali, è la premessa di un allargamento del G8;
- le linee di un accordo post Kyoto sul problema del cambiamento climatico, tenendo conto che la Cina è ormai il principale produttore mondiale di emissioni di anidride carbonica. L’Europa dovrà offrire alla Cina aiuti e tecnologie volte alla riduzione delle emissioni. Da parte sua, la Cina deve essere consapevole che la mancanza di impegni in campo ambientale finirà per essere vissuta, da parte europea, come una forma di concorrenza sleale.
- una discussione specifica sui problemi dello sviluppo del continente africano, data l’ascesa della presenza cinese nella regione (determinata dalla ricerca di risorse energetiche) e visto che gli aiuti cinesi tendono a indebolire le condizionalità europee in materia di cooperazione allo sviluppo e tutela dei diritti umani.

Attraverso un dialogo di questo tipo, l'Unione Europea darà un suo contributo all'evoluzione della Cina come *stakeholder* responsabile del sistema internazionale. In assenza di una evoluzione di questo tipo, una gestione multilaterale dell'economia globale sarà impensabile. Questa è anche la condizione perché la Cina eserciti un peso maggiore nelle istituzioni internazionali, che vanno riformate.

Dal punto di vista dell'Italia, sembrano essenziali le riforme seguenti.

1. Allargare il G8⁴

Il G8 costituisce una sorta di nucleo duro informale del sistema della *governance* globale. Il vantaggio è che la sua agenda connette economia e sicurezza. Lo svantaggio è che, con l'ascesa di nuove potenze, la configurazione G8 sembra ormai insufficiente per riuscire a trattare in modo efficace dimensioni decisive della *governance* globale.

Il G8 dovrà quindi essere :

- rafforzato per quanto riguarda la capacità propositiva, dotandolo di un segretariato;
- aperto, per la trattazione delle tematiche dell'agenda globale, alla partecipazione dei paesi non membri più direttamente interessati.

L'Italia sostiene da tempo la necessità di includere le potenze emergenti nelle attività del G8, per aumentarne l'efficacia. Ciò può e deve avvenire sulle singole *issues*, secondo una logica di *outreach* già in corso da anni e che va potenziata. Ma resta il fatto che la configurazione del G8 in quanto tale appare superata dai nuovi equilibri economici globali.

Come ovvio, qualunque ipotesi di allargamento ha sia benefici potenziali (un aumento di rappresentatività) che costi eventuali (una minore coesione interna). Secondo l'Italia, la valutazione degli uni e degli altri spinge verso la conclusione che un allargamento selettivo e graduale del G8 sia necessario (a Cina e India, anzitutto ed eventualmente a altre economie emergenti, come il Brasile o il Sud Africa o uno dei paesi dell'area Mediterraneo-Golfo). La partecipazione alle attività del G8 implica che un paese accetti il principio e le responsabilità di una gestione condivisa della *governance* globale.

2. Riformare il Fondo Monetario Internazionale e la Banca mondiale

Il Fondo Monetario, per mantenere efficacia, deve ormai ripensare la propria missione. La crescita di flussi privati di capitali e delle riserve delle economie emergenti hanno ridimensionato l'importanza del ruolo tradizionale del Fondo quale principale erogatore di prestiti (*lender*). D'altra parte, il Fondo deve potenziare le proprie funzioni di vigilanza sulla stabilità del sistema finanziario internazionale e il proprio ruolo nella prevenzione delle crisi finanziarie.

L'Italia è a favore di un processo di riforma del Fondo che preveda un rafforzamento del potere di voto dei paesi in via di sviluppo e delle economie emergenti. Al tempo stesso, l'Italia ritiene che questo processo vada bilanciato da parte europea attraverso un'iniziativa dei paesi euro per "consolidare" le rispettive rappresentanze, creando una "*constituency* europea". Il ruolo dell'Europa nel consiglio di amministrazione del Fondo acquisterebbe maggiore efficacia (Appendice I).

La Banca mondiale dovrebbe assumere, insieme al G8, un ruolo centrale nella formulazione delle strategie relative allo sviluppo di "beni pubblici globali": l'ambiente, la lotta alle grandi pandemie, la riduzione della povertà, la ricerca e sviluppo di nuove tecnologie di cui le economie dei paesi poveri possano beneficiare.

⁴ La maggioranza dei partecipanti al Gruppo di riflessione strategica si è espressa a favore dell'allargamento, ritenendo fra l'altro che sarà inevitabile. Ma si è espressa anche una solida posizione di minoranza, contraria all'allargamento sulla base della motivazione che aumentare il numero dei membri del G8 complicherebbe il processo decisionale e lederebbe così l'efficacia del Gruppo. L'allargamento, inoltre, non rientra negli interessi nazionali, visto che l'Italia, membro del G8, ha interesse a mantenere questo formato. Secondo questa posizione, converrebbe insistere invece su aperture selettive e a geometria variabile ai non-membri a seconda delle singole *issues*.

Nella fase attuale, il portafoglio di attività della Banca – centrato sui prestiti a paesi membri – sta perdendo rilevanza strategica, dal momento che i paesi a medio reddito hanno sempre maggiore accesso ai mercati finanziari internazionali mentre quelli a più basso reddito possono contare su maggiori aiuti, anche privati.

La Banca dovrebbe piuttosto rafforzare il suo impegno nei paesi “fragili” (circa una quarantina, prevalentemente localizzati nell’Africa subsahariana).

Quanto alla *governance* della Banca, una più equa distribuzione del potere di voto e nella rappresentanza dei vari paesi membri è ormai necessaria. L’Italia, che ha tradizionalmente svolto un ruolo di rilievo nella Banca mondiale, è favorevole al consolidamento della rappresentanza UE nel consiglio di amministrazione della Banca. Sebbene l’UE sia, nel suo complesso, il maggiore donatore della Banca, la frammentazione della sua rappresentanza ne riduce la effettiva capacità di contribuire alla formulazione delle politiche.

L’Italia continuerà anche ad appoggiare la ricostituzione dei fondi dell’IDA, in base al principio che gli aiuti multilaterali siano potenzialmente più efficaci.

Sul piano bilaterale, l’Italia intende rafforzare la propria politica di cooperazione verso l’Africa subsahariana, garantendo d’altra parte continuità negli impegni con l’America latina e senza escludere paesi nei quali l’Italia ha una delicata esposizione politica (Afghanistan, Libano e più in generale l’area mediorientale). A tale fine, e perché l’Italia si avvicini agli impegni assunti in sede UE, sarà indispensabile adeguare le risorse finanziarie disponibili – consolidando il trend avviato con la Legge finanziaria per il 2007, che ha pressoché raddoppiato i fondi per la cooperazione allo sviluppo.

La riduzione della povertà e l’aiuto allo sviluppo dell’Italia

Con una serie di impegni internazionali, i paesi del G8, l’Unione Europea e le Nazioni Unite hanno rilanciato dal 2000 in poi la politica di aiuto allo sviluppo, dopo una lunga fase di *aid fatigue*. La riduzione della povertà (il suo dimezzamento) è finalmente indicata come una delle condizioni indispensabili per moderare gli squilibri globali, promuovere i diritti umani (fra cui appunto il diritto a risorse primarie) e moderare le cause dei conflitti. Su questa base, la Dichiarazione del Millennio (2000) ha fissato obiettivi specifici di sviluppo (MDG) da raggiungere entro il 2015; mentre il Summit di Monterrey (2002) sulla Finanza per lo Sviluppo, ha indicato gli impegni finanziari per sostenere tali obiettivi.

L’Italia ha sottoscritto entrambi questi accordi e gli impegni finanziari concordati in sede europea (2002). Specificamente, gli impegni finanziari europei prevedono che l’Aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dei paesi dell’UE raggiunga (o meglio raggiungesse) lo 0,33% del PIL entro il 2006, lo 0,51% nel 2010 e lo 0,70% nel 2015. In realtà, e nonostante gli aumenti del 2007, l’APS relativo dell’Italia resta ancora assai inferiore a questa evoluzione prospettata, collocandosi al di sotto della media europea.

Per l’Italia, quindi, si tratta di colmare un ritardo rilevante in termini finanziari. E ciò in un quadro di forti vincoli di bilancio. Da una parte, dovranno essere compiuti sforzi ulteriori per rispettare gli impegni presi (è interessante su questo punto l’inclinazione dell’opinione pubblica: vedi Appendice II) e la propria credibilità come paese donatore. Un aumento dei Fondi renderebbe tanto più indispensabili la riforma della gestione dell’APS (da anni indicata all’Italia quale priorità dal DAC dell’OCSE) e un rafforzamento delle sue strutture tecniche.

Una scelta aggiuntiva è quella di insistere su un sistema di valutazione della cooperazione internazionale che dia priorità non solo agli impegni finanziari nazionali ma anche all’efficacia complessiva e al coordinamento degli aiuti (coerenza). L’Italia deciderebbe di conseguenza di destinare ai canali multilaterali gran parte dei propri aiuti (accentuando una tendenza già in atto).

Per l’Italia il problema diventerebbe quello di rafforzare la propria capacità di “gestire” i contributi nazionali alle istituzioni multilaterali.

La sicurezza nell'agenda globale

Economia e sicurezza globale sono fortemente interrelate. Come già accaduto in passato, un aumento del protezionismo (scenario "neomercantilista") potrebbe produrre tensioni conflittuali anche sul piano della sicurezza. D'altra parte, lo scenario "multilateralista", per essere praticabile, ha bisogno di progressi concreti non solo sul piano della *governance* economica ma anche su quello della sicurezza globale. Se non altro perché la facilità e la rapidità delle connessioni globali hanno di per sé facilitato l'ascesa di minacce transnazionali come il terrorismo e la criminalità organizzata (con il possibile allargamento del fenomeno ai paesi ricchi di materie prime: India, Cina, Russia, Nigeria, Brasile).

Nella visione dell'Italia, le priorità di un'agenda per la sicurezza globale sono la lotta contro il terrorismo e la proliferazione della armi di distruzione di massa, la protezione dell'ambiente e la sicurezza energetica (Capitolo II), la gestione delle crisi, con i loro possibili effetti di *spill-over* (Capitolo IV), la promozione dei diritti umani e dei valori democratici.

1. Il terrorismo internazionale non può essere combattuto soltanto con strumenti militari o repressivi. È indispensabile – vista la natura del fenomeno e la sua evoluzione in un sistema a rete, con cellule indipendenti e ormai diffuse in Europa – un forte aumento di cooperazione nel campo dell'intelligence, con ulteriori progressi a livello europeo e con un rafforzamento della cooperazione transatlantica. Sono anche necessari maggiori sforzi congiunti in sede G8, come nucleo di una più solida alleanza internazionale contro il terrorismo che potrebbe essere varata dalle Nazioni Unite nel 2011, in occasione del decimo anniversario dell'11 settembre.

2. La proliferazione nucleare, incluse le sue potenziali connessioni con la minaccia terroristica, è una problematica di assoluta centralità per la sicurezza del nostro paese, per quella atlantica e internazionale. Il rischio di proliferazione sta aumentando a causa di molteplici fattori, fra cui una maggiore accessibilità del *know how* e delle tecnologie, e una maggiore disponibilità di materiale fissile.

Le iniziative internazionali finora promosse non sono sufficienti a fronteggiare i rischi di proliferazione nucleare. Risolvere con successo la crisi iraniana sarà decisivo per evitare una crisi definitiva del regime di non proliferazione nucleare.

L'Italia ritiene necessario rafforzare il Trattato di Non Proliferazione (TNP), che rischia una vera e propria erosione, con progressi paralleli su tre fronti:

- a) il rafforzamento del sistema di salvaguardie dell'AIEA, rendendo vincolante il Protocollo aggiuntivo;
- b) l'attuazione concreta dell'art. 6 del TNP, che ribadisce gli obblighi di disarmo delle potenze nucleari insieme a quelli di non proliferazione. È ormai evidente che rientra negli interessi di sicurezza delle potenze nucleari stesse compiere passi decisivi di disarmo;
- c) il rafforzamento dei controlli internazionali sul ciclo del combustibile, incluse forme di consorzio per la produzione di energia destinata a usi pacifici.

L'Italia propone che il G8, che include quattro potenze nucleari, metta a punto un Piano d'azione per la *governance* nucleare del Ventunesimo secolo in vista della Conferenza di Revisione del TNP nel 2010.

3. Le Nazioni Unite: il ruolo europeo a New York

La sicurezza globale richiede anche un più efficace coordinamento fra le Nazioni Unite e gli organismi regionali.

Le Nazioni Unite restano la fonte principale della legittimità dell'azione internazionale nel settore della sicurezza. Non esiste all'orizzonte nessuna altra organizzazione che possa sostituire l'ONU in

questo ruolo, la cui efficacia dipende d'altra parte dal grado di consenso esistente fra i paesi membri del Consiglio di sicurezza.

In generale, l'Italia ritiene che vada rafforzato il coordinamento europeo all'interno delle Nazioni Unite, attraverso un più stretto raccordo fra le posizioni assunte a Bruxelles e le posizioni da assumere a New York. Il Trattato di Lisbona, introducendo la personalità giuridica internazionale dell'UE, offre nuovi strumenti in questo senso. La battaglia sulla moratoria della pena di morte ha reso evidenti i benefici di una maggiore coesione europea in seno alle Nazioni Unite.

Il nodo del coordinamento europeo ispira anche l'approccio dell'Italia al problema della riforma del Consiglio di Sicurezza. La posizione dell'Italia è che l'aumento dei seggi permanenti non risponda a quei criteri di efficacia e di legittimità democratica che dovrebbero orientare la riforma del Consiglio. In assenza di una ipotesi praticabile di seggio europeo, l'Italia ritiene preferibile un aumento dei soli membri non permanenti, secondo principi e modalità che riflettano criteri di "responsabilità regionale".

Nella gestione delle crisi l'attività delle Nazioni Unite può e deve essere resa più efficace attraverso il rafforzamento delle capacità a disposizione dell'ONU o che possano agire sotto mandato delle Nazioni Unite. La maggior parte delle principali missioni internazionali si basa oggi sull'interazione fra Consiglio di Sicurezza, NATO, UE. L'Italia dà un notevole contributo in questo senso, come dimostrano i livelli della sua partecipazioni a missioni internazionali di *peacekeeping* (Capitolo IV).

La crescita del numero e del ruolo degli organismi regionali, nei vari continenti, pone l'esigenza di un più sistematico collegamento operativo tra queste ultime e le Nazioni Unite. L'Italia propone di svolgere ogni anno nel quadro ONU un Vertice che riunisca l'insieme delle organizzazioni regionali, per aumentare le sinergie d'azione.

Diritti umani e promozione della democrazia nella politica estera

La sicurezza globale – in una fase in cui sono sempre più porosi i confini fra dinamiche interne e internazionali – non può essere fondata solo sulla sicurezza degli Stati; deve anche includere la sicurezza degli individui e dei loro diritti. Se uno degli effetti della globalizzazione è di creare relazioni dirette non più soltanto fra gli Stati ma fra le società, il rapporto fra i governi e le loro popolazioni ha per definizione un impatto esterno (dagli *spill-over* delle crisi locali, ai flussi di rifugiati, al narco-traffico, al controllo del terrorismo, fino alle condizioni sociali o ambientali di lavoro). In questo senso, il legame fra politica estera e promozione dei diritti umani non è solo di tipo ideale o identitario, per una democrazia europea come l'Italia. Rientra anche nella convinzione che una *governance* efficace del sistema internazionale non possa più tollerare sistematiche violazioni dei diritti umani.

Se questa è l'ottica in cui porsi – idealistica e realistica al tempo stesso – le politiche che ne conseguono non sono affatto semplici da praticare. Anche perché sono rapidamente svaporate le illusioni post-1989 sul trionfo globale del modello liberal-democratico. Il numero delle democrazie è cresciuto nel tempo. Ma si sono anche rafforzati, anzitutto sul piano economico, modelli fondati sulla combinazione fra autoritarismo e mercato.

Una prima difficoltà, quindi, è la ripresa di potenze che sembrano decise a stabilire un proprio e distinto modello politico, secondo formule che contraddicono, almeno per ora, la tradizionale convinzione secondo cui il capitalismo genera inevitabilmente le condizioni per la democrazia. Nel caso della Cina o della Russia (pure con tutte le differenze fra i due sistemi), ciò si combina sul piano internazionale a una difesa tradizionale, "assoluta", della sovranità nazionale e del principio della non ingerenza negli affari interni degli stati. Questa posizione – condivisa non solo dai paesi non democratici ma anche da paesi "sovranisti" in ascesa (un caso esemplare è l'India) – rende problematica l'adozione nel Consiglio di Sicurezza di politiche condivise per quanto riguarda la protezione dei diritti umani e la soluzione delle crisi umanitarie (Darfur, Birmania). Il sostanziale fallimento del Rapporto ONU sulla "Responsabilità di proteggere" è indicativo.

Una seconda, più tradizionale, difficoltà è come conciliare interessi e valori nei rapporti con i regimi autoritari. Una tesi possibile è che gestire questo problema a livello bilaterale sia inefficace, per i paesi europei, e nel lungo termine controproducente. Sarebbe quindi essenziale fare maturare un “senso comune europeo” sull’equilibrio da adottare fra interessi e valori, così da evitare che il tema dei diritti umani rimanga vittima di una competizione al ribasso fra politiche nazionali. In generale, il prevalere di approcci nazionali indebolisce i singoli attori europei mentre rafforza i regimi illiberali (il caso del Tibet, che segue le divisioni sulla visita in Europa del Dalai Lama, è particolarmente indicativo).

Un atteggiamento europeo condiviso potrebbe essere fondato su tre punti:

1. rientra sia negli interessi europei che in una strategia per la difesa dei diritti umani insistere sul piano economico bilaterale sul rispetto di principi di trasparenza e reciprocità, che hanno riflessi nel tempo anche sui criteri politici dello stato di diritto;
2. conviene perseguire tutte le forme possibili di collaborazione in settori come l’anti-terrorismo, la non proliferazione, l’ambiente, dove l’interesse a una collaborazione globale è evidente e nella logica di una “socializzazione” progressiva;
3. vanno in ogni caso condannate espressamente (e in modo congiunto sul piano europeo) violazioni comprovate dei diritti umani.

Un secondo ordine di problemi è legato alla promozione della democrazia, in Medio Oriente in particolare. L’esperienza di questi anni ha dimostrato che l’introduzione della democrazia elettorale, in società prive di un tessuto istituzionale ed economico solido, produce risultati indesiderati, può rafforzare partiti e movimenti illiberali o terroristi, alimenta nuove conflittualità. Anche la strategia basata sul cambio di regime ha prodotto risultati destabilizzanti.

La lezione da trarre non è di rifugiarsi nella difesa dello status quo. Ma di prendere atto che diffusione e consolidamento della democrazia, nei paesi privi di tradizioni democratiche, non possono essere imposti rapidamente dall’esterno, né risolversi attraverso il solo strumento delle elezioni. Senza rinunciare all’obiettivo di favorire la diffusione dei principi democratici, Europa e Stati Uniti dovranno ripensare le loro strategie.

In particolare, si dovrà adottare:

- una visione gradualista dell’agenda democratica;
- una concezione basata sulla priorità da attribuire allo sviluppo dello stato di diritto (*rule of law*);
- politiche di engagement condizionato, sulla base della convinzione che il totale isolamento favorisca anche la perpetuazione dei regimi stessi;
- politiche molto più rivolte ai contatti con gli attori sociali e non solo governativi.

Quadro sintetico

Si propone di:

- rendere più incisivo il ruolo del Fondo Monetario Internazionale nella sorveglianza macro-economica e nella prevenzione delle crisi finanziarie. Un accordo fra le grandi aree monetarie è ormai indispensabile.
- concentrare maggiormente l'attività della Banca mondiale nei paesi "fragili" dell'Africa subsahariana;
- rafforzare la coerenza della rappresentanza dell'Unione Europea all'interno delle istituzioni di Bretton Woods, creando in particolare una "constituency europea" nell'FMI.
- svolgere ogni anno, nel quadro ONU, di un Vertice che riunisca l'insieme delle organizzazioni regionali, per rafforzarne le sinergie d'azione;
- considerare un graduale e consensuale allargamento del G8 ad altri paesi principali *stakeholders* del sistema internazionale, subordinato alla disponibilità di questi ultimi ad assumersi crescenti responsabilità nella attuazione dell'agenda globale;
- creare un consorzio internazionale per il combustibile fissile, come parte di un Piano G8 contro la proliferazione nucleare
- adottare una politica condivisa europea sul modo di promuovere sul piano internazionali diritti umani e *rule of law*.

Allegato n. 1

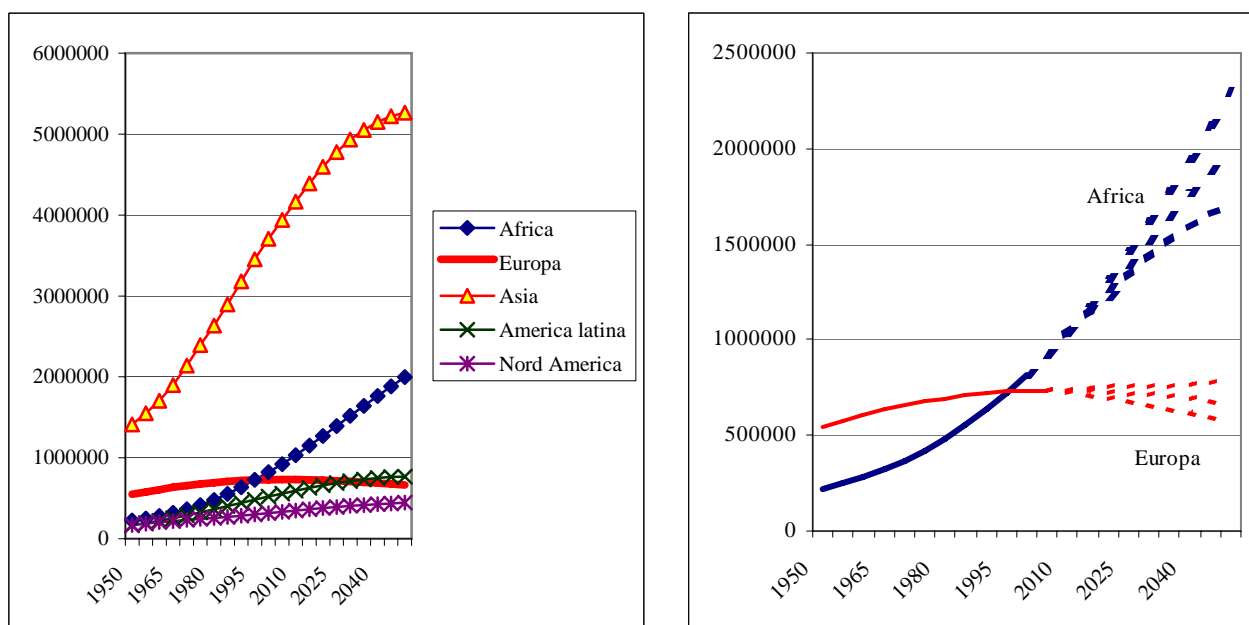
Gli scenari 2020: i trend demografici e tecnologici

La popolazione mondiale: aumento e invecchiamento

Secondo le proiezioni dell'ONU (2006) l'andamento della popolazione mondiale dovrebbe registrare nei prossimi decenni un aumento continuo, ma a tassi decrescenti e inferiori a quelli attesi ancora pochi anni fa. La popolazione complessiva del pianeta dovrebbe passare così dai 6,5 miliardi nel 2005 ai 7,7 nel 2020, ai 9,2 nel 2050.

Grafico 1

Le tendenze demografiche: evoluzione della popolazione mondiale nelle principali aree, 1950-2050*



* Previsioni dello scenario *baseline* dell'ONU, dati in migliaia di persone.

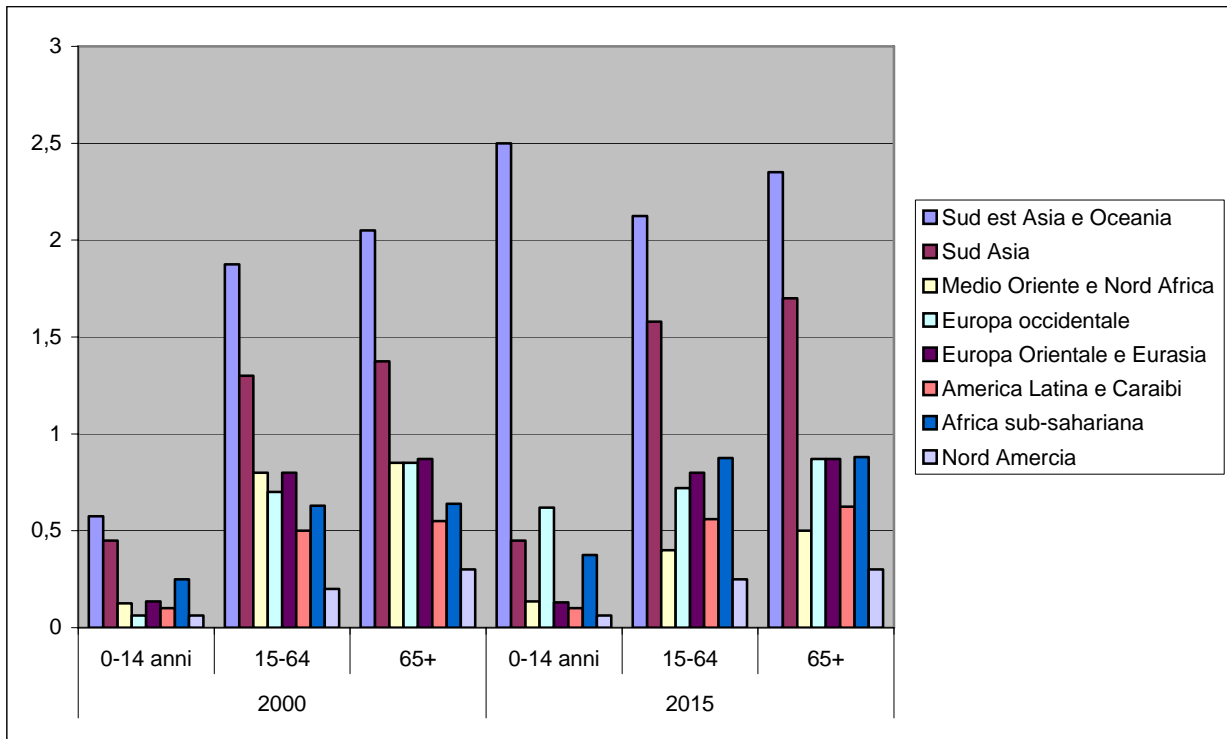
Fonte: ONU 2006.

La crescita della popolazione mondiale si concentrerà prevalentemente in Asia, (+16,7%, in termini assoluti da 3,9 miliardi nel 2005 a 4,6 nel 2020); soprattutto in India, mentre la popolazione del Giappone diminuirà e quella della Cina si stabilizzerà. In termini percentuali, tuttavia, tutte le maggiori aree perderanno quote a favore dell'Africa, che continuerà la sua crescita secolare (dall'8,8% della popolazione mondiale nel 1950 al 14,2% nel 2005, al 16,6% nel 2020, e al 21,7% nel 2050 e con incrementi assoluti da 922 milioni a 1,2 miliardi nello stesso periodo, + 38%).

L'area più industrializzata sarà caratterizzata da una popolazione totale sostanzialmente stabile o in diminuzione. Soprattutto l'Europa dovrebbe registrare una diminuzione sia in termini assoluti (da 731 milioni nel 2005 a 722 milioni nel 2020, -1,2%) che di quote sulla popolazione mondiale come già avviene dal dopoguerra (era il 21,6% nel 1950, l'11,2% nel 2005 e dovrebbe essere il 9,4% nel 2020 e il 7,2% nel 2050).

La popolazione mondiale non solo crescerà ma registrerà anche un relativo invecchiamento, diffuso un po' dappertutto con l'eccezione dell'Africa. Anche in questo caso, sarà particolarmente forte in Europa (soprattutto in Italia, Germania e Spagna) e contribuirà a penalizzare i futuri ritmi di espansione europea. In Asia investirà oltre che il Giappone anche la Cina. Gli USA ne risentiranno meno – con indubbi benefici sul loro potenziale di crescita – grazie ad un tasso di natalità relativamente elevato (+17%).

Grafico 2
Popolazione per aree e fasce d'età, 2000-2015



Fonte: World Bank Development Data Group.

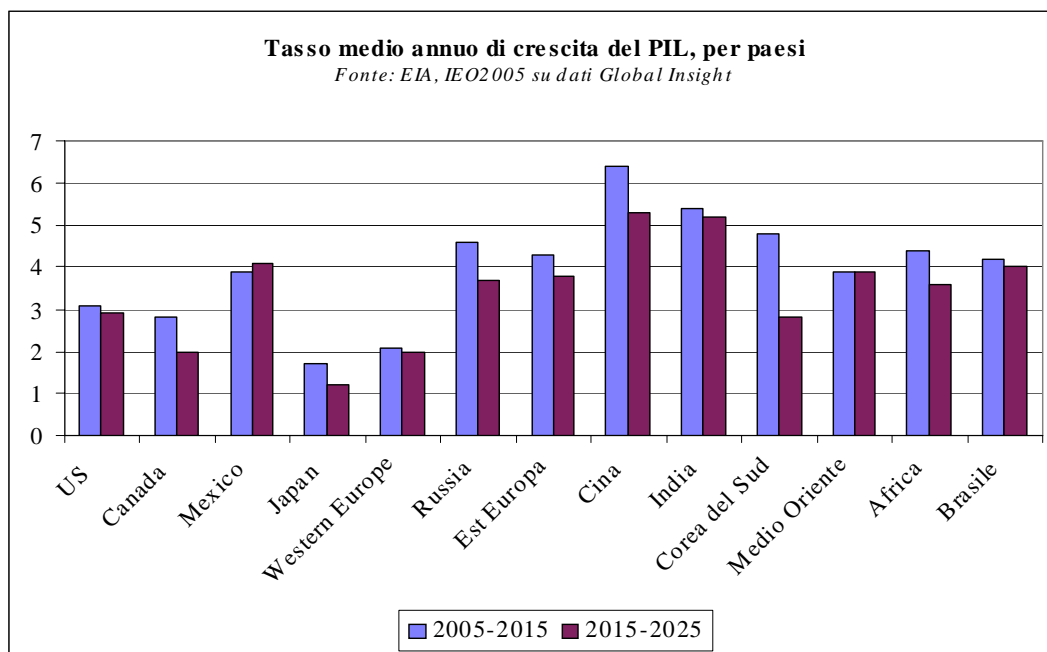
L'immigrazione integrerà il mercato del lavoro nei paesi con un tasso di disoccupazione contenuto e carenze di manodopera settoriali. Tanto l'ONU che l'OCSE, avvertono tuttavia che solo livelli estremamente elevati e continui di immigrazione potrebbero arrestare questo invecchiamento della popolazione dell'UE. In realtà, i paesi occidentali non saranno certamente in grado di assorbire livelli di immigrazione molto più elevati dei tassi odierni.

Tutto ciò produrrà conseguenze facilmente immaginabili: diventerà pressoché impossibile applicare simultaneamente, nei paesi industriali, forme di protezionismo a flussi di prodotti e a quelli di persone.

I mutamenti tecnologici

Lo sviluppo della globalizzazione continuerà a produrre vincenti e perdenti – fra i paesi e nei singoli paesi. E continuerà a produrre benefici e costi. Riusciranno a trarne benefici solo i paesi industriali in grado di aumentare il proprio tasso di competitività attraverso la diffusione e convergenza di un insieme di tecnologie trasversali (informazione, comunicazione, biotecnologie, nanotecnologie).

Grafico 3 Crescita del PIL per paesi*



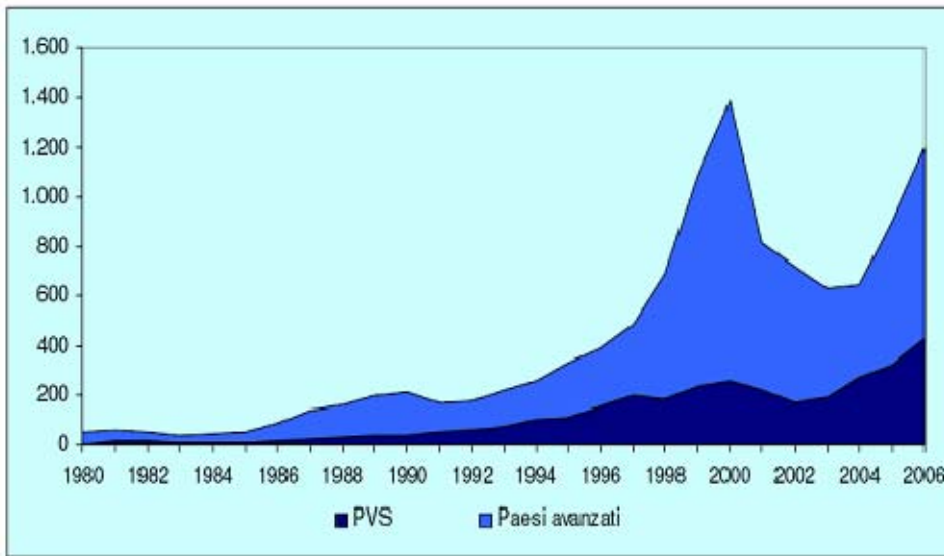
* Tasso medio annuo.

Fonte: EIA, IE02005 su dati Global Insight.

Nell'area più avanzata, la diffusione delle nuove tecnologie si accompagnerà a una crescita del peso dei servizi alla produzione e a un relativo ridimensionamento – ma non certo scomparsa – del comparto manifatturiero. Pressoché l'intero incremento netto dell'occupazione dell'area avanzata verrà assorbito dal settore dei servizi, in particolare dal segmento cosiddetto avanzato e ad alto valore aggiunto (educazione, sanità e servizi professionali alle imprese). Ma industria e servizi rimarranno comunque collegati: molti beni industriali saranno acquistati attraverso i servizi (si pensi a consumi come la comunicazione, la logistica, i media e la salute) e molti servizi saranno acquistati attraverso la vendita di beni industriali. Tutte le economie avanzate postindustriali saranno caratterizzate da una struttura produttiva composita, che integrerà in misura crescente manifatture e servizi, con un mix destinato a variare da paese a paese.

Nel nuovo contesto di competizione globale, i processi di frammentazione e delocalizzazione internazionale dei processi produttivi si moltiplicheranno. Si tratta di fenomeni assai poco sviluppati in altre fasi storiche, quando gli scambi tra Nord e Sud del mondo erano di natura inter-industriale: manufatti contro materie prime.

Grafico 4 I flussi mondiali di IDE, 1980-2006



Nota: dati in miliardi di dollari.

Fonte: UNCTAD, *World Investment Report 2006*.

Una parte non trascurabile dei manufatti e dei servizi prodotti verrà ormai ottenuta e distribuita all'interno di reti o network di imprese che si estenderanno a livello di grandi macroregioni, con forte specializzazione delle singole unità produttive.

Aumenterà anche il rischio, per i paesi poveri e per quelli che non riusciranno ad adattarsi alle dinamiche globali, di una crescente marginalità e irrilevanza economica.

CAPITOLO IV

Le priorità regionali: Balcani e Mediterraneo allargato

La fine della guerra fredda e l'emergenza terrorismo dopo l'11 settembre, in un contesto più complesso di minacce asimmetriche e provenienti da attori non statali, hanno avuto come effetto quello di muovere gradualmente le minacce alla sicurezza europea da Est verso Sud. L'Italia, data la propria collocazione geografica, si è venuta a trovare in una situazione di sovraesposizione rispetto ai rischi provenienti dal nuovo "arco di instabilità", che si estende oggi dalla regione dell'ex-Jugoslavia, il cui processo di dissoluzione è culminato con l'indipendenza del Kosovo, al Grande Medio Oriente, che include anche Iran e Afghanistan.

È da queste aree che provengono i rischi più immediati alla nostra sicurezza: traffici illegali, crimine transnazionale, immigrazione clandestina, infiltrazioni terroristiche, problemi di proliferazione nucleare, *failed states*. In queste aree abbiamo anche la più alta concentrazione di nostri soldati impegnati nelle operazioni di gestione delle crisi e di *peacekeeping*; e abbiamo – come si vedrà nel capitolo successivo – interessi economici rilevanti..

L'instabilità ai confini dell'Italia ha dimensioni complesse e profonde, inclusa quella demografica: la sua gestione richiede strategie di medio-lungo termine, sul piano bilaterale e multilaterale (vedi Allegato n. 1 su migrazioni e politica estera).

È in generale interesse dell'Italia multilateralizzare i costi della sicurezza regionale attraverso l'impegno comune delle principali istituzioni internazionali e regionali (l'ONU, l'Unione Europea, la NATO) nelle aree dell'arco di instabilità.

In campo economico, come vedremo, l'Italia – quale membro del G7/G8 e grande economia industrializzata – ha quasi naturalmente un ruolo e una proiezione globali; sul piano della sicurezza, i nostri interessi più immediati e le nostre capacità di media potenza inducono invece verso una più marcata specializzazione regionale. Che deve però combinarsi ai compiti derivanti dalla nostra partecipazione al sistema di alleanze euro-atlantico. Se, come appena detto, l'Italia ha interesse a condividere gli oneri della sicurezza regionale, deve anche essere disposta ad assumere una propria quota di responsabilità nella gestione della sicurezza globale. Il contributo italiano alla missione NATO in Afghanistan va letto in questo chiave e al tempo stesso riflette l'interesse nazionale nella lotta al terrorismo.

Le priorità di sicurezza regionale dell'Italia saranno concentrate nei prossimi anni nelle aree e paesi seguenti:

- a) Balcani ed Europa del Sud Est;
- b) area del Nord Africa/Mediterraneo e del Medio Oriente.

La stabilità dei Balcani come priorità strategica

La stabilità dei Balcani occidentali costituisce una priorità strategica per l'Italia. Se i Balcani non verranno stabilizzati, saranno l'Italia e l'Europa ad esserne destabilizzate.

Stabilizzare questa regione significa rispondere a due tipi di sfide diverse:

a) tensioni etnico-nazionali non ancora risolte, derivate dal processo di disgregazione dell'ex-Jugoslavia. In questo contesto, la definizione dello status finale del Kosovo (febbraio 2008) potrà anche dimostrarsi un fattore di stabilità nel medio-lungo periodo; ma appare inevitabile un difficile rischioso assestamento iniziale, che continua a richiedere una presenza europea, delle Nazioni Unite e della NATO. Rimane instabile anche la situazione della Bosnia-Erzegovina, dove il livello

raggiunto dagli aiuti internazionali ha nel tempo generato una sindrome da dipendenza, non solo economica ma anche istituzionale;

b) rischi come la criminalità organizzata, i traffici, l'immigrazione clandestina – che in parte hanno origine nei Balcani e in parte transitano dai Balcani. La permeabilità delle frontiere post-Jugoslave e la debolezza di alcuni degli Stati locali, favoriscono il transito di traffici illegali derivanti dall'Asia Centrale e dal Medio Oriente, diretti verso il nostro paese e verso altre nazioni europee. La crescita dell'economia informale e la difficoltà di determinare uno sviluppo sano dei fattori economici locali, contribuiscono all'intreccio fra gruppi criminali e istituzioni pubbliche.

In quest'area a ridosso della nostra frontiera adriatica, si stanno anche modificando gli equilibri internazionali. Infatti:

a) dopo la guerra contro la Jugoslavia (1999), la caduta del regime di Milosevic in Serbia (2000) e l'indipendenza del Kosovo (2008), l'interesse americano per la regione appare in declino e sembra ridursi essenzialmente ad alcuni *assets* geostrategici. A fronte di una prevedibile diminuzione dell'impegno americano, quello europeo e specificamente italiano dovrà essere rafforzato.

b) Sfruttando il vuoto prodotto dalla disintegrazione della Federazione Jugoslava, le divisioni fra i paesi europei e la volatilità istituzionale dei Balcani occidentali, la Russia sta estendendo la sua influenza nella regione. La Russia è ormai tornata nei Balcani. Ciò a seguito della sua politica energetica – con la costruzione di gasdotti e oleodotti diretti verso l'Europa attraverso i Balcani – dei forti investimenti diretti nella regione e infine, in minore misura, per affinità culturali e religiose (in particolare con la Serbia).

A fronte di tali tendenze, gli interessi strategici dell'Italia sono i seguenti:

a) consolidare la stabilità interna dei singoli paesi e il funzionamento delle istituzioni, soprattutto per quanto riguarda la giustizia e lo stato di diritto. Il consolidamento di Stati democratici è in effetti la misura più efficace per ridurre i traffici illegali verso l'Europa meridionale;

b) sostenere la progressiva integrazione di tutti i paesi adriatici e balcanici nell'Unione Europea e nella NATO (dove la via verso l'adesione è già aperta per Croazia, Albania e FYROM) . Per ora, solo la Croazia è prossima all'integrazione nell'UE. È importante che anche altri paesi della regione, a cominciare dalla Serbia, dall'Albania e dalla Macedonia, possano essere rapidamente coinvolti in formali negoziati di adesione. Complessivamente, un riequilibrio verso Sud dell'asse delle istituzioni euro-atlantiche rientra negli interessi strategici dell'Italia;

c) evitare, dopo l'indipendenza del Kosovo, che si crei un nuovo “momento nazionalista” nei Balcani (soprattutto in Serbia e in alcuni Stati non ancora consolidati, come la Bosnia e la Macedonia);

d) favorire lo sviluppo economico e sociale della regione balcanica, consolidando così anche le opportunità esistenti per il nostro sistema produttivo. Ciò implica fra l'altro un maggiore impegno nazionale per lo sviluppo dei collegamenti infrastrutturali: in particolare il collegamento Trieste-Fiume e il Corridoio n. 8, essenziale per la stabilizzazione dei Balcani meridionali.

Per tutelare tali interessi, è indispensabile sia un impegno nazionale attivo sia la capacità dell'Italia di influenzare – attraverso azioni congiunte con i maggiori paesi europei impegnati nella regione e con i paesi vicini (in particolare i membri dell'Iniziativa centro-europea) – la politica complessiva dell'UE.

Le reazioni alla dichiarazione di indipendenza del Kosovo hanno lasciato emergere specifiche divisioni europee. Ma hanno anche confermato l'esistenza di un accordo di fondo fra i membri europei del gruppo di contatto (Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia) e la volontà più generale dell'Europa di assolvere a responsabilità primarie sul terreno. Per l'Italia, il successo dell'UE in Kosovo è di fondamentale importanza per la stabilità della regione e per la credibilità dell'UE.

Nella visione dell'Italia, l'allargamento ai Balcani dell'Unione Europea è, a lungo termine, una politica meno onerosa per l'Europa di quanto non sia quella attuale, fondata su un mix di presenza diretta e di gestione indiretta dei rischi derivanti dai Balcani. Malgrado i forti contributi finanziari degli ultimi anni e l'impegno sul terreno di migliaia di militari, la realtà è che non sono ancora stati raggiunti risultati soddisfacenti – in assenza di progressi concreti verso un ancoraggio europeo.

L'Italia ritiene che l'Unione Europea dovrebbe assumere impegni più precisi verso i paesi della regione – concedendo in tempi rapidi lo status di paese candidato – ma al tempo stesso esigere impegni più precisi e vincolanti nel rispetto dei criteri di adesione (come del resto prevede la strategia di allargamento dell'Unione Europea adottata a partire dal 2007). Questa linea avrebbe il vantaggio di rendere nuovamente credibile la politica di allargamento, sia per i membri dell'Unione Europea (inclusi i loro cittadini) che per i paesi candidati. L'alternativa è che la “stanchezza” per l'allargamento indebolisca anche il potere di attrazione residuo dell'Unione Europea.

Nella visione italiana, il processo di adesione dei Balcani all'Unione Europea dovrebbe seguire un approccio regionale (così da evitare che i singoli Stati aderiscano all'UE gli uni contro gli altri).

Serbia e Albania sono due attori centrali, anche perché punto di riferimento delle principali minoranze presenti negli altri Stati della regione: il loro avvicinamento all'Unione Europea e alla NATO dovrà essere accompagnato, nella visione dell'Italia, dalla capacità di assumere comuni responsabilità per ciò che riguarda la stabilità regionale.

L'Italia ha interesse a consolidare i partenariati bilaterali con entrambi i paesi.

La relazione con l'Albania – a partire dall'intervento a guida italiana per la stabilizzazione del paese nel 1997 – ha fra l'altro permesso progressi importanti nel controllo dell'immigrazione clandestina. Anche grazie all'Iniziativa Adriatica, successivamente varata dall'Italia, i contagi più vistosi della criminalità montenegrina ed albanese sul nostro territorio sono stati contenuti.

Il rapporto con la Serbia ha un'importanza storica tradizionale e ha assunto nel tempo una notevole rilevanza economica, in cui rientra lo sviluppo di South Stream. Interesse dell'Italia è di sdrammatizzare le ripercussioni del riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo, con un rilancio delle relazioni bilaterali e continuando a sponsorizzare il rapido avvio di negoziati di adesione fra Belgrado e Bruxelles. È cruciale evitare un isolamento della Serbia. In questa chiave, l'Italia ritiene essenziali le iniziative europee per la liberalizzazione del regime dei visti. L'Italia favorisce anche nuove iniziative (borse di studio, programmi culturali) per rendere possibile una progressiva europeizzazione delle nuove generazioni serbe e delle nuove generazioni balcaniche.

L'indipendenza del Kosovo sotto “supervisione internazionale” dovrà essere gestita con la massima attenzione da parte dell'Unione Europea. L'obiettivo è di contribuire a rafforzare le basi di uno stato democratico, economicamente sostenibile e pienamente rispettoso dei diritti delle minoranze. La missione Eulex e la presenza della KFOR – cui l'Italia continuerà ad assicurare il proprio contributo – avranno quindi nei prossimi anni un ruolo centrale per fare evolvere il Kosovo verso un'indipendenza auto-sostenibile, che renda anche superflua nel tempo la presenza internazionale.

Sul piano bilaterale, la presenza italiana nell'area balcanica potrebbe trovare espressione in un Foro annuale “Italia-Balcani” con la partecipazione dei Primi Ministri e dei Ministri degli Affari Esteri dell'Italia e dei paesi dei Balcani Occidentali.

Lo sviluppo economico dell'area e l'apertura di nuove opportunità per il nostro sistema produttivo e commerciale, sono direttamente collegati alla maturazione istituzionale di quei paesi. È necessaria, da parte dell'Italia, un'azione strategica per rafforzarne le istituzioni, soprattutto nei settori della *governance* economica, del funzionamento della giustizia e della lotta contro la corruzione.

La prossimità dell'Italia ai Balcani occidentali ha favorito la proliferazione di iniziative locali e regionali, alcune di notevole dimensione, interesse e impegno. Rientra nella coerenza e nella efficacia della politica italiana nei Balcani che tali iniziative vengano più strettamente coordinate e razionalizzate.

Stati Uniti, Russia ed Europa: la necessità di un grand bargain regionale

La stabilizzazione dei Balcani e, in senso più ampio, dell'area del vicinato europeo ad Est (Moldova, Ucraina, Caucaso) richiederà uno sforzo di cooperazione tra Europa, Stati Uniti e Russia. Anche dopo l'11 settembre, rimane importante in quest'area il ruolo degli Stati Uniti, nostro principale alleato strategico.

La Russia è un attore-chiave: i suoi interessi nell'area vanno conciliati con quelli dell'Europa e dell'Occidente. Scenari conflittuali si rifletterebero anche su altri importanti dossier di sicurezza (a cominciare dall'Iran) e impedirebbero di stabilizzare i nuovi confini orientali dell'Unione Europea.

La Russia è di fatto un partner strategico – sia per l'Italia che per l'Europa nell'insieme. Con i recenti accordi industriali ENI-Gazprom (che prevedono l'accesso italiano all'*upstream* russo e quello russo al nostro *downstream*) aumenterà il grado di interdipendenza tra le nostre economie. Se i tassi di crescita russi continueranno ai livelli attuali, cresceranno inoltre le opportunità di interscambio commerciale in altri settori.

L'interesse a lungo termine dell'Europa e dell'Italia è che sui temi strategici e della sicurezza Stati Uniti, Russia ed Europa condividano i termini di un'intesa complessiva. L'Europa non avrebbe nulla da guadagnare da una progressiva accentuazione delle tensioni tra Russia e Stati Uniti.

Su questo sfondo, due dei passaggi più delicati sono e resteranno la gestione dell'indipendenza del Kosovo e del programma di difesa antimissilistica, con i loro riflessi sui rapporti tra la Russia e la NATO. Su entrambi i dossier, Kosovo e difesa missilistica, la NATO svolge infatti un ruolo centrale: come garanzia di sicurezza in Kosovo e come possibile foro di consultazione, già spesso usato per la difesa missilistica.

Il progetto americano di difesa antimissilistica deve essere strettamente raccordato con gli studi di fattibilità già avviati in ambito NATO. La collaborazione russa è tecnicamente possibile; trasformerebbe il sistema di difesa in uno sforzo collettivo aperto a molti partecipanti, con ricadute positive anche sulle politiche di contrasto alla proliferazione. Del resto, la natura stessa della difesa anti-missilistica richiede un sistema a rete, tanto più efficace quanto più geograficamente ampio. I tempi di realizzazione del sistema americano sono cruciali per l'esito di un negoziato con Mosca. Sarà importante mantenere il criterio della chiara identificazione di una specifica minaccia prima di procedere con lo schieramento delle varie componenti (radar e missili).

I rapporti con Mosca saranno influenzati dalle decisioni sui prossimi allargamenti dell'Alleanza. Mentre l'allargamento della NATO ai Balcani rientra nel completamento del sistema europeo di sicurezza, l'ipotesi di ulteriori allargamenti alle ex repubbliche sovietiche deve tenere conto di una molteplicità di fattori, inclusi la coerenza e solidità interna dell'Alleanza, la maturità dei paesi candidati e il consenso delle opinioni pubbliche interne, le prospettive del rapporto con la Russia. L'Italia ritiene che il principio della *open-door* dell'Alleanza occidentale (con i suoi vari strumenti) debba in ogni caso restare valido.

Il Mediterraneo “allargato”. Interessi dell'Italia e proiezione dell'Europa

Il Mediterraneo ha subito negli ultimi anni notevoli mutamenti, che ancora non si sono consolidati e che rendono quindi quest'area particolarmente fluida.

La fine della guerra fredda, l'11 settembre, la guerra in Iraq e l'ascesa dell'Iran hanno riconfigurato le caratteristiche della regione e gli equilibri tra le potenze. In particolare:

- si sono intensificate le interconnessioni tra le diverse aree subregionali (Maghreb, Mashreq, Golfo) sia sul piano economico, che su quello della sicurezza. Peso ed influenza economici dei paesi del Golfo nei paesi mediterranei sono in aumento; Iran ed Iraq sono diventate due variabili cruciali per la sicurezza dell'intero Medio Oriente. La maggiore potenza nell'intera regione, gli

Stati Uniti, concepisce la regione come “Grande Medio Oriente”, includendovi non solo il Golfo Persico ma ormai anche l’Afghanistan;

- insieme alle interconnessioni sono aumentati allo stesso tempo i fattori di divisione e polarizzazione economica e politica tra i diversi attori della regione, inclusi movimenti fondamentalisti o terroristi che hanno accresciuto la loro influenza sullo sfondo dei conflitti irrisolti (Israele-Palestina, Libano). Il Mediterraneo “allargato” è un’area oggi più differenziata e polarizzata, dove stanno mutando i rapporti di forza tra gli attori regionali (è visto come in ascesa l’Iran, è tornata più attiva l’Arabia Saudita), e dove le differenze economiche (paesi ad alto reddito, come i paesi dell’area del Golfo ed Israele, da un lato; e paesi ed aree economicamente depresse, dall’altro) si intrecciano con le divisioni e tensioni politiche (moderati e radicali), identitarie (sciiti e sunniti) e culturali (modernità e globalizzazione versus tradizione);
- è cambiato e aumentato anche il ruolo e l’interesse per la regione delle grandi potenze, tradizionali ed emergenti. Gli Stati Uniti restano la potenza predominante, ma la guerra in Iraq ha mostrato i limiti delle capacità di influenza americana; la Russia, dopo un periodo di eclissi successivo alla fine dell’URSS, si è riaffacciata nella regione, e le stesse potenze asiatiche emergenti, Cina ed India, guidate soprattutto dai loro interessi energetici, stanno rafforzando la loro presenza in quest’area (in particolare nel Golfo ma anche nei paesi produttori mediterranei e africani). L’Europa, finora considerata quasi esclusivamente un attore economico (*payer*), sta anch’essa assumendo un ruolo più profilato sul piano politico e della sicurezza (vedi la partecipazione ad UNIFIL in Libano e la missione a Rafah).

D’altra parte, la regione del Mediterraneo potrebbe assumere nel prossimo decennio, per il sistema internazionale e per l’Europa in particolare, una rilevanza analoga a quella che l’Europa centro-orientale ha avuto negli anni Novanta. Questa nuova centralità è anche una opportunità per la politica estera dell’Italia. In condizioni di maggiore sicurezza, il potenziale economico della regione potrebbe cominciare a concretizzarsi.

L’entità delle riserve finanziarie detenute da diversi paesi del Golfo sta diventando una componente essenziale del sistema economico globale. L’espansione demografica nell’Africa del Nord e Medio Oriente (dai circa 380 milioni attuali a 540 milioni circa entro il 2025) crea potenzialmente le condizioni di un importante mercato di sbocco per l’industria europea e per quella italiana (del resto già ben posizionata nella regione). Assieme a una maggiore sicurezza, progressi più rapidi all’interno di molti di questi paesi nel campo della *governance* economica e dello stato di diritto costituiscono le condizioni per uno sviluppo economico diffuso e sostenibile – che a sua volta favorirà la stabilità.

La pacificazione di questo vasto “arco di crisi”, dal Maghreb all’Iran fino all’Afghanistan, richiede una visione e una strategia integrate, pur tenendo conto di tutte le specificità dei vari teatri subregionali.

Sono finora state articolate due visioni principali. Una visione europea, quella del Processo di Barcellona e della Politica di vicinato, fondata sulla prospettiva dell’integrazione economica dell’area nel suo insieme e sull’avvicinamento politico-normativo di quei paesi verso gli standard europei. Economia e *institution building* sono stati gli strumenti europei per favorire una evoluzione dell’area. Una seconda visione, americana, ha fatto leva sulla tesi che il cambio di regime in Iraq potesse produrre uno *spill-over* regionale virtuoso. Dall’idea dell’esportazione rapida e forzata della democrazia, gli Stati Uniti hanno poi ripiegato sull’appoggio politico e militare ai regimi moderati, anzitutto in funzione di contenimento dell’Iran e dei suoi alleati regionali, come Hezbollah o, sul fronte palestinese, Hamas.

Il tempo ha in realtà fatto emergere i limiti delle due strategie. Sul versante europeo, i limiti di un approccio privo di una capacità di influire sulle dinamiche della sicurezza regionale ma comunque ostaggio dei vari conflitti irrisolti, in primis il conflitto israelo-palestinese. L’Europa non è riuscita tra l’altro a coinvolgere sufficientemente i paesi del Golfo, il cui peso relativo nella regione è

sensibilmente cresciuto. Nel caso americano, la politica dell'*engagement* dei paesi moderati – accompagnata dall'isolamento dell'Iran e dei movimenti fondamentalisti – non è riuscita ad attivare un processo regionale virtuoso, neanche dopo la Conferenza di Annapolis. Malgrado le difficoltà del processo (peraltro prevedibili), l'Italia ne sostiene i seguiti, anche al di là dell'orizzonte temporale della presente amministrazione americana.

Nel quadro attuale particolarmente fluido, l'Italia ha un fondamentale interesse al superamento di questa divisione fra un approccio *economy-first* (dell'Unione Europea) e uno *security-first* (degli Stati Uniti): in realtà, solo una revisione e una integrazione degli sforzi internazionali potrà produrre dei risultati.

L'Europa dovrà adattare e potenziare – come prevede il progetto di Unione per il Mediterraneo (Capitolo I) – il processo avviato a Barcellona alla metà degli anni Novanta. Un continuativo impegno americano resta necessario e auspicabile, in particolare sul fronte israelo-palestinese. Ma uno scenario regionale virtuoso potrà concretizzarsi solo se Stati Uniti ed Europa saranno capaci di articolare una strategia d'insieme che riesca a conciliare gli interessi e le responsabilità dei principali *stakeholders* regionali, e che includa le diverse dimensioni della sicurezza (militare, economica, umana).

Stabilizzare il Mediterraneo allargato – favorendo fra l'altro un'integrazione più omogenea di quest'area nell'economia mondiale – dovrebbe diventare uno degli obiettivi principali dell'agenda transatlantica del Ventunesimo secolo, così come l'abbattimento delle barriere tra Est ed Ovest in Europa lo è stato per il secolo precedente.

La strategia transatlantica per il Mediterraneo allargato dovrebbe essere fondata, nella visione dell'Italia, su quattro principi-guida:

- un approccio alla sicurezza basato su un mix di *balance of power*, di garanzie reciproche di fiducia, di impegni internazionali, di misure di disarmo (non certo su una chiave identitaria);
- l'importanza prioritaria della soluzione del conflitto israelo-palestinese, sulla base della formula dei due Stati, e la normalizzazione del rapporto tra Israele e paesi arabi;
- l'enfasi sulla *good governance* e lo stato di diritto, come condizioni (a differenza delle elezioni in sé) di una transizione graduale ma solida verso la democrazia anche nei paesi del Golfo;
- l'importanza della cooperazione regionale nel settore economico.

Vi sono tre subregioni di particolare importanza per l'Italia, dove sarà necessario concentrare sforzi e risorse.

In Nord Africa, l'Egitto gioca un ruolo peculiare – per dimensioni e tradizione di attivismo diplomatico – che lo rende un punto di riferimento politico, e non solo economico, per l'azione dell'Italia. L'Egitto, con il suo ruolo nella Lega Araba, costituisce il legame più diretto tra Maghreb e Medio Oriente. Potrebbe dare un contributo specifico al contenimento dell'instabilità regionale qualora si assumesse crescenti responsabilità.

Libia e Algeria sono gli altri due attori nordafricani con i quali l'Italia ha interesse a coltivare relazioni bilaterali importanti: non solo per ragioni energetiche e migratorie ma anche proprio per tentare di rimuovere le difficoltà che i due paesi frappongono all'integrazione orizzontale del Mediterraneo.

In quest'area, interesse generale dell'Italia è anche di mantenere le proprie posizioni economiche di fronte alla crescente concorrenza, soprattutto asiatica.

La seconda subregione cruciale per l'azione italiana è quella centrata sul Libano, sul quale convergono la questione israeliana e dove in effetti tendono ormai a scaricarsi i problemi di sicurezza del Medio Oriente. L'Italia deve massimizzare gli effetti positivi della sua assunzione di responsabilità nell'ambito di UNIFIL II, che segna una più forte presenza europea e, in prospettiva, un contributo per la risoluzione del problema arabo-israeliano. È nostro interesse che l'Europa si trasformi effettivamente da *payer in player* nel processo di pace, con una piena sinergia tra l'azione di sostegno umanitario, gli aiuti economici, e il potenziale ruolo di *peacekeeping* nell'ipotesi di un

accordo post-Annapolis. La sicurezza di Israele è, per l'Europa e per l'Italia, un obiettivo essenziale. È convinzione dell'Italia che l'UE possa e debba offrire un concreto incentivo alla collaborazione con Israele attraverso una partnership speciale.

La terza subregione è centrata sull'Iran, partendo dall'assunto che nuovi equilibri nel Golfo, nel dopo Iraq, debbano puntare a re-integrare un Iran che rinunci all'opzione nucleare militare nel quadro regionale. Va quindi adottata una strategia di *engagement* condizionato, che riesca a incentivare la trasformazione dell'Iran, con una combinazione di pressioni negative e positive, in un attore responsabile. Potrebbero aprirsi delle finestre di opportunità per effetto del dibattito interno alla leadership iraniana e del ricambio ai vertici dell'amministrazione americana; l'Italia dovrà sapere cogliere queste eventuali opportunità operando per mantenere la coesione del fronte europeo non soltanto sulla pressione da esercitare su Teheran rispetto al programma nucleare (incluse le sanzioni internazionali), ma anche su possibili incentivi concreti da offrire per un negoziato regionale. La soluzione del problema iraniano richiederà comunque un solido fronte internazionale e in particolare una piena collaborazione tra Stati Uniti, Europa e Russia.

L'Afghanistan e le missioni internazionali

La presenza italiana in Afghanistan riflette la convergenza di tre tendenze: la risposta alla minaccia del terrorismo internazionale dopo l'11 settembre; il notevole ampliamento della regione spesso definita "Grande Medio Oriente", in virtù di alcuni degli effetti-contagio menzionati in precedenza; il tradizionale interesse italiano a contribuire direttamente a missioni multinazionali di gestione delle crisi sotto mandato del Consiglio di sicurezza, rafforzato dalle particolari circostanze del dopo-11 settembre 2001. Quest'ultima tendenza è di tipo globale, e definisce interessi "di sistema": l'interesse italiano a tutelare la propria posizione nella NATO, con una partecipazione diretta alle sue principali missioni; e l'interesse per una risposta multilaterale alle dimensioni assunte dai problemi della sicurezza, in particolare ai problemi derivanti dal fenomeno dei *failed states*. Motivazioni che spiegano la collocazione italiana tra i maggiori contributori alle missioni di *peacekeeping*. Nel caso della missione in Afghanistan, il cui successo resta decisivo per il futuro della credibilità e della coesione della NATO, queste motivazioni si sovrappongono: è perciò più necessario che mai comunicare adeguatamente a un'opinione pubblica comunque conscia della posta in gioco (Appendice II) il senso delle scelte compiute da due successivi governi.

L'Afghanistan è una missione complessa che richiederà un impegno paziente e di lungo periodo – militare e civile – da parte dell'intera comunità internazionale, con il sostegno consapevole delle opinioni pubbliche. Ritiri "prematuri", come l'esperienza insegna, sarebbero rischiosi per la stabilizzazione di quel paese e dell'intera regione: gli esiti risulterebbero in futuro ancora più costosi per la comunità internazionale.

L'impegno sul terreno deve d'altra parte essere concepito come parte di una strategia politica e di ricostruzione economica più efficace dell'attuale, che consenta un reale rafforzamento delle istituzioni democraticamente elette e che dia risultati più rapidi sul fronte delle condizioni di vita della popolazione. La stabilizzazione dell'Afghanistan presuppone inoltre impegni cooperativi da parte dei paesi della regione, tra cui in particolare Pakistan, India e Iran.

È in questa doppia ottica che l'Italia vede nella prossima Conferenza internazionale per il sostegno all'Afghanistan (giugno 2008) un possibile, importante progresso. Nel corso del 2007, del resto, sia in sede NATO che nel Consiglio di sicurezza, l'Italia aveva insistito sull'importanza di una Conferenza di questo tipo, promuovendola assieme alla Germania e alla Francia.

Box: i criteri per la partecipazione italiana alle missioni di pace

Kosovo, Afghanistan e Libano sono i principali teatri dove l'Italia è impegnata nelle missioni internazionali di pace. La domanda di truppe per missioni di *peacekeeping* all'estero è in crescita: si è trattato di un trend costante nel dopo guerra fredda, che è presumibile continui anche nei prossimi anni, dato un contesto di sicurezza internazionale segnato da crisi prevedibili all'interno di Stati fragili, con effetti di *spill-over* (regionali o internazionali). Il nostro paese è attualmente tra i maggiori contributori di truppe a missioni internazionali (al 9° posto per operazioni a guida ONU; al 2° posto per operazioni a guida UE; al 4° posto per operazioni a guida NATO), livello che riflette del resto il nostro "rango" politico in Europa e nella NATO.

L'Italia, in quanto esponente e beneficiaria di un sistema di sicurezza internazionale largamente basato sulla cooperazione fra le Nazioni Unite e le istituzioni euro-atlantiche (ONU-NATO-UE), è interessata a difendere questo suo ruolo. Se decidesse di non assumersi responsabilità di primo piano per quanto riguarda il contributo a questo tipo di missioni, indebolirebbe la sua posizione internazionale e quindi, a termine, anche le garanzie della propria stessa sicurezza. Va aggiunto che l'epoca in cui un paese poteva sperare di essere un puro "consumatore" di sicurezza prodotta da altri è ormai alle nostre spalle. Il *free riding* internazionale, perlomeno per ciò che riguarda missioni internazionali legittimate dalle Nazioni Unite, è sempre più costoso per le sue conseguenze politiche.

Allo stesso tempo, la limitatezza delle risorse imporrà di effettuare delle scelte per stabilire, di volta in volta, "se" e "dove" inviare contingenti italiani, nell'ambito del nostro impegno complessivo.

È quindi opportuno individuare – nella cornice dei noti dettami costituzionali – alcuni criteri di riferimento più specifici per la nostra partecipazione alle missioni all'estero, che guidino la scelta delle priorità per i prossimi anni.

Partecipare a una data missione sarà particolarmente importante, per l'Italia, in presenza di una o più delle seguenti condizioni, in particolare che:

- la crisi rappresenti, per ragioni geografiche, una minaccia diretta alla sicurezza dell'Italia o riguardi un'area dove siano in gioco rilevanti interessi nazionali ed europei;
- la missione coinvolga direttamente le principali organizzazioni internazionali e alleanze di riferimento (ONU, UE, NATO) con i relativi obblighi di solidarietà sul piano dei contributi (*burden-sharing*);
- vi sia una situazione di straordinaria necessità ed urgenza sul piano umanitario, anche al di là delle aree regionali prioritarie per l'Italia.

Sarebbe opportuno prevedere la costituzione, per ciascuna missione di pace all'estero, di un gruppo di lavoro interministeriale, per assicurarne la gestione efficace ed il costante monitoraggio. Indispensabile è poi una riforma dei meccanismi parlamentari di finanziamento delle missioni all'estero.

Il contesto delle missioni internazionali di gestione delle crisi è d'altra parte in evoluzione. Esiste ormai una esperienza consolidata da cui si stanno traendo lezioni, anche sulla base di risultati deludenti o inferiori alle aspettative. In termini molto generali, per favorire ricostruzione e sviluppo, nei contesti di insicurezza, sono necessari approcci innovativi e sinergici fra impegno militare e civile. Ed è necessario un impegno a lungo termine. La presenza militare, indispensabile, deve essere accompagnata da più efficaci strategie politiche e di ricostruzione economica. In questa chiave, l'Italia ritiene che sia opportuno sviluppare una riflessione più approfondita – nelle Nazioni Unite, nell'UE e nella NATO – sulle missioni internazionali.

Allegato n. 1

Il nodo dell'immigrazione e le scelte di politica estera

L'immigrazione non è più da tempo una priorità esclusiva di politica interna. L'aumento della pressione migratoria verso l'Italia e l'Europa ha reso ormai decisiva anche la dimensione esterna della politica migratoria. È sempre più evidente, infatti, che una efficace gestione dei flussi richiede accordi bilaterali con i paesi di origine, un aumento di cooperazione europea e accordi internazionali.

L'Italia da paese di emigrazione (tra il 1860 ed il 1970 sono emigrati circa 30 milioni di nostri cittadini) è diventato negli ultimi decenni dello scorso secolo un paese di immigrazione, con tassi di crescita del fenomeno che stanno diventando fra i maggiori in Europa (un aumento del 20% circa nel 2007). Come nel resto di Europa, ciò genera un paradosso: per ragioni demografiche ed economiche, vi è bisogno di importare lavoratori; per ragioni di sicurezza – e date le difficoltà di integrazione – è una immigrazione non desiderata. Secondo i dati di Eurobarometro (2007), il 50% degli europei considera gli immigrati una risorsa; l'altra metà una minaccia.

Ne derivano bisogni e paure. Una delle missioni centrali della politica migratoria contemporanea è di riuscire a mediare fra i primi e le seconde.

Il caso europeo dimostra che l'aumento dei flussi verso il vecchio continente è dovuto sia a una crescita strutturale della domanda, trainata da fattori economici (crescita del settore dei servizi e del sommerso) e demografici (si prevede che nell'Europa a 27 la popolazione in età lavorativa si ridurrà da qui al 2050 di ben 59 milioni di individui); sia a *push factors*, legati anche ai focolai di crisi (prima nei Balcani occidentali, alla fine degli anni Novanta, e nel Vicino Oriente – emigrazione curda; poi, e in misura crescente, in Africa subsahariana). Il risultato di questa doppia dinamica è un aumento costante del saldo migratorio del continente europeo, che ha superato perfino quello nord-americano.

Tabella 1: Il peso relativo dell'Europa e del Nord America nella geografia migratoria globale (in termini di stock; in migliaia).

	2000	2005
Stock globale di migranti	174.781	190.634
Di cui in Europa (valore assoluto e come % stock globale)	56.100 32,1%	64.116 33,6%
Di cui nell'UE (valore assoluto e come % stock globale)	26.429 (UE-15) 15,1%	39.788 (UE-25) 20,9%
Stock di migranti in Nord America (valore assoluto e come % stock globale)	40.844 23,4%	44.493 23,3%
Di cui negli USA (valore assoluto e come % stock globale)	34.988 20,0%	38.355 20,1%

Fonte: elaborazione CeSPI su dati Population Division, Nazioni Unite (*International Migration, 2002 e 2006*).

Tabella 2: Il peso relativo dell'Europa e del Nord America nella geografia migratoria globale (in termini di saldo migratorio; in migliaia).

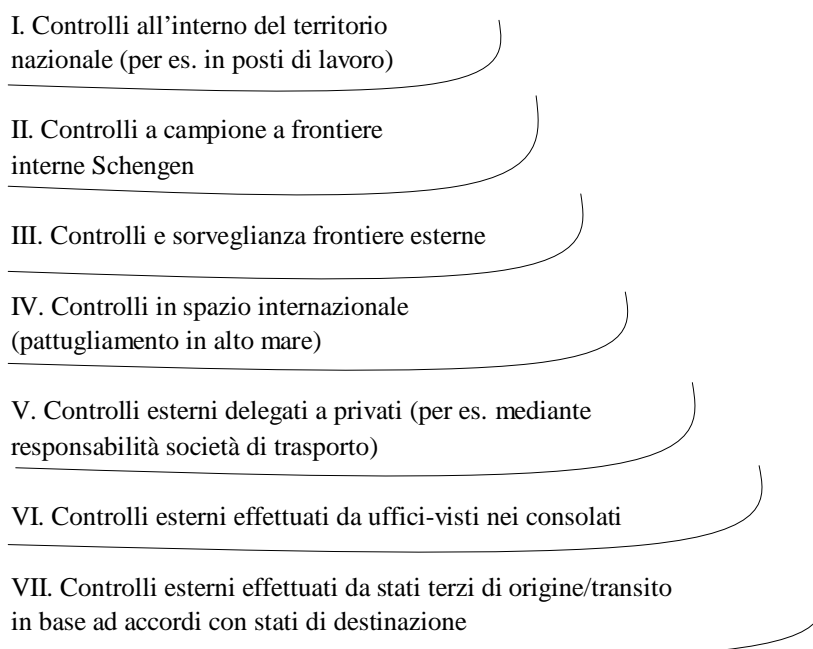
	1995-2000	2000-2005
Saldo migratorio Europa (media annuale)	769	1.083
Di cui UE	621 (UE-15)	1.178 (UE-25)
Saldo Nord America	1.394	1.370
Di cui USA	1.250	1.160

Fonte: elaborazione CeSPI su dati Population Division, Nazioni Unite (*International Migration, 2002 e 2006*).

L'evoluzione progressiva delle politiche migratorie europee può oggi essere ricondotta a due tendenze: l'“esternalizzazione”, ossia il tentativo di anticipare i controlli dei flussi illegali, spostandoli al di fuori dei confini europei (e dei nuovi confini dell'Europa allargata); l'“europeizzazione”, con il trasferimento a Bruxelles di funzioni rilevanti per il controllo dei flussi migratori, in particolare illegali (come dimostra la creazione di Frontex, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Unione). La cooperazione europea in materia di politiche migratorie è avvenuta prima sul terreno intergovernativo (il processo avviato con Schengen), poi su quello comunitario (da Amsterdam fino al Trattato di Lisbona).

Attraverso questa doppia tendenza – verso l'“esternalizzazione” e verso l'“europeizzazione” – la politica migratoria ha travalicato la sfera della politica interna, investendo la sfera delle politiche estere. Il risultato complessivo è il modello – “multilivello” – riassunto nella Figura seguente.

Figura 1: Il modello europeo di controllo migratorio “a strati”



In una fase iniziale, la politica migratoria estera (PME) si è strutturata essenzialmente attraverso l'azione in campo internazionale delle agenzie di *law enforcement* e dei ministeri preposti all'ordine pubblico e alla sicurezza interna. Nel caso italiano, la delega di fatto della PME al Ministero dell'Interno (con piccole fette di competenza ad altri settori: accordi bilaterali in materia di immigrazione per lavoro al Ministero del Welfare/Solidarietà sociale) è stata a lungo evidente. In un secondo tempo, le amministrazioni degli Esteri, le diplomazie e la *policy community* competente in materia di azione esterna (compresa la cooperazione allo sviluppo) hanno recuperato influenza su questo terreno. Fra l'altro, l'Italia è stata uno dei primi paesi europei – come dimostrano gli accordi degli anni Novanta con Albania e Tunisia – a ritenere indispensabile una concertazione con i paesi di origine e di transito dei flussi.

Il ruolo di coordinamento generale della politica migratoria è attribuito in Italia alla Presidenza del Consiglio, non solo in virtù di principi costituzionali generali, ma anche di disposizioni specifiche, come quella che rende competente il Presidente del Consiglio a emanare il decreto-flussi annuale e il documento di programmazione triennale. Nel caso del Ministero degli Affari Esteri, l'assunzione di un ruolo più significativo è ancora resa difficile, oltre che da scelte legislative, da inadeguatezze

infrastrutturali, in particolare da una rete consolare tradizionalmente modellata sulle esigenze di un paese di emigrazione, non di immigrazione. Un adattamento conseguente appare indispensabile.

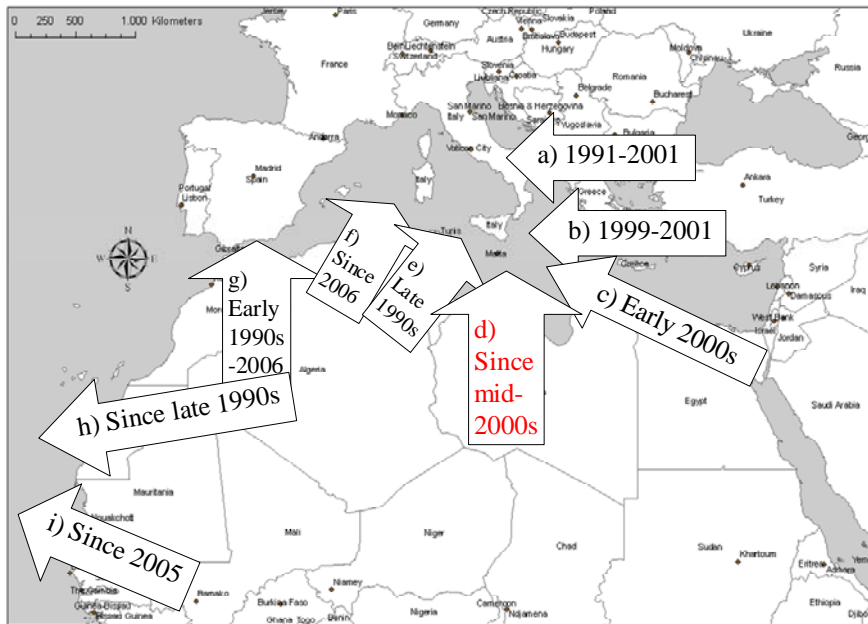
Sarebbe opportuno istituire un Comitato interministeriale per la politica migratoria estera (Ministeri dell'Interno, Esteri, Lavoro, Solidarietà sociale, Politiche comunitarie) per l'elaborazione ed attuazione di una politica nazionale coerente.

Per l'Italia, esposta soprattutto ai flussi provenienti dai Balcani e dal Mediterraneo, la politica migratoria va vista come parte integrante delle priorità regionali. Un obiettivo fondamentale sarà quindi quello di riuscire a combinare esigenze di sicurezza interna, esigenze del mercato del lavoro e contributo alla stabilità socio-politica delle aree estere vicine per noi prioritarie. È d'altra parte evidente che alla politica nazionale deve combinarsi un aumento di cooperazione europea: rientra negli interessi dell'Italia, come paese particolarmente esposto, una maggiore coesione europea non solo nel controllo dei flussi di immigrazione illegale ma anche nella gestione dell'immigrazione legale (politica dei visti, blue card per immigrati altamente qualificati, eventuale definizione di alcuni standard comuni in materia di immigrazione stagionale, etc.).

Come noto, l'Italia ha in parte gestito il problema dei flussi migratori con una politica di quote ad hoc allocate ai diversi paesi di origine, che perde però efficacia quando la lista dei paesi beneficiari si allunga eccessivamente (vedi la Tabella 3 a fine paragrafo). Inoltre, nel caso di partner che sono grandi paesi di emigrazione (come ad esempio l'Egitto o la Nigeria) non appare credibile l'argomento, che poteva essere ancora plausibile nel caso albanese, secondo cui l'apertura di canali legali di ingresso possa realmente disincentivare il ricorso ai canali illegali e ai trafficanti.

Non c'è dubbio, d'altra parte, che la cooperazione con i paesi di origine e di transito sia una condizione necessaria per debellare reti internazionali di traffico di migranti. Ne è una prova la natura dinamica della geografia delle rotte di *human smuggling* nel Mediterraneo nel corso degli ultimi anni (fig. 3). Mano a mano che forme di cooperazione efficace si sono instaurate con paesi terzi rivieraschi, rotte precedentemente molto battute si sono inaridite, e i traffici si sono spostati su rotte nuove. Ma se la cooperazione con i paesi di origine e transito è condizione necessaria, essa non è però condizione sufficiente di una maggiore efficacia. Quando la controparte disponga di leve negoziali sufficientemente forti in altri campi, ottenere un grado di cooperazione sufficiente sul terreno migratorio richiede tempi lunghi e notevoli sforzi politico-diplomatici (come dimostra il caso difficile della Libia).

Figura 3: Evoluzione delle rotte dei traffici illegali nel Mediterraneo (come conseguenza dei nuovi *push factors* e dei progressi nel *law enforcement* internazionale)



Legenda:

- a) Albania-Puglia (Canale di Otranto);
- b) Turchia-Italia meridionale (Puglia, Calabria e Sicilia);
- c) Egitto-Italia meridionale (Calabria e Sicilia);
- d) Libia-Sicilia;
- e) Tunisia-Sicilia;
- f) Algeria-Sardegna;
- g) Marocco settentrionale-Spagna meridionale (Andalusia);
- h) Marocco meridionale/Sahara occidentale-Isole Canarie;
- i) Mauritania/Senegal/Guinea Bissau-Isole Canarie.

Tabella 3: paesi beneficiari di quote privilegiate nella politica italiana sulle ammissioni (1998-2007)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Albania	3,000	3,000	6,000	6,000	3,000	1,000	3,000	3,000	4,500	4,500
Algeria	/	/	/	/	/	/	/	/	/	1,000
Marocco	1,500	1,500	3,000	3,000	2,000	500	2,500	2,500	4,000	4,500
Tunisia	1,500	1,500	3,000	3,000	2,000	600	3,000	3,000	3,500	4,000
Somalia	/	/	/	500	/	/	/	100	100	100
Egitto	/	/	/	/	1,000	300	1,500	2,000	7,000	8,000
Moldova	/	/	/	/	500	200	1,500	2,000	5,000	6,500
Nigeria	/	/	/	/	500	200	2,000	2,000	1,500	1,500
Sri Lanka	/	/	/	/	1,000	500	1,500	1,500	3,000	3,500
Bangladesh	/	/	/	/	/	300	1,500	1,500	3,000	3,000
Pakistan	/	/	/	/	/	/	1,000	1,000	1,000	1,000
Argentina	/	/	/	/	4,000	200	/	/	/	/
Argentina, Uruguay, Venezuela							400	200	500	500
Filippine	/	/	/	/	/	/	/	1,500	3,000	5,000
Ghana	/	/	/	/	/	/	/	/	1,000	1,000

CAPITOLO V

L'Italia nella competizione globale: la politica economica estera

La ristrutturazione in atto degli equilibri economici non ha natura ciclica: è dovuta all'affermazione di un nuovo assetto dell'economia globale, che tende verso scenari multipolari (Appendice I).

Una delle caratteristiche essenziali dell'attuale contesto competitivo è la combinazione fra una più intensa concorrenza tra imprese e un più acceso confronto tra sistemi-paese, ossia tra sistemi nazionali e regionali caratterizzati da diverse strutture manageriali, diversi meccanismi di intermediazione finanziaria, diverse relazioni industriali, diversi assetti istituzionali. La complessità dell'attuale fase di competizione globale consiste proprio in questa interazione tra forze di mercato (imprese) e spazi-strutture nazionali-regionali, che conservano un ruolo importante.

Anche per questa ragione, le sfide poste dal mercato globale comportano decisioni di politica estera influenzate in misura crescente da fattori economici. Per i singoli paesi, si tratta di definire un disegno strategico di “diplomazia politico-economica”, volto all'acquisizione di vantaggi competitivi.

La sfida dell'internazionalizzazione per l'economia italiana

Il sistema produttivo italiano ha caratteristiche specifiche, che incidono anche sulle strategie per promuoverne la competitività internazionale. Un primo dato è il ruolo del settore manifatturiero: insieme alla Germania e al Giappone, l'Italia è la sola economia avanzata in cui il contributo del settore manifatturiero al PIL e all'occupazione resta superiore al 20%. Una seconda caratteristica del sistema produttivo italiano è, come noto, la dimensione delle imprese: un numero ridotto di grandi imprese coesiste con una moltitudine di piccole e medie imprese. Nel caso italiano, a differenza che nei modelli più diffusi in Europa, le medie imprese hanno anzi una importanza crescente: se guardiamo ai risultati in alcuni settori, appaiono ormai in grado di competere efficacemente con campioni nazionali esteri. Resta che il problema dimensionale risulta critico nell'ottica della proiezione internazionale, data anche la mancanza di una grande distribuzione organizzata e il divario dei costi energetici fra l'Italia e i principali partner europei.

Nel corso degli anni più recenti, le imprese italiane hanno d'altra parte dimostrato di sapere reagire alla sfida concorrenziale dei mercati emergenti. E ciò grazie a due scelte. Da una parte, le filiere produttive nazionali si sono concentrate su prodotti a maggiore valore aggiunto. Questa tendenza è stata confermata dalla crescita, misurata in valore, delle esportazioni italiane: un aumento dell'11,5% dell'export nel 2007 (dati fine novembre), cui va aggiunto (per la prima volta dal 1981) un saldo positivo della “bilancia commerciale tecnologica” dell'Italia per oltre 700 milioni di euro.

Parallelamente, un numero crescente di imprese ha integrato la propria catena produttiva con impianti e stabilimenti all'estero. In alcuni casi si è trattato di delocalizzazioni vere e proprie; ma più spesso sono stati realizzati investimenti – sia acquisizioni che *greenfield* – che hanno accresciuto la capacità produttiva. Si tratta di un dato particolarmente significativo, visto che a parte le poche grandi imprese con una presenza tradizionale sui mercati esteri, la maggioranza delle piccole e medie imprese italiane erano sempre state caratterizzate da una propensione all'esportazione ma non all'investimento nei mercati esteri. Tra il 2000 e il 2006, la percentuale di aziende italiane presenti direttamente all'estero è passata dal 5% all'8%; mentre è raddoppiata (dal 7% al 15%) la quota di imprese che hanno accordi di collaborazione con imprese estere.

Se l'apertura complessiva della nostra economia è quindi aumentata in misura notevole negli ultimi anni, il grado di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano resta comunque inferiore a quello dei principali paesi europei, come dimostra in particolare il raffronto con la Germania. Alla metà degli anni Novanta, l'economia tedesca presentava, in termini di apertura, livelli simili a quelli italiani; ma è poi riuscita pressoché a raddoppiarli (oltre il 45%), distanziando nettamente l'Italia dove l'internazionalizzazione continua a interessare un numero relativamente limitato di imprese. Basti citare un dato indicativo: il 10% per cento delle imprese esportatrici continua a coprire il 70% del totale dell'export italiano. Per gli investimenti all'estero, la concentrazione è ancora più elevata.

Diventa prioritario, di conseguenza, l'obiettivo di aumentare il numero delle imprese italiane in grado di vendere e di competere sui mercati internazionali. La forza della Germania deriva anche da un numero molto più rilevante – assai superiore alla media degli altri paesi europei – di imprese internazionalizzate.

Anche a livello geografico, la proiezione internazionale dell'economia italiana può essere rafforzata. Come si vedrà subito, la presenza italiana risulta ancora molto concentrata sulle aree più vicine, quali l'Europa occidentale e orientale.

Verso l'Europa centro-orientale, com'è noto, si sono orientate molte iniziative di delocalizzazione produttiva delle imprese italiane. L'Europa occidentale continua a costituire un riferimento fondamentale per le iniziative sull'estero di molte imprese italiane del comparto tradizionale dei beni di consumo.

Va detto, d'altra parte, che la periferia dell'Europa è emersa in questi ultimi anni come una fonte nuova e dinamica di relazioni commerciali, con tassi di crescita molto superiori a quelli che interessano i rapporti fra l'UE e i paesi asiatici.

In termini generali, l'internazionalizzazione è ancora troppo spesso vista come un processo circoscritto alla mera proiezione commerciale estera, ossia all'export delle imprese di un paese. In realtà, l'internazionalizzazione include tutte quelle forme di "integrazione profonda" tra il sistema di un paese ed altri territori o imprese, che nascono sia dalla capacità di radicarsi su altri mercati tramite investimenti all'estero e accordi non meramente commerciali (la cosiddetta internazionalizzazione attiva); sia dalla valorizzazione del territorio nazionale attraverso l'attrazione di flussi di investimenti diretti e di localizzazioni dall'estero (la cosiddetta internazionalizzazione passiva).

Sono due aspetti tra loro collegati, dal momento che si tratta di uno stesso processo di riconversione internazionale delle attività produttive. E non a caso sono due tendenze che avanzano (o regrediscono) insieme in un paese: perché non si può essere forti nell'investimento estero se non si è altrettanto forti nell'attrarre investimenti dall'estero. E se guardiamo al livello degli investimenti esteri diretti in Italia, la situazione è quanto mai critica: 16,6 miliardi di dollari (dati OCSE, 2006), rispetto a 40 nel caso della Spagna, 42,9 per la Germania, 81,1 per la Francia, 139 per la Gran Bretagna.

Una inversione di tendenza richiede l'utilizzo (vedi il paragrafo finale) di una combinazione di strumenti pubblici a sostegno dell'internazionalizzazione "passiva", in entrata. Parallelamente, un efficace sostegno all'internazionalizzazione "attiva" appare essenziale per la riuscita della cosiddetta "terza globalizzazione" dell'Italia, quella delle imprese – che segue la prima (inizio Ventesimo secolo) caratterizzata dall'esportazione di forza lavoro e poi la seconda (dagli anni Cinquanta del secolo scorso in poi) caratterizzata dall'esportazione di prodotti della forza-lavoro, ossia del Made in Italy.

Da quest'ultimo punto di vista – e in particolare dal punto di vista del legame fra politica estera e proiezione economica internazionale – tre aspetti sembrano essenziali:

- la definizione di una politica commerciale europea che sia in grado di tutelare efficacemente gli interessi del sistema produttivo;
- una chiara classificazione delle priorità d'azione nelle diverse aree geografiche;
- una riforma degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale italiano.

La politica commerciale europea

La recente evoluzione dei negoziati multilaterali in ambito OMC non prefigura sviluppi rapidi verso un accordo globale in materia di liberalizzazione commerciale; sembrano invece moltiplicarsi gli accordi bilaterali, combinati a un ritorno di atteggiamenti protezionistici.

Per quanto riguarda l'Europa, fino ad oggi, l'orientamento prevalente dell'Unione Europea è stato quello di privilegiare un'apertura quasi incondizionata del mercato: ciò ha reso l'Europa una delle aree con il più basso livello di dazi al mondo (con una protezione tariffaria del 4-6% circa). Questa apertura ha portato a risultati positivi, derivanti da una maggiore concorrenza; ma le produzioni europee (italiane in particolare) a più bassa intensità tecnologica ne hanno anche sofferto le implicazioni.

Nell'attuale fase di stallo dei negoziati multilaterali, è comunque indispensabile che l'UE riprenda a negoziare bilateralmente, pretendendo aperture reciproche dai partner commerciali e identificando quei settori specifici in cui un'apertura selettiva alle merci straniere risulterebbe meno traumatica per i produttori europei.

Parallelamente, il fatto che molti dei concorrenti cui l'Europa si trova di fronte – in particolare la Cina – non sono o non sono ancora economie di mercato, deve produrre conseguenze operative. In particolare, l'Unione Europea deve potere rispondere con misure adeguate ad accertati fenomeni di *dumping*, proprio perché le sue imprese operano in condizioni di mercato aperto.

In questo contesto, la tutela dei prodotti del Made in Italy (essenzialmente le famose “4A”: automazione, agro-alimentare, arredo, abbigliamento) è un importante interesse nazionale da difendere, in Europa e più in generale in ambito multilaterale. A questo riguardo è decisivo per il nostro paese affermare un sistema di regole in ambito internazionale che riconosca e protegga i marchi di qualità, unitamente a meccanismi in grado di condurre una efficace lotta alla contraffazione e a strumenti antidumping per garantire una concorrenza leale.

Interessi economici e priorità geografiche

L'area di vicinato: l'Europa centro-orientale e il Mediterraneo

Nell'area danubiano-balcanica, le imprese italiane hanno saputo cogliere le grandi opportunità offerte dal processo di transizione. In praticamente tutti i paesi dell'Europa centro-orientale l'Italia è infatti sempre ai primi posti in termini di interscambio commerciale e per numero di investimenti industriali realizzati: una posizione contesa solo dalla Germania e in alcuni casi dalla Russia (ma in quest'ultimo caso pesano esclusivamente le esportazioni energetiche). L'Italia è il primo partner commerciale dell'Albania, della Serbia, del Montenegro e della Croazia; è il secondo della Romania e della Moldova, il terzo della Bulgaria e il quarto della Macedonia. A determinare l'importanza dei Balcani, nei rapporti commerciali dell'Italia, concorrono le notevoli prospettive di crescita della regione, la prossimità geografica, il forte radicamento della presenza imprenditoriale italiana in loco e il progressivo completamento del processo di allargamento dell'Unione Europea. La vicinanza geografica, l'interdipendenza in materia di sicurezza e flussi migratori, sono elementi che, più in generale, giustificano la rilevanza dell'intero Sudest europeo per l'Italia.

In quest'area, il progresso da compiere è di rendere strutturale la presenza italiana. Vanno in questo senso le scelte del sistema bancario e l'inserimento di imprese italiane nelle reti di gestione di servizi (*utilities*) o nei progetti di sviluppo infrastrutturale. La politica estera deve affiancarsi a questo processo, con un'attenzione prioritaria per le relazioni con i paesi della regione e favorendo un graduale allargamento ai Balcani dell'Unione Europea.

Di particolare importanza appare lo sviluppo infrastrutturale dell'Adriatico. In assenza di tale sviluppo, l'Italia rischia di vanificare la propria posizione geografica – potenzialmente privilegiata sull'asse Suez-Nuova Delhi-Pechino (l'asse che connette Asia e Mediterraneo) – rispetto ai porti del Nord. Il completamento di tale politica – dall'Adriatico verso l'Europa centrale e il Baltico – implica la costruzione del Corridoio V, prioritaria per l'Italia.

Analoga attenzione, nella politica economica estera, va dedicata ai paesi del bacino mediterraneo. In questo caso l'obiettivo dovrà essere quello di raggiungere posizioni simili a quelle già conquistate dall'Italia nei Balcani.

Si tratta, tuttavia, di realtà più complesse dal punto di vista politico e del quadro legislativo-regolamentare, con elementi di rischio politico (instabilità e terrorismo) che non possono essere sottovalutati. Di conseguenza le imprese, soprattutto le imprese medio-piccole, devono potere contare su un sistema istituzionale che sia in grado di classificare i livelli di rischio e di trasmettere tempestivamente eventuali segnali di allerta al sistema imprenditoriale.

Va tenuto conto che la ricchezza prodotta in quest'area nel 2007 – in rapido aumento rispetto al 2006 (più 18%) – è maggiore di quella dell'India e pari a circa un terzo di quella della Cina. I tassi di crescita del PIL superano in molti casi il 5% annuo, arrivando a punte del 7% in paesi come l'Egitto. Inoltre, una popolazione di circa 270 milioni di abitanti (360 milioni nel 2025), con una forte percentuale di giovani e con una sempre più marcata propensione all'acquisto di beni occidentali, rende il Mediterraneo un mercato dinamico e dal potenziale crescente.

Gli investimenti stranieri sono destinati a contribuire in modo determinante alla crescita economica dell'area, ma ancora molto deve essere fatto. Sul piano economico permangono infatti alcune carenze strutturali, legate principalmente alla debolezza delle strategie industriali dei paesi dell'area. La base industriale resta ancora troppo spesso legata a settori classici (tessile, energia e materie prime, agro-alimentare, turismo e costruzioni) con scarso valore aggiunto da parte del sistema locale – anche se negli ultimi anni Turchia, Egitto, Tunisia e Marocco stanno sviluppando settori come quello dell'aeronautica, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, della logistica.

Nonostante la vicinanza geografica, l'insieme dei paesi mediterranei ha ancora per l'UE un'importanza commerciale limitata, coprendo il 5% circa delle esportazioni totali europee e il 4% delle importazioni. Se la preferenza verso gli operatori europei è marcata (rispetto a quelli americani), si assiste a una crescente importanza di investimenti provenienti dai paesi del Golfo. In questo contesto, l'Italia può e deve approfittare del vantaggio competitivo derivante dalla vicinanza geografica per proporsi quale principale interlocutore europeo di questi paesi, insieme a Francia e Spagna.

Alcuni fattori giocano potenzialmente a favore dell'Italia, fra cui una presenza ormai consolidata delle imprese nazionali in settori come il tessile, l'agro-industria e la meccanica. Tra i settori di nuovo e maggiore interesse per le imprese italiane rientra quello delle infrastrutture. Il rapido aumento della popolazione, l'urbanizzazione e l'industrializzazione crescente dei paesi del Mediterraneo rendono infatti prioritari comparti come quello dei lavori pubblici, delle costruzioni civili ed industriali, delle politiche ambientali, dei progetti di sviluppo della rete idrica.

Altro settore chiave è quello dell'energia. In virtù della sua posizione geografica, l'Italia deve diventare lo snodo fondamentale nella distribuzione di gas mediterraneo verso l'Europa. Attraverso

la Sicilia, Algeria e Libia esportano già gas verso l'Unione Europea; le privatizzazioni degli impianti di produzione in Egitto, Siria e Tunisia possono aprire nuove opportunità soprattutto alle piccole e medie aziende di servizi e subforniture.

Buone prospettive per le imprese italiane vengono anche dal settore delle energie rinnovabili, sulla base del programma MEDREP (Mediterranean Renewable Energy Programme), nell'ambito del quale l'Italia sta sviluppando progetti con Egitto, Tunisia, Marocco e Algeria.

Nel settore dei beni di consumo, importanti opportunità derivano dalla progressiva affermazione di una classe media con un potere di acquisto crescente. Il forte consumo di cosmetici in Algeria, di arredamento in Egitto, di prodotti ottici in Marocco e di gioielleria in Israele, confermano questi dati.

Infine, è negli interessi dell'Italia rafforzare la collaborazione con la Turchia che, in qualità di "paese ponte" verso il Mediterraneo, potrà sempre costituire un canale d'accesso privilegiato per iniziative di carattere economico da sviluppare in partnership.

I grandi mercati emergenti: Brasile, Russia, India, Cina

I quattro grandi mercati emergenti sono destinati a svolgere un ruolo sempre più rilevante nell'economia globale. Il sistema imprenditoriale italiano non può quindi prescindere da una forte e radicata presenza in tali mercati, sia in termini di esportazioni che di investimenti. Una valutazione del rischio politico, conduce tuttavia a distinguere fra Russia e Cina da un lato e India e Brasile dall'altro. Nel primo caso, infatti, esistono potenziali conflittualità politico-economiche e soprattutto pesa l'assenza di un vero sistema di mercato (il che significa tutele giuridiche insufficienti, scarsa trasparenza dei sistemi di *governance* aziendale, debolezza di una effettiva imprenditorialità privata non legata allo stato, sistemi bancari non pienamente affidabili). Se l'interesse occidentale è di trasformare questi paesi in *stakeholder* responsabili dell'economia globale, è un processo che avverrà gradualmente. Mentre è possibile concentrare un maggiore impegno su India e Brasile, paesi che offrono alle imprese italiane garanzie sufficienti e notevoli complementarietà settoriali, ma dove le esportazioni italiane sono ancora ridotte rispetto ai casi di Russia e Cina.

I più recenti dati sull'export italiano (gennaio-ottobre 2007) lo confermano: 7.8 miliardi di euro verso la Russia, 5,2 verso la Cina, 2,4 verso l'India e 2,1 verso il Brasile (con un divario che è in parte dovuto, ovviamente, alla minore capacità di assorbimento da parte dei mercati indiano e brasiliano).

La diversità dei tassi di crescita delle esportazioni italiane indica alcuni altri dati rilevanti. In India, l'export dell'Italia è aumentato nel 2007 del 44,1% rispetto al 2006, come risultato di un impegno complessivo del "sistema Italia" (missioni congiunte governo-imprese) e di una crescente apertura indiana. In Russia, il tasso di crescita è stato del 30,1%, a conferma di una tradizionale disponibilità russa nei confronti del prodotto italiano, e a necessaria compensazione della bilancia energetica. Viceversa, è rimasto più contenuto l'aumento dell'export italiano in Cina (+13,3%) e in Brasile (+12,6%), casi in cui le forme di protezionismo esistenti hanno giocato un ruolo importante, insieme alla scarsità di nuovi investimenti produttivi italiani.

Nell'insieme, la strategia italiana su questi mercati dovrà puntare, sul piano bilaterale, a favorire tali investimenti; e, sul piano europeo, a favorire politiche di apertura commerciale, come quelle che deriverebbero da un successo delle trattative in corso fra Unione Europea e India per un accordo di libero scambio.

Africa: una nuova frontiera?

L'Africa sta cambiando molto rapidamente. L'aumento della domanda di materie prime da parte di Cina e India sta infatti contribuendo a collegare le economie del continente ai processi di globalizzazione, mentre permette una riduzione del debito e progressi verso il risanamento finanziario.

Le imprese italiane devono rilanciare la loro presenza sui principali mercati dell'Africa subsahariana; il rischio, altrimenti, è di venire soppiantate dai nuovi concorrenti asiatici.

L'economia africana ha visto nel corso degli ultimi anni una crescita notevole, registrando un tasso di aumento reale del PIL del 5,7% nel 2006, dopo il 5,3% nel 2005 e il 5,2% nel 2004. Per il secondo anno consecutivo, il tasso di crescita dell'Africa è stato più alto di quello dell'America Latina (4,8%) anche se notevolmente inferiore a quello dell'Asia (8,7%).

La performance di crescita mostra d'altra parte forti disparità tra le cinque sub regioni del continente. Il Nord Africa ha registrato la maggiore accelerazione nella crescita del PIL (dal 5,2% nel 2005 al 6,4% nel 2006), seguito dall'Africa australe (dal 5,6 al 5,9%). Si è avuto invece un rallentamento nella crescita dell'Africa occidentale, passata dal 5,4% nel 2005 al 4,2% nel 2006.

Gli investimenti diretti esteri (IDE) verso l'Africa sono più che raddoppiati tra il 2004 e il 2006, toccando la cifra record di 36 miliardi di dollari. Questo aumento è stato stimolato dalla corsa alle materie prime (gli investimenti hanno privilegiato il settore petrolifero, del gas naturale e dei minerali) e da un clima generalmente più favorevole alle iniziative delle imprese. Anche il terziario ha continuato ad attrarre investimenti diretti esteri, in particolare nei settori dei trasporti, del magazzinaggio e delle comunicazioni.

La ricerca di riserve di risorse naturali ha stimolato l'afflusso di IDE verso i paesi meno sviluppati del continente africano, che hanno beneficiato del 23% dei flussi in entrata nella regione. Gli aumenti più consistenti hanno interessato il Burundi, la Repubblica di Gibuti, la Guinea-Bissau, la Somalia, il Madagascar, l'Etiopia, Capo Verde, il Gambia e il Sudan. In questi paesi, gli IDE hanno sostenuto le nuove attività di prospezione petrolifera e quelle di estrazione mineraria, oltre che il settore dei servizi.

Di fronte alla nuova e aggressiva concorrenza sviluppata da imprese provenienti da mercati extra-europei, è necessario che l'Italia avvii una serie di iniziative mirate, concentrate su pochi paesi: l'obiettivo deve essere quello di non disperdere le risorse ma di creare nuclei di forte presenza economica italiana. Iniziative importanti sono state avviate in questa logica nel corso del 2007, a partire dal Sudafrica. Altri due paesi su cui concentrare risorse e attenzione potrebbero essere:

l'Angola, per la ricchezza di materie prime, i forti tassi di crescita e la relativa diffusione di benessere;

il Mozambico, dato il progressivo miglioramento delle condizioni economiche e vista la buona disposizione esistente nei confronti dell'Italia.

L'obiettivo, grazie a operazioni di sistema, deve essere quello di favorire un forte radicamento di alcune realtà imprenditoriali italiane di dimensioni medio-grandi. La presenza di queste imprese contribuirà a incentivare anche una maggiore iniziativa da parte delle PMI che, al momento, non considerano l'Africa come un mercato cui potere accedere.

I paesi ponte

Come si è cercato di mostrare, esistono alcuni criteri da utilizzare per arrivare a definire le priorità d'azione verso determinati paesi/aree geografiche. In altri termini, la politica economica estera, come politica di sistema, deve potere fare leva su una classificazione coerente dei paesi prioritari. Nella nostra visione, il cerchio di azione dell'Italia ha al centro l'area di vicinato (Balceni e Mediterraneo); ma deve estendersi ai mercati emergenti (India e Brasile in particolare) e ad alcuni paesi prioritari africani (Sud Africa, Angola e Mozambico). Sono i paesi verso cui politica estera e imprese dovranno muoversi in modo sinergico. Nei confronti della Cina e della Russia, l'Italia dovrà combinare all'azione bilaterale, stimoli precisi all'indirizzo dell'Unione Europea: la definizione di rapporti basati su una maggiore reciprocità rientra negli interessi di tutte le economie del vecchio continente.

A questi criteri va infine combinata un'attenzione particolare per ciò che possiamo definire "paesi ponte", ossia per quei mercati che – data la loro posizione geografica, le loro dimensioni più ridotte, la rete di accordi commerciali che hanno stipulato e le maggiori garanzie che possono offrire –

costituiscono un importante canale di penetrazione per imprese italiane di piccole e medie dimensioni. Imprese intenzionate a presidiare mercati lontani, ma partendo da una base più accessibile e sicura.

Esistono paesi che stanno in effetti assumendo questo ruolo: il Vietnam in Estremo Oriente, il Messico nelle Americhe, gli Emirati Arabi e il Qatar nell'area del Golfo e la Turchia verso l'Asia Centrale e il Mediterraneo.

Nella loro diversità, i "paesi ponte" presentano elementi comuni: politiche governative mirate a sostenere gli investimenti esteri, l'esistenza di una rete di accordi commerciali con paesi vicini, un mercato interno con potenzialità di ulteriore crescita, l'esistenza di specializzazioni settoriali/centri di eccellenza cui le imprese italiane possono offrire un'utile contributo.

Il sistema Italia ha tutto l'interesse a individuare tempestivamente, in questi paesi, aree ed iniziative su cui coinvolgere le imprese, come primo passo nel faticoso processo di internazionalizzazione. L'obiettivo è di arrivare a individuare dei veri e propri paesi-partner, sui quali investire in modo massiccio e dove il sistema economico italiano possa arrivare a giocare un ruolo fondamentale come interlocutore prioritario e privilegiato. Su questa base, il sistema economico italiano avrà anche una più semplice base di accesso a realtà regionali in forte crescita.

In particolare, Emirati Arabi Uniti e Qatar costituiscono costituire una base importante per presidiare l'area del Golfo, che sta cercando di diversificare la propria economia dalla tradizionale dipendenza su petrolio e gas. Nel loro complesso, i paesi del Golfo hanno raggiunto ormai una dimensione economica ragguardevole (un PIL superiore agli 800 miliardi di dollari nel 2007), sostanzialmente equivalente a quella dell'India ma evidentemente assai più elevata in termini pro capite.

I processi di liberalizzazione economica avviati dalle monarchie del Golfo negli anni Novanta hanno incoraggiato lo sviluppo di un dinamico settore privato. Inoltre, le misure di contrasto al terrorismo, adottate in Occidente dopo l'11 settembre, hanno stimolato il rimpatrio di parte dei capitali del Golfo detenuti all'estero e il loro re-investimento a livello locale. La rapidità e intensità dello sviluppo di nuovi progetti fanno sì che oggi i quattro più grandi consumatori al mondo di cemento (in termini pro capite) siano gli Emirati Arabi Uniti, il Kuwait, il Qatar e il Bahrein.

Vista la consistenza degli investimenti privati (nazionali ed esteri) nei mercati del Golfo, le entrate petrolifere, i risultati della cooperazione tra settore pubblico e settore privato, ci si può attendere che il trend economico favorevole sia destinato a durare, generando fra l'altro una forte crescita dei flussi degli investimenti delle monarchie del Golfo nei paesi mediterranei. Un "circuito" che le imprese italiane potrebbero proporsi di utilizzare, facendo appunto leva sul ruolo dei "paesi ponte" del Golfo.

Le istituzioni e il sostegno all'internazionalizzazione

Se la definizione delle priorità geografiche è essenziale, per una politica economica estera che funzioni altrettanto importante è una revisione degli strumenti a disposizione. Da questo punto di vista, l'Italia parte da una condizione chiaramente svantaggiata rispetto ai principali partner/competitori europei. Infatti:

- I fondi dedicati all'internazionalizzazione sono inferiori a quelli dei nostri principali *competitors* e più frammentati in termini di disponibilità (circa 300 milioni di euro dispersi in una pletera di iniziative di scarso impatto). Lo stanziamento complessivo è molto inferiore ai fondi messi a disposizione dalle altre grandi economie europee (ad esempio Gran Bretagna e Francia).
- La stessa dispersione vale per gli attori: esistono troppi soggetti dotati di fondi per la promozione. Ministeri, Enti nazionali e Società a controllo pubblico (ICE, IPI, Simest, Finest, Sace, Sviluppo Italia, Enit, Buonitalia), Regioni (con proprie Agenzie e Rappresentanze all'estero), gli Sportelli Unici regionali (Sprint), molte Province (con apposite Agenzie), numerosi Comuni (attraverso Assessorati ed Agenzie). È indispensabile una razionalizzazione, che consenta un uso più efficiente dei fondi (in ogni caso limitati). Inoltre, il ricorso a personale straniero, fondamentale per l'analisi delle evoluzioni normative, è ancora insufficiente.

Sulla base di queste premesse, appaiono essenziali le scelte seguenti:

1. Ri-orientare il ruolo delle Regioni dalla promozione internazionale all'attrazione degli investimenti. La riforma del titolo V della Costituzione attribuisce alle Regioni un ruolo determinante per l'internazionalizzazione. Nel coordinamento nazionale, le Regioni dovrebbero contribuire alle linee programmatiche evitando la già ricordata frammentazione di iniziative e risorse. E dovrebbero creare condizioni adeguate per aiutare le aziende straniere ad orientarsi nei meandri della burocrazia locale.

Come si è visto, il livello molto scarso di IDE, costituisce un vero svantaggio competitivo per l'economia italiana. Sarebbe indispensabile creare un *one stop shop* per imprese estere cui destinare, attraverso la mobilità del pubblico impiego, personale formato. Lo strumento da privilegiare potrebbe assumere la forma di una sorta di legge-obiettivo, che miri a consentire l'utilizzo degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione "in entrata".

2. Rivedere la rete di rappresentanza Istituzionale all'estero (ambasciate-consolati e uffici ICE). L'attività della rete diplomatico-consolare in ambito economico andrebbe orientata prevalentemente a sostenere le aziende italiane in chiave di rappresentanza di interessi generali e di gestione dei dossier relativi alle grandi commesse. La presenza della rete ICE va concentrata sulle aree che presentano maggiori opportunità di sviluppo, mentre la dislocazione geografica attuale è ancora troppo concentrata sui paesi maturi. La localizzazione delle rappresentanze diplomatiche, d'altra parte, è ancora troppo concentrata sull'Europa.

Sace e Simest costituiscono entrambe strutture organizzative semplificate e rinnovate, ormai in grado di fornire strumenti assicurativi italiani finalmente competitivi e di svolgere un'azione efficace a sostegno della promozione degli investimenti esteri diretti. Su questa base, sarebbe opportuno prevedere una trasformazione giuridico-patrimoniale anche per l'ICE, in linea con le trasformazioni già avvenute nelle altre due istituzioni. Il sistema imprenditoriale potrebbe diventarne *shareholder*.

3. Definire con chiarezza la struttura di indirizzo della politica economica estera italiana. La competizione internazionale si svolge anche a livello dei sistemi di regole; ed i vari sistemi nazionali si trovano ad affrontarla – come già ricordato – con specifiche architetture istituzionali. Nei casi di successo, esiste un centro di coordinamento strategico, che analizza, valuta e indirizza gli orientamenti di medio-lungo periodo. Nel caso dell'Italia è auspicabile superare l'attuale diarchia fra MAE e Ministero del Commercio internazionale⁵, migliorando così il coordinamento strategico della politica economica estera.

4. Attuare politiche per la crescita dimensionale di impresa, attraverso l'agevolazione di fusioni e attraverso la creazione di una rete di distribuzione organizzata in *franchising* all'estero che, potendo disporre in esclusiva per una certa area del brand Made in Italy, garantisca, per singole aree geografiche, strutture adeguate per la promozione e commercializzazione.

5. Attuare politiche di sostegno all'internazionalizzazione dei distretti industriali verso aree emergenti altamente competitive in termini di costo/produzione. Ciò potrebbe favorire la massa critica necessaria per una internazionalizzazione in paesi distanti e complessi.

6. Ampliare le infrastrutture di trasformazione e mobilitazione delle merci presso i grandi porti commerciali italiani.

⁵ La proposta di fare confluire il Ministero del Commercio estero nel Ministero degli Affari Esteri ha raccolto il parere maggioritario ma non unanime del Gruppo di riflessione strategica. Secondo alcune tesi, il Ministero del Commercio estero dovrebbe invece confluire nel Ministero dello Sviluppo economico (secondo uno dei modelli adottati in altri paesi europei). Secondo altre, dovrebbe restare un Ministero a sé stante.

Dieci proposte su risorse e strumenti

L'analisi condotta in questo Rapporto ha messo in evidenza tre elementi principali:

- a) la crescente importanza nel mondo del Ventunesimo secolo della dimensione interna della politica estera. Una politica estera efficace necessita, oggi più di ieri, di una visione chiara delle priorità e degli interessi nazionali e di una capacità adeguata sul piano delle risorse;
- b) la duplice dimensione internazionale dell'Italia come potenza prevalentemente regionale sul piano della sicurezza e globale su quello politico ed economico;
- c) il carattere "multilivello" della nostra attività diplomatica.

Sono tutti elementi che dovrebbero spingere l'Italia a rafforzare le capacità della propria politica estera, e in parte a razionalizzarle.

Alla luce delle priorità indicate nel Rapporto vengono qui formulate dieci proposte per il rafforzamento della capacità del sistema Italia – sia sul piano delle risorse che su quello della coerenza – nel settore della politica estera:

Le risorse

1) Aumentare le risorse.

L'Italia, tra i principali paesi europei, è quello che spende meno (in termini di percentuale del PIL) per la politica estera.

Bilancio del Ministero degli Affari Esteri al netto dell'APS e incidenza percentuale su PIL

(valori in milioni di euro)

	Bilancio	PIL	% sul PIL
Italia	1.591	1.475.401	0,11%
Francia	2.690	1.781.122	0,15%
Germania	2.511	2.307.200	0,11%
paesi Bassi	1.477	527.916	0,28%
Polonia	233	269.750	0,09%
Regno Unito*	2.491	1.892.228	0,13%
Spagna	694	976.189	0,07%

* per il Regno Unito la fonte è *FCO Total budget in cash terms: Plans 2006-07.*

Fonte: dati nazionali (Leggi di Bilancio 2007) ed EUROSTAT.

Senza un aumento degli investimenti in questo campo, in risorse sia umane sia finanziarie, l'Italia non avrà la capacità sufficiente per perseguire in maniera efficace le proprie priorità regionali e i propri interessi globali.

A risorse costanti, quindi, l'Italia dovrebbe inevitabilmente ridimensionare la propria azione internazionale, e proprio in una fase in cui – come si è cercato di dimostrare in questo Rapporto – la politica estera appare decisiva per la difesa di interessi generali (politici, economici, energetici etc.) del paese.

Il nodo della scarsità di risorse vale anche, o tanto di più, per la politica di cooperazione allo sviluppo, che pure costituisce uno strumento centrale di politica estera. Senza un aumento sostanziale dei Fondi per l'APS, l'Italia non riuscirà neanche ad avvicinarsi all'impegni già assunti in sede europea e internazionale.

L'aumento di risorse dovrà d'altra essere accompagnato da una razionalizzazione dello strumento diplomatico, impegnato a far fronte a compiti crescenti, e ad un rafforzamento della formazione.

2) Riconfigurare la rete diplomatica.

Si è cercato di dimostrare, in questo Rapporto, che l'Italia deve concentrarsi su alcune priorità regionali e globali. Alla definizione di tali priorità deve corrispondere una redistribuzione della presenza diplomatica, commerciale e consolare : sul piano regionale, verso i Balcani ed il Mediterraneo allargato; sul piano economico globale verso le aree emergenti (Russia, Asia, America Latina); sul piano multilaterale attraverso una presenza più rilevante nelle principali istituzioni regionali ed internazionali. In ambito consolare, occorrerà tenere conto delle funzioni di promozione economica e commerciale.

L'adattamento della rete, il suo decentramento gestionale, la sua accresciuta informatizzazione, sono, nelle conclusioni di questo Rapporto, una priorità urgente.

Sarà importante favorire una crescente integrazione dei servizi consolari fra paesi membri dell'UE, scelta che corrisponde alla realtà dello spazio di Schengen.

3) Rafforzare la presenza di funzionari italiani nelle istituzioni internazionali.

L'Italia è oggi sottorappresentata negli organismi internazionali: non tanto ai vertici, ma nelle posizioni intermedie. Ad alcuni incarichi di primo piano non corrisponde, infatti, una presenza diffusa di funzionari internazionali neanche nelle istituzioni che consideriamo più rilevanti (UE, NATO, ONU).

Per migliorare la politica delle candidature internazionali, è indispensabile una migliore programmazione, con un approccio alle candidature che parta intanto dalla formazione del candidato, anziché dal posto.

Si tratta quindi, anzitutto, di formare un bacino di funzionari per le candidature internazionali e di individuare le modalità più efficaci per fare incontrare la domanda e l'offerta (vedi, in allegato, alcune proposte specifiche per ciò che riguarda le istituzioni europee). E si tratta, parallelamente, di avere una strategia nazionale per la promozione di posizioni italiane nelle carriere internazionali, inclusa la promozione di meccanismi che favoriscano il distacco temporaneo di funzionari delle amministrazioni nazionali ed il loro reinserimento al termine del mandato.

La coerenza

L'efficacia dell'azione esterna dipende anche dalla capacità del paese di raccordare i diversi strumenti d'azione, una capacità ancora insufficiente. È quindi indispensabile rafforzare la coerenza, anche sul fronte domestico, dell'azione internazionale dell'Italia.

Le politiche europee, la politica economica estera, la gestione delle politiche di cooperazione e delle politiche energetiche sono le aree dove è maggiormente avvertita l'esigenza di un maggiore coordinamento.

Si raccomanda in particolare:

4) l'attribuzione ad una figura ministeriale di alto livello dell'incarico di coordinamento generale delle politiche europee del paese. L'Italia dovrà decidere, alla luce delle novità istituzionali introdotte dal Trattato di Lisbona nel sistema dei Consigli, se sdoppiare la presenza italiana nel Consiglio affari generali e nel Consiglio esteri (vedi le conclusioni del Capitolo I).

5) l'accorpamento del Ministero del Commercio internazionale con il Ministero degli Affari Esteri, per migliorare il coordinamento strategico ed operativo della politica economica estera nazionale, con il sostegno della rete diplomatico-consolare;

- 6) l'istituzione di un Comitato per la competitività, che riunisca il settore pubblico e quello privato, con il compito di definire incentivi, azioni ed eventualmente un sistema di *benchmarks* nazionali in grado di riportare l'Italia tra i paesi virtuosi nell'attuazione della cosiddetta agenda di Lisbona;
- 7) l'istituzionalizzazione al Ministero degli Affari Esteri di un responsabile politico per la cooperazione, che avrà tra l'altro il compito di raccordare le iniziative dei diversi attori italiani (regioni, attori non governativi, imprese);
- 8) l'istituzione di un Comitato Nazionale per l'energia e l'ambiente, presso la Presidenza del Consiglio, che riunisca le competenze pubbliche e private e che sia in grado di valutare le connessioni fra sicurezza, economia, energia, ambiente.
- 9) Dal punto di vista generale, un aumento di coerenza può essere realizzato attraverso comitati interministeriali ad hoc (la prassi attuale) o attraverso un meccanismo più strutturato di concertazione. In questa seconda logica, il MAE potrebbe svolgere attività di coordinamento, preparazione, istruzione in funzione della necessaria concertazione interministeriale.
- 10) Mettere il Ministero degli Affari Esteri a disposizione dei cittadini. La trasformazione del Ministero in una struttura che sia più direttamente al servizio dei cittadini, e non soltanto della politica estera, punta a rafforzare la *public diplomacy* utilizzando il potenziale offerto dalle nuove tecnologie. Sono stati già realizzati progressi importanti in questo senso (ad esempio, con alcuni dei servizi dell'Unità di Crisi e la ristrutturazione del sito web del MAE). Adottare, sul piano sia delle informazioni ai cittadini che della fruibilità dei servizi, un atteggiamento aperto corrisponde al ruolo crescente della società italiana nel proiettare il sistema-paese verso l'esterno. Una struttura al servizio dei cittadini è anche meglio in grado di recepire le priorità che provengono dalla società italiana, allargando potenzialmente la base del consenso nazionale sulla politica estera.

APPENDICE I

Le lezioni della crisi finanziaria: come ripensare gli equilibri monetari e il ruolo dell’FMI

1. Introduzione

Gli eventi degli ultimi mesi hanno segnato il brusco rallentamento della lunga espansione ciclica che perdurava, ininterrotta, dal 2003. L’attuale fase è gravida di rischi e incertezze. La crisi del segmento *subprime* statunitense ha ridotto la probabilità che i correnti squilibri negli scambi mondiali di beni e servizi (in particolare, il forte disavanzo degli Stati Uniti e il corrispondente surplus dei maggiori paesi asiatici e di quelli esportatori di petrolio) vengano corretti in modo graduale e non traumatico. Tale correzione presuppone, tra l’altro, la disponibilità, da parte degli investitori internazionali, di continuare ad accrescere la quota di attività statunitensi nel proprio portafoglio negli anni a venire⁶. La crisi si è rapidamente propagata in altri comparti dell’industria finanziaria statunitense, e ha colpito alcune istituzioni finanziarie europee. La volatilità dei tassi di cambio e di interesse è tornata ad aumentare, dopo un quinquennio connotato da liquidità abbondante, bassi tassi di interesse e volatilità contenuta nei prezzi delle attività finanziarie. Vi è il rischio concreto di ulteriori effetti avversi, inclusa la possibilità di un *credit crunch*, che influirebbero negativamente sulla crescita mondiale e potrebbero compromettere la situazione debitoria di alcune economie emergenti.

Le attuali turbolenze evidenziano specifici e irrisolti problemi di governo del sistema monetario e finanziario internazionale. Con il consolidamento della globalizzazione finanziaria e il parallelo polarizzarsi dei rapporti di cambio verso un ristretto numero di aree monetarie (dollaro, euro, yen), il sistema è divenuto più dipendente dalle politiche economiche perseguite dai maggiori poli monetari e dalle strategie di investimento degli intermediari globali. I portafogli internazionali, sia privati che ufficiali, tendono a concentrarsi nelle principali valute di riserva. In regime di fluttuazione dei cambi e in assenza di coordinamento delle politiche monetarie, questi intermediari aggiustano continuamente la composizione del proprio portafoglio, per riflettere il variare delle aspettative sui livelli dei cambi e dei tassi di interesse. Ne deriva una potenziale volatilità di fondo delle relazioni di cambio tra le principali valute, da cui possono periodicamente scaturire tendenze al disallineamento dell’una o dell’altra quando il consenso del mercato riterrà che essa offre le migliori prospettive di rendimento e apprezzamento. Tale volatilità è ulteriormente accresciuta dalla sofisticatezza degli strumenti creati dal processo di innovazione finanziaria, e dalla possibile incapacità degli intermediari di gestire e controllare i rischi connessi con questi strumenti.

La risposta della comunità internazionale a questi problemi di “instabilità strutturale” si è sinora articolata lungo una varietà di direttrici. Sul piano nazionale, è stata sottolineata l’esigenza di “tenere la casa in ordine” e di evitare regimi di cambio troppo rigidi; è stato, inoltre, avviato un processo volto a rafforzare, nel lungo periodo, le strutture bancarie e finanziarie nei paesi emergenti. Sul piano della cooperazione monetaria internazionale, sono stati erogati prestiti di emergenza a paesi colpiti da crisi finanziarie; occasionalmente, si sono concertate manovre per correggere il disallineamento dei cambi. Tali iniziative, tuttavia, rimangono o concrete ma parziali, o potenzialmente utili sul piano globale ma attuabili in tempi troppo lunghi.

⁶ Come è noto, fino a qualche tempo fa il disavanzo statunitense è stato finanziato da afflussi di investimenti diretti esteri e da afflussi di portafoglio azionario; più di recente, sono fortemente aumentati gli acquisti di titoli obbligazionari; un ruolo significativo è stato svolto dal reinvestimento in titoli statunitensi delle riserve ufficiali accumulate dai paesi in surplus.

La persistente gravità degli squilibri internazionali e, soprattutto, la consapevolezza dei costi di un loro aggiustamento disordinato, sollecitano un rafforzamento della cooperazione internazionale e un maggior coordinamento tra le politiche perseguite dai paesi di rilevanza sistemica. È necessaria una prevenzione più rapida e incisiva che in passato, da condursi in un'ottica globale e regionale, e che coinvolga i paesi e i soggetti più rilevanti.

La cooperazione internazionale dovrebbe puntare a conseguire 3 obiettivi principali:

- a) influenzare la creazione e distribuzione di liquidità internazionale in modo da evitare che si materializzino condizioni di eccesso di finanziamento a favore di particolari paesi o gruppi di paesi o su particolari mercati, attività finanziarie o cespiti patrimoniali, tali da risultare insostenibili nel tempo e suscettibili di brusche inversioni di tendenza;
- b) evitare persistenti disallineamenti nei cambi delle principali valute, in modo da moderare e invertire le fluttuazioni tra le valute chiave prima che queste divengano eccessive;
- c) approfondire la comprensione dei meccanismi che determinano le ripercussioni internazionali delle politiche perseguite dai paesi di maggiore rilievo sistemico (*spill-overs*) e le dinamiche dei mercati finanziari mondiali.

Questi obiettivi sono interdipendenti e si rafforzano vicendevolmente. Il loro perseguimento implica, per le autorità dei singoli paesi, l'impegno a ricercare una combinazione di politiche e interventi strutturali che fungano da ancora per la stabilità monetaria e finanziaria, orientando le aspettative degli agenti economici e dei mercati finanziari e dei cambi.

Il Fondo Monetario internazionale rappresenta, assieme al *Financial Stability Forum* (FSF), la principale sede istituzionale in cui questa cooperazione può svolgersi. Entrambe le istituzioni, infatti, offrono un luogo naturale di scambio e analisi di informazioni e di stimolo all'azione per i maggiori attori dell'economia mondiale.⁷

Daremo subito alcune indicazioni su come rendere il Fondo Monetario più consono alle condizioni di un'economia globalizzata e complessa. Non si discuteranno, invece, i problemi e le prospettive strategiche della Banca mondiale, la cui "missione" (la promozione dello sviluppo e la lotta alla povertà) rimane estremamente attuale. A dispetto dei notevoli progressi nel reddito pro capite di molti paesi, infatti, sussistono ancora ampie sacche di povertà non solo nell'Africa subsahariana, ma anche nei paesi emergenti più dinamici quali Cina e India. In un contesto di crescente integrazione dei mercati reali e finanziari mondiali, le principali sfide per la Banca mondiale attengono a:

- 1) la mobilitazione delle risorse necessarie a erogare *grants* ai paesi più poveri e incapaci di attingere ai capitali privati esteri, attraverso l'aumento dei contributi dei paesi membri più ricchi;
- 2) la capacità di rendere i prestiti agevolati dell'IBRD (il braccio finanziario del gruppo Banca mondiale) più attraenti per i paesi a reddito intermedio che hanno accesso ai mercati finanziari internazionali, attraverso la predisposizione di nuovi pacchetti ad alto contenuto di *know-how* e di servizi finanziari innovativi;
- 3) la promozione di riforme istituzionali volte a consentire ai paesi di massimizzare i benefici offerti dalla globalizzazione, riducendo al contempo i costi di aggiustamento che essa comporta. Circa gli assetti di *governance* più appropriati per la Banca mondiale, la "voce" dei suoi paesi membri ha teso, storicamente, a coincidere con quella detenuta dagli stessi paesi presso l'FMI.

⁷ Il FSF, istituito nel 1999 sotto l'egida del G7, riunisce in un'unica sede informale di concertazione governi, banche centrali e autorità nazionali di supervisione competenti in materia di stabilità finanziaria dei sette principali paesi, oltre all'Australia, ai paesi Bassi, Hong Kong e Singapore. Accanto a questi siedono esponenti delle istituzioni finanziarie internazionali (FMI, Banca mondiale, BRI, OCSE) e degli organismi di autoregolamentazione nel settore bancario, societario, assicurativo e contabile.

2. Il Fondo Monetario oggi

Dalla nascita nel 1944 l’FMI ha ampliato la sua *membership* dagli originari 40 agli attuali 184 paesi, divenendo così la principale istituzione finanziaria multilaterale del mondo. Le sue tradizionali funzioni (“sorveglianza”, assistenza finanziaria e assistenza tecnica) sono mutate nel corso del tempo, riflettendo l’evoluzione stessa del contesto internazionale.

In retrospettiva, la “sorveglianza” ha subito i mutamenti più radicali, soprattutto dopo il crollo del sistema di cambi fissi. Fino all’inizio degli anni Settanta, il Fondo aveva rappresentato il “guardiano” di un sistema monetario caratterizzato da cambi fissi ma aggiustabili e da movimenti di capitale assai modesti. In questo contesto, la sorveglianza mirava a identificare politiche economiche coerenti con il sistema di cambi e a vigilare su quelle effettivamente perseguite dai paesi membri, potendo fare ricorso a poteri sanzionatori anche ampi in caso di scostamenti. Con l’abbandono dei cambi fissi si riconobbe ai paesi membri la libertà di scegliere il regime di cambio più appropriato, mantenendo alcuni obblighi generici quali, ad esempio, il perseguimento di politiche interne “orientate alla stabilità” e l’impegno a “non manipolare” il livello del cambio a svantaggio dei partner. A dispetto di questi deboli fondamenti giuridici, l’FMI ha saputo modulare l’attività di sorveglianza secondo le circostanze dei paesi membri, esercitando un’influenza rilevante sulla loro politica economica soprattutto per le economie emergenti. Alla luce delle crisi finanziarie della fine degli anni Novanta e dell’attenzione più marcata sul settore finanziario dell’economia, la sorveglianza si è estesa dal campo più tradizionale delle politiche macroeconomiche a quello dell’adozione e osservanza degli standard e dei codici di buona condotta in materia di vigilanza sul sistema bancario, di regole di mercato, di trasparenza delle informazioni statistiche.

La funzione finanziaria, invece, ha continuato a impennarsi sulla originaria struttura di “cooperativa di credito” del Fondo. In sostanza, il capitale sottoscritto dai paesi membri (le “quote”) è ancora impiegato per erogare prestiti a membri in temporanee difficoltà di bilancia dei pagamenti; le principali innovazioni in questo campo hanno riguardato la creazione di nuovi strumenti di assistenza finanziaria ai paesi membri, di volta in volta calibrati secondo le loro specifiche esigenze. Negli anni, lo stock di credito dell’FMI ai paesi membri ha oscillato vistosamente attorno a un trend che è rimasto crescente fino all’inizio del passato decennio; i picchi nelle erogazioni testimoniano l’avvicinarsi di crisi che hanno interessato, con intensità proporzionale al crescente grado di mobilità dei movimenti di capitale, diverse categorie di paesi membri: prima quelli industriali, colpiti dai rincari del petrolio negli anni Settanta, poi quelli emergenti, che hanno sofferto di crisi del debito estero negli anni Ottanta, e soprattutto di turbolenze dal lato dei movimenti di capitale negli anni Novanta.

Oggi l’FMI è una istituzione in forte crisi di identità, e nel mezzo di una transizione resa più difficoltosa dai problemi prodotti, paradossalmente, dalle favorevoli condizioni che hanno caratterizzato l’economia mondiale negli ultimi anni. Il principale di questi problemi riguarda il modello reddituale dell’FMI, ossia la sua capacità di coprire le proprie spese operative⁸.

Negli ultimi 5 anni la domanda di credito da parte dei tradizionali “clienti” del Fondo si è sostanzialmente azzerata (in valore assoluto, lo stock di prestiti dell’FMI è sceso sotto i livelli dei primi anni Ottanta). Poiché il reddito netto del Fondo Monetario dipende dalla consistenza di questi prestiti, è venuta meno la principale fonte di copertura delle spese operative di quella istituzione. D’altro lato, molti paesi emergenti hanno teso ad accumulare ingenti riserve in valuta estera, anche

⁸ A differenza della Banca mondiale, il Fondo non può finanziarsi emettendo passività sul mercato; la principale fonte di entrate dell’FMI è rappresentata dal margine di intermediazione sui prestiti concessi ai paesi membri; inoltre, l’investimento dei proventi di intermediazione è vincolato da politiche alquanto restrittive.

riflettendo l'obiettivo di svincolarsi definitivamente dalla tutela finanziaria dell'FMI. Oggi tali riserve superano di oltre 10 volte la dimensione finanziaria del Fondo; non sono mancate proposte, soprattutto da parte dei paesi asiatici, di utilizzarne una parte per istituire nuovi "fondi monetari regionali" volti a erogare prestiti di emergenza simili a quelli dell'FMI.

Vi è attualmente un forte consenso, da parte dei maggiori paesi "azionisti" del Fondo, a rendere questa istituzione più autosufficiente e meno esposta alle oscillazioni del credito concesso ai paesi membri. È, altresì, condivisa l'idea che, per conseguire questo obiettivo, si debba accettare un ridimensionamento congiunturale dell'FMI. Dal lato delle entrate, le principali opzioni in discussione riguardano l'eventuale vendita sul mercato di una frazione delle riserve auree del Fondo (circa 400 tonnellate), l'investimento di una parte delle quote di partecipazione dei paesi membri, e l'adozione di politiche di investimento più aggressive delle risorse così ottenute. Dal lato delle spese, il nuovo Managing Director si è impegnato a operare una forte riduzione nel numero di addetti dell'FMI (pari a circa un quinto) e a razionalizzare la sua struttura organizzativa.

Queste misure contribuiranno ad attenuare i problemi più ovvi dell'FMI. In una prospettiva di lungo periodo, tuttavia, rimangono ancora irrisolte alcune questioni fondamentali relative alla "missione" e alla struttura di governo del Fondo Monetario. Queste riguardano il ruolo dell'FMI nella prevenzione delle crisi in un sistema globale sempre più complesso, il coordinamento con altri organismi e gruppi di lavoro internazionali, la gestione e risoluzione delle crisi, e la costruzione di assetti di *governance* che agevolino la cooperazione tra i paesi di maggiore rilievo sistemico (inclusi l'UE e i paesi dell'area dell'euro). La comunità internazionale è da tempo impegnata su alcuni di questi aspetti, nell'ambito di una revisione strategica avviata nel 2006 dall'allora Managing Director dell'FMI Rodrigo de Rato.

3. Le questioni strategiche: missione e struttura di governo dell'FMI

3.1 Prevenzione delle crisi e coordinamento con altri organismi e gruppi di lavoro internazionali

Il potenziamento degli assetti di sorveglianza dell'FMI rappresenta un elemento ineludibile di qualsiasi programma di riforme per questa istituzione. Queste considerazioni sono rafforzate dalla convinzione che il fenomeno della caduta del credito dell'FMI, pur essendo in parte di origine ciclica, sia riconducibile anche a fattori di ordine strutturale (in particolare, alla prevalenza di regimi di cambio flessibili, alla migliorata qualità delle politiche economiche dei paesi membri, alla capacità dei mercati finanziari privati di soddisfare la domanda di credito). Se queste favorevoli circostanze prevalessero anche in futuro, la funzione finanziaria del Fondo, così come è stata svolta finora, diverrebbe obsoleta e andrebbe ridimensionata. Le attività di "sorveglianza" tenderebbero, quindi, a prevalere naturalmente su quelle di *lending*. Esse, tuttavia, dovrebbero essere riformate, dal momento che, dopo l'abbandono del regime di Bretton Woods, l'influenza dell'FMI sui paesi membri (soprattutto quelli emergenti) si è basata anche sul suo ruolo di potenziale finanziatore.

Alcuni significativi progressi nel campo della sorveglianza sono stati già conseguiti, con specifico riferimento a due obiettivi principali: (a) l'individuazione di disallineamenti nei tassi di cambio delle maggiori economie, avanzate ed emergenti; e (b) il contenimento degli squilibri nelle bilance dei pagamenti. Circa il primo obiettivo, nel 2007 è stata approvata una nuova "Decisione sulla sorveglianza bilaterale", con la quale si è inteso reinterpretare (senza però modificarlo) l'Art. IV dello Statuto (*Articles of Agreement*), che stabilisce gli obiettivi generali della sorveglianza economica del Fondo, le sue modalità e gli obblighi dei paesi membri in questo campo. In particolare, si è stabilito che il Fondo debba valutare se il tasso di cambio reale dei paesi membri sia in linea con il rispettivo valore di equilibrio: scostamenti da questo valore segnalano, infatti, rischi di aggiustamento disordinato nei cambi nominali, nei prezzi delle altre attività finanziarie, o nel tasso di inflazione – rischi che sono tanto maggiori quanto più forte è lo scostamento. Questa

innovazione, pur potenzialmente rilevante, rimane ancora da tradurre in pratica. In assenza di nuovi obblighi per i paesi membri e di specifici poteri sanzionatori per l’FMI, l’efficacia dell’azione del Fondo in questo campo rimane essenzialmente legata all’autorevolezza della sua analisi, alla corretta comunicazione con le autorità nazionali e con i mercati, ai meccanismi di *peer pressure* in seno al suo consiglio di amministrazione (*Board of Executive Directors*).

Con riferimento al secondo obiettivo, sono giunte a compimento speciali “consultazioni multilaterali” con le autorità di Stati Uniti, Giappone, Area dell’euro, Cina e Arabia Saudita, volte a definire e sollecitare l’adozione di misure atte a contribuire alla riduzione di detti squilibri, attraverso uno sforzo concertato internazionalmente sotto l’egida dell’FMI. L’importanza di questo nuovo tipo di consultazioni non va sottostimata. Esse si sono svolte “a porte chiuse”, per agevolare il dialogo tra le autorità coinvolte, e hanno prodotto una dichiarazione di intenti sottoscritta dai partecipanti, che è stata pubblicata ufficialmente. In prospettiva, è auspicabile che l’FMI conduca più spesso queste consultazioni con i paesi membri di maggiore importanza sistemica, e che rafforzi il monitoraggio degli impegni sottoscritti dai paesi partecipanti.

Ulteriori progressi nel campo della prevenzione delle crisi potrebbero essere conseguiti

- a) rafforzando la cooperazione tra l’FMI e le altre istituzioni e gruppi informali che si occupano di stabilità finanziaria e
- b) conferendo all’FMI nuove competenze circa la gestione di un *Early Warning System* su scala globale e regionale⁹.

La crisi *subprime* è stata inizialmente sottovalutata sia dal Fondo Monetario sia dalle autorità statunitensi. Le sue ramificazioni hanno svelato carenze nei vigenti assetti di sorveglianza e nei meccanismi di valutazione dei prezzi delle attività finanziarie. L’emersione di questi complessi intrecci nel sistema finanziario internazionale evidenzia la necessità di focalizzare il lavoro del Fondo su questioni genuinamente “globali” e finanziarie e, più in generale, quella di rivedere l’intera rete di istituzioni e gruppi di lavoro internazionali che lavorano su questi temi (l’FMI, la BRI, il G10 e il Foro per la Stabilità Finanziaria).

Come notato prima, l’opera di prevenzione dell’FMI è tipicamente basata sull’impiego di strumenti analitici e non normativi, e sulla *peer pressure* esercitata nel contesto della sua *membership* pressoché universale. In concreto, l’FMI (a) analizza gli scenari e i rischi globali nelle sue maggiori pubblicazioni (il *World Economic Outlook* e il *Global Financial Stability Report*); (b) valuta le condizioni e le politiche economiche dei paesi membri attraverso i tradizionali rapporti di sorveglianza *ex Art IV*, condotti a frequenza annuale; (c) valuta la robustezza strutturale dei sistemi finanziari nazionali e l’adeguatezza degli assetti di politica economica dei vari paesi attraverso i cosiddetti *Financial System Assessment Programs* (FSAPs) e *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSCs). Tali strumenti mirano a sollecitare il rafforzamento della stabilità finanziaria dei singoli paesi nel medio e lungo termine, attraverso la realizzazione di riforme di cui le autorità nazionali rimangono responsabili.

Un potenziamento di questo approccio potrebbe prevedere:

- a) una più sistematica integrazione nell’impiego delle diverse categorie di strumenti;
- b) una maggiore concentrazione delle risorse dedicate agli FSAPs per le economie e i sistemi finanziari più rilevanti dal punto di vista sistemico (come è noto, la Cina e gli Stati Uniti non hanno ancora effettuato alcun FSAP);

⁹ Questa possibilità è stata espressamente menzionata dai Capi di Governo di Regno Unito, Francia, Germania e Italia in un recente comunicato emesso al termine del Summit di Londra (29 gennaio 2008).

- c) l'utilizzo di meccanismi di *stress test* più sofisticati e aderenti alle effettive caratteristiche dei sistemi nazionali sotto esame;
- d) un sistema di monitoraggio dei rischi finanziari più accurato e tempestivo di quello attuale, attraverso un più attivo scambio di informazioni con altri organismi (in particolare, il FSF), la produzione di rapporti congiunti, e l'attribuzione di competenze più formalizzate all'FMI in materia di supervisione della stabilità macrofinanziaria dei singoli sistemi nazionali.

3.2 *Lending e risoluzione delle crisi*

Circa la funzione di *lending*, sono state avanzate proposte per istituire “sportelli” a carattere assicurativo, in favore di paesi non ancora colpiti da crisi finanziarie, ma con fondamentali economici solidi e residue vulnerabilità a tali crisi. Tali proposte, qualora venissero approvate, comporterebbero modifiche radicali nella funzione finanziaria dell'FMI. Da un lato, esse richiederebbero un notevole aumento del capitale sociale del Fondo, per soddisfare un fabbisogno finanziario potenzialmente assai elevato; dall'altro, esse sollevano forti perplessità sul piano tecnico. In particolare, vi è un'ovvia tensione tra l'obiettivo di impegnarsi *ex ante* a finanziare eventuali crisi future (creando così il rischio di *moral hazard* da parte dei paesi beneficiari) e quello di salvaguardare le relative risorse, che sono in ultima analisi contribuite da tutti i paesi membri. Al momento, tali proposte non hanno riscosso il necessario grado di consenso ed è improbabile che vengano attuate.

L'assenza di crisi debitorie dei paesi emergenti negli ultimi anni non prova che essi si siano definitivamente affrancati dai cicli di *boom* e *bust* che li hanno coinvolti in passato. Il nuovo *Early Warning System* su scala globale auspicato nel precedente paragrafo può contribuire a ridurre i rischi di una nuova crisi finanziaria, ma non potrà eliminarli del tutto. Nuove crisi potranno insorgere in futuro, con cause e dinamiche che potranno differire anche in relazione agli sviluppi dei mercati finanziari internazionali. In questa prospettiva, l'FMI dovrà continuare a fornire la necessaria assistenza ai paesi membri; l'insieme di risorse e strumenti disponibili appare sostanzialmente adeguato, a condizione che il Fondo invii segnali non contraddittori ai mercati, in particolare attraverso una rigorosa applicazione della cosiddetta *Exceptional Access Policy* (ossia le linee guida che regolano l'approvazione di prestiti di entità elevata – in sostanza, l'FMI dovrebbe finanziare paesi con problemi di illiquidità, non di insolvenza).

3.3 *Governance*

Circa il governo del Fondo, è avvertita l'esigenza di far sì che il potere di voto e di direzione dell'istituzione rifletta meglio il mutato peso economico dei paesi membri – in particolare quello della Cina e di altri paesi emergenti di rilievo sistemico. Un primo passo in questa direzione è stato fatto alla fine del 2006, con la decisione di aumentare le quote di partecipazione al capitale sociale dell'FMI, e con esse il potere di voto, di 4 paesi fortemente sottorappresentati (Cina, Corea, Messico e Turchia). È previsto che la riforma venga completata nel 2008, con un ulteriore aumento di quote e poteri di voto per il complesso dei paesi emergenti. I negoziati sono tuttora in corso, ed è difficile prevederne con esattezza il risultato finale. Secondo gli scenari al momento più probabili, la riforma dovrebbe comportare una riduzione di circa 3 punti percentuali nel potere di voto dei paesi avanzati, in favore di quelli emergenti e in parte di quelli più poveri. Quasi due terzi di questa riduzione sarebbero a carico dei paesi dell'UE, che risultano sovrarappresentati secondo gli indicatori utilizzati per calcolare i valori di riferimento delle quote. Una volta a regime, la riforma delle quote FMI dovrebbe implicare un ulteriore aumento del potere di voto complessivo dei paesi emergenti come un tutto, pari a circa 2 punti percentuali, nell'ipotesi che i valori di riferimento delle quote non varino ulteriormente nel decennio successivo.

In sintesi, i negoziati in corso sono attualmente concentrati sulla riforma delle quote e dei voti relativi, ed è probabile che essi producano un aumento relativamente modesto della “voce” dei

principali paesi emergenti a spese di quelli europei (i quali continueranno a detenere, in aggregato, un potere di voto ben maggiore di quello degli altri maggiori “azionisti” del Fondo). Nel medio e lungo termine, tuttavia, è realistico prevedere, estrapolando gli attuali tassi di crescita dei paesi emergenti, una riduzione ancora più forte del peso relativo dei paesi europei (e dell’Italia) in seno all’FMI. Questo fenomeno attiverrebbe di necessità un processo di consolidamento dei seggi detenuti dai paesi dell’UE presso il Board del Fondo Monetario, volto a contenere le perdite subite dai singoli paesi membri. Tale processo, a sua volta, non solo consentirebbe di ottenere una rappresentazione più bilanciata dei paesi in seno al Board dell’FMI, ma creerebbe le premesse per un effettivo potenziamento del ruolo dell’UE (o dell’area dell’euro) nell’economia mondiale.

Ciò potrebbe realizzarsi attraverso la creazione di una *constituency* (ossia, una coalizione di paesi rappresentati da un solo direttore esecutivo presso il consiglio di amministrazione dell’FMI) composta solo dai paesi europei o dai paesi dell’area dell’euro. In questo scenario, i singoli paesi conserverebbero lo stato di “membri” del Fondo Monetario (e, quindi, le rispettive quote di partecipazione all’FMI e il proprio seggio presso il *Board of Governors*), ma dovrebbero stabilire meccanismi di coordinamento più formalizzati di quelli attuali, tra le rispettive capitali e le autorità europee (inclusa la BCE), per eleggere i comuni rappresentanti e istruirli circa le posizioni da assumere sui temi più rilevanti. In alternativa, le quote di partecipazione all’FMI potrebbero essere messe a fattor comune, in favore delle autorità europee.

Entrambi gli scenari confliggono con l’attuale Statuto del Fondo. In particolare, il primo scenario richiederebbe ai 3 maggiori paesi europei (Regno Unito, Francia e Germania) la rinuncia al diritto di nominare il proprio rappresentante presso il Consiglio di amministrazione, ovvero una riduzione *ad hoc* del numero di direttori esecutivi che possono essere nominati dai paesi membri con le quote più grandi. Sarebbe quindi necessaria una modifica dello Statuto. Il secondo scenario, invece, è in contrasto con uno dei principi fondamentali dell’FMI, il quale ribadisce la natura *country-based* di quella istituzione e non prevede espressamente la possibilità che organismi sovranazionali possano divenirne membri. Tale principio è motivato dalla necessità di interagire con tutte le autorità a cui viene delegato l’esercizio delle politiche economiche rilevanti ai fini dell’FMI (monetarie, fiscali, strutturali). Come è noto, i paesi europei hanno delegato alla BCE la conduzione della politica monetaria comune, ma non quella delle politiche fiscali, di cui le singole autorità nazionali rimangono attualmente responsabili. Fino a quando questa delega non verrà estesa a tutte le politiche rilevanti dal suo punto di vista, è impossibile che il Fondo ammetta l’UE tra i suoi membri. Sotto il profilo della sostanza economica, inoltre, la sovranità fiscale è un elemento importante del contratto che i paesi (o aree) sottoscrivono quando divengono membri dell’FMI, dal momento che le risorse messe a disposizione sono in ultima analisi fornite dai contribuenti.

Alla luce di queste considerazioni, l’ipotesi di una *constituency* di paesi europei è la sola praticabile, in assenza di ulteriori sostanziali avanzamenti nel processo di integrazione politica europea. In un contesto internazionale sempre più globalizzato, le differenze tra gli interessi strategici dei paesi europei tenderanno a ridursi rispetto a quelle tra paesi esterni all’area. In prospettiva, per l’Italia non vi sono alternative al mantenimento di un ancoraggio europeo. La voce del paese nell’arena mondiale dipenderà dal suo posizionamento relativo interno all’area dell’UE, e, quindi, dalla capacità di negoziare tale posizione.

APPENDICE II

L'opinione pubblica e la politica estera

Questo rapporto illustra i risultati di una inchiesta svolta per conto del Ministero degli Affari Esteri nel periodo tra il 4 febbraio e il 7 marzo 2008, inquadrandone i risultati nell'ambito dell'evoluzione complessiva degli orientamenti del pubblico su questi temi. L'inchiesta è stata diretta da Pierangelo Isernia (CIRCaP – Università di Siena). Il rapporto è stato redatto da Vincenzo Memoli e Pierangelo Isernia. L'inchiesta è stata condotta dal LAPS – Laboratorio di Analisi Politiche e Sociali dell'Università di Siena – sotto la direzione scientifica di Anna Manca e con la collaborazione di Francesco Olmastroni¹⁰.

Le priorità di politica estera

Nel 1994 (in base a indagini precedenti) 5 cittadini su 10 ritenevano che il principale obiettivo di politica estera fosse quello di assicurare il rispetto del diritto internazionale, di promuovere le esportazioni italiane nel mondo e di garantire la sicurezza internazionale dell'Italia. Negli anni successivi gli obiettivi si sono modificati, risentendo significativamente delle problematiche del nostro paese. Ad esempio, secondo nostri sondaggi del 2002, 4 cittadini su 10 ritenevano che il principale obiettivo della politica estera fosse il controllo dell'immigrazione illegale. Il problema dell'immigrazione a tutt'oggi richiama l'attenzione degli italiani: 9 cittadini su 10 ritengono che esso sia molto o abbastanza importante. Nel 2008 secondo gli italiani (almeno 9 cittadini su 10) è l'aspetto economico della politica estera che riceve una attenzione maggiore, con particolare riferimento all'approvvigionamento energetico e alle esportazioni. Parimenti la lotta al terrorismo resta prioritaria, con il 94% che lo reputa un interesse molto o abbastanza importante.

Tabella 1: Obiettivi politica estera (in %)**

	2008
Assicurare rifornimenti materie energetiche	96
Aiutare i paesi in via di sviluppo	89
Promuovere le esportazioni italiane nel mondo	94
Garantire la sicurezza dei confini dell'Italia	79
Controllare l'immigrazione illegale*	90
Combattere il terrorismo	94
<i>La domanda rivolta agli intervistati: Le vorrei ora fare qualche domanda sulla politica estera italiana. Si discute su quali siano i più importanti interessi nazionali dell'Italia. Mi può dire se, secondo lei, ciascuno degli interessi che ora le elencherò è molto, abbastanza, poco o per niente importante per l'Italia?</i>	
* Nel 2008 la modalità di risposta è: "regolare l'immigrazione dai paesi più poveri del mondo."	
** Le percentuali aggregano chi risponde molto o abbastanza importante.	

Fonte: MAE-LAPS (2008).

¹⁰ Le caratteristiche dell'inchiesta: Nel periodo che va dal 3 febbraio 2008 al 7 marzo 2008 è stato intervistato un campione di 938 cittadini italiani di età superiore o eguale a 18 anni. Il campione di cittadini italiani è stato selezionato con il sistema Random Digit Dialing, con selezione dell'ultimo che in famiglia ha compiuto gli anni alla risposta. Il campione è rappresentativo del target considerato, per sesso, età e livello di istruzione. Le interviste sono state condotte con metodologia CATI (Computer-Aided Telephone Interviews). Il numero totale di contatti effettuati è di 7431, con un tasso di risposta dell'13%. Il margine di errore è di ± 3 punti percentuali. Le interviste sono state pesate usando i criteri di proporzionalità rispetto alle caratteristiche demografiche della popolazione di riferimento. Il campione così pesato raggiunge una numerosità di 1003 casi.

Il problema energetico è indubbiamente tra quelli che maggiormente preoccupano gli italiani. Al tempo stesso, il dibattito sulle fonti energetiche appare variegato, in termini di proposte; i pareri divergono sulle priorità: benessere e salute dei cittadini o fabbisogno energetico italiano. Sebbene non esista una soluzione condivisa su come uscire dal problema, l'opinione pubblica in quasi sei casi su dieci è propensa a ridurre la nostra dipendenza energetica da altri paesi, anche se questo comportasse la ripresa della costruzione di centrali nucleari (tab. 2). La differenza tra il 2007 ed il 2008 è presumibilmente da attribuire al diverso *trade-off* offerto nei due casi: l'aumento dei prezzi dell'energia nel 2007, la costruzione di centrali nucleari nel 2008. Tale risultato è coerente al momento economico che il nostro paese sta vivendo. Il costo del petrolio e l'euro forte stanno riversando i costi sui salari, alimentano il caro vita ed il caro bollette, e inducono così gli italiani ad una scelta forte, ma consapevole. Una consapevolezza che si radica tra gli intervistati al crescere dell'età, al Nord e al Centro della penisola. Solo il 19% degli intervistati suggerisce una soluzione molto più *soft*, ritenendo che il nostro governo debba continuare la cooperazione con i paesi produttori di energia, anche se i loro governi non sono democratici.

Tabella 2: Approcci per l'approvvigionamento di energia (in %)

	2007	2008
Continuare la cooperazione con i paesi produttori di energia, anche se i loro governi non sono democratici	31	19
Esercitare una pressione politica sui paesi produttori di energia per assicurarci un approvvigionamento stabile, anche se questo aumentasse le tensioni con questi paesi	11	10
Ridurre la nostra dipendenza energetica da altri paesi, anche se questo comportasse la ripresa della costruzione di centrali nucleari nel nostro paese*	46	59
Altro	10	7
Non sa/non risponde	2	4
Totale	100	100
N	1000	(1.003)

La domanda rivolta agli intervistati: *Come forse saprà, dipendiamo da altri paesi per molti dei nostri bisogni energetici. Quale dei seguenti approcci lei preferisce per garantire uno stabile approvvigionamento di energia?*

* Nel 2007 la domanda era "Ridurre la nostra dipendenza energetica da altri paesi, anche se questo comportasse l'aumento dei prezzi dell'energia nel nostro paese."

Fonte: TTS (2007) ; MAE-LAPS (2008).

I compiti del Ministero degli Affari Esteri

Una ulteriore conferma delle risultanze empiriche ottenute la si ha guardando ai compiti che, secondo gli italiani, il Ministero degli Affari Esteri dovrebbe svolgere (tab. 3). Gli italiani vorrebbero che tale istituzione promuovesse maggiormente gli interessi economici del nostro paese (43%) e contribuisse altresì a promuovere gli aiuti allo sviluppo (36%). Il pubblico mostra minore interesse per i compiti classici di un Ministero degli Affari Esteri: i negoziati internazionali e la gestione della crisi internazionali, che vengono segnalati da poco meno di due intervistati su dieci. La differenza tra il 2002 e il 2008 conferma l'attenzione che il pubblico italiano sembra in questo momento prestare alle priorità economiche, a fronte di altre, più classiche della politica estera.

Tabella 3: I compiti del Ministero degli Affari Esteri

	2002	2008
Negoziati internazionali	17	17
Aiuti allo sviluppo	42	36
Tutela dei nostri concittadini all'estero	36	28
Rapporti con l'Unione Europea	37	33
Rappresentanza del nostro paese presso i governi stranieri	26	18
Gestione delle crisi internazionali	20	15
Promozione dei nostri interessi economici all'estero	-	43
Altro/non sa	4	2

Nota: Il totale è diverso da 100 poiché erano possibili più risposte. La domanda rivolta agli intervistati: *Quali dei seguenti compiti ritiene più appropriato per il nostro Ministero degli Esteri?*

Fonte: MAE-Archivio Disarmo (2002); MAE-LAPS (2008).

Tra gli altri compiti che il Ministero degli Esteri dovrebbe realizzare, notevole rilievo è attribuito alla gestione dei rapporti con l'Unione Europea (33%): una scelta coerente, se si considera che questa, per 8 cittadini su 10, è l'istituzione decisiva per gli interessi che l'opinione pubblica ritiene fondamentali per l'Italia stessa.

È interessante anche capire quanto il pubblico italiano consideri importanti e necessarie le ambasciate per lo svolgimento delle funzioni attribuite al MAE. La maggioranza degli italiani intervistati ha dichiarato di considerarle come uno strumento ancora necessario, nonostante l'evoluzione tecnologica abbia reso la società internazionale sempre più globale (tab. 4). Da questo punto di vista, le differenze tra il 2002 e il 2008 sono minime.

Tabella 4: Atteggiamento degli italiani in merito al ruolo delle ambasciate

	2002	2008
Molto d'accordo	52	49
Abbastanza d'accordo	39	37
Poco d'accordo	6	7
Per niente d'accordo	3	2
Non sa	-	4
Totale	100	100
N	1186	1003

La domanda rivolta agli intervistati: *Anche in un'epoca in cui le comunicazioni sono rapide e dirette, l'attività delle ambasciate rimane necessaria?*

Benché il consenso sul ruolo delle ambasciate sia significativamente maggioritario e sostanzialmente diffuso tra gli italiani, senza differenze di rilievo sotto il profilo socio-culturale, il pubblico si divide sulle modalità di esercizio, da parte dei funzionari internazionali, delle rispettive funzioni. Di fronte alla seguente domanda: "Può dirmi se è molto, abbastanza, poco o per niente d'accordo con tale affermazione – la diplomazia dovrebbe operare per canali segreti?", la maggioranza degli intervistati si è dichiarata in disaccordo 56% (era il 55% nel 2002), contro il 36% (era il 44% nel 2002) di italiani che si sono dichiarati d'accordo.

Europeismo ed Atlantismo

È ben noto come, con la fine della guerra fredda, molti dei tradizionali steccati tra destra e sinistra siano stati superati. Ciò è in parte confermato dal fatto che il 58% degli intervistati ritiene che la politica essere debba "essere condotta al di sopra degli schieramenti e dei conflitti partitici", mentre solo il 29% ritiene che debba "riflettere gli indirizzi politici ed ideologici dei governi in carica". (tab. 5) Tale posizione è condivisa da quanti risiedono nelle regioni del Nord d'Italia, e si consolida al crescere del titolo di studio e tra quanti dichiarano di collocarsi a sinistra.

Tabella 5: La politica estera dovrebbe... (in %)

Essere condotta al di sopra degli schieramenti e dei conflitti partitici	58
Riflettere gli indirizzi politici ed ideologici dei governi in carica	29
Non sa/non risponde	13
Totale	100
N	1003

La domanda rivolta agli intervistati: *Secondo alcuni la politica estera dovrebbe essere condotta al di sopra degli schieramenti e dei conflitti partitici, mentre secondo altri dovrebbe riflettere gli indirizzi politici ed ideologici dei governi in carica. A quale di queste due posizioni si sente più vicino?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

La politica estera sembra quindi essere considerata un terreno di cooperazione piuttosto che di scontro, almeno agli occhi dell'opinione pubblica. Può essere interessante indagare quanto tutto ciò si rifletta sui due pilastri della politica estera italiana dal dopoguerra ad oggi: europeismo ed atlantismo. La nostra inchiesta ha posto una serie di domande sia generali, sui sentimenti nei confronti dei diversi paesi, che specifiche, sulle scelte di alleanza e sulle politiche concrete del nostro paese.

Numerose inchieste e studi mostrano che, con la guerra in Iraq da un lato e il processo di integrazione europea dall'altra, sia l'atlantismo che l'europeismo sono stati sottoposti a tensione. Alla domanda se siano più importanti gli Stati Uniti o l'Europa per gli attuali interessi dell'Italia (tab. 5), il periodo 2002-2008 registra un fenomeno già prefiguratosi precedentemente all'amministrazione Bush e solo accentuatosi negli anni più recenti: l'orizzonte prevalentemente europeo della politica estera italiana, agli occhi del pubblico.

Tabella 5: I paesi più importanti per gli interessi fondamentali dell'Italia

	2002	2003	2004	2008
Unione Europea	77	80	81	82
Stati Uniti	15	13	8	9
Importanti nello stesso modo	7	6	9	5
Non sa/non risponde	1	1	1	5
Totale				100
N	1000	1000	1000	1.003

La domanda rivolta agli intervistati: *Per gli attuali interessi fondamentali dell'Italia, ritiene sia più importante l'Unione Europea oppure gli Stati Uniti?*

Fonte: TTS (2002-2004); MAE-LAPS (2008).

La preferenza europea non è d'altra parte il riflesso di una sorta di antiamericanismo, di cui non c'è traccia. Nonostante il fatto che una stragrande maggioranza degli italiani reputino l'UE più importante per gli attuali interessi dell'Italia, gli USA rimangono un paese verso cui gli italiani provano un sentimento largamente positivo (tab. 6), anche se va registrato, tra il 2002 ed il 2008, un calo della simpatia verso gli Stati Uniti, che mostra tuttavia un recupero significativo proprio nel 2008. Un sentimento positivo si registra anche nei confronti della Francia e ancor di più della Germania (6,84), che tra i paesi considerati in questo studio è quello che attrae la maggiore simpatia. Di contro, sono la Cina (4,88) e la Turchia (4,20) i paesi nei confronti dei quali gli italiani presentano sentimenti tiepidi.

Tabella 6: Il sentimento nei confronti degli altri paesi (valori medi: 0-10)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cina		4,68	4,68	4,41	4,52	4,36	4,88
Francia	6,10	6,02	6,18	5,92	6,15		6,62
Germania	6,20	6,15	6,24	6,09	6,44		6,84
Israele	4,19	4,46	3,82	4,09	4,12	3,82	5,15
Russia	4,84	5,00	4,82	4,50	4,68	4,44	5,12
Stati Uniti	6,38	6,12	5,47	5,35	5,24	5,17	6,71
Turchia		4,57	4,97	4,74	4,60	4,51	4,20

La domanda rivolta agli intervistati: *Ora vorremmo conoscere cosa prova nei confronti di alcuni paesi sulla base di una scala che va da 0 a 10. Assegna 10 a quei paesi per cui ha un sentimento molto positivo e favorevole, 0 a quelli per cui ha un sentimento molto sfavorevole e negativo, e 5 se ha un sentimento né favorevole né sfavorevole. Può utilizzare qualsiasi numero compreso tra 0 e 10 per esprimere il Suo sentimento. Mi dica pure se non ha alcuna opinione o non ha mai sentito nominare quel paese. [0-molto sfavorevole; 10 molto favorevole]*

Nota: Nell'inchiesta TTS la scala andava da 0 a 100 ed è stata riproporzionata per variare tra 0 e 10.

Fonte: TTS (2002-2007); MAE-LAPS (2008).

L'Italia in Europa

Tra il 1970 ed il 1999, in media, il 93% degli intervistati italiani si è dichiarato favorevole all'unificazione europea, a fronte di una media europea dell'82% (Isernia ed Ammendola, 2005). Sebbene negli anni Novanta alcuni degli indicatori tradizionalmente usati per misurare il sostegno per l'integrazione europea segnalino un declino, che prosegue nel nuovo secolo, resta comunque il fatto che il sostegno per l'integrazione europea è una solida base per la politica estera del nostro paese. Tuttavia, guardando non tanto al ruolo dell'Europa in Italia (il modo più tradizionale di declinare il nostro europeismo) quanto piuttosto al ruolo dell'Italia in Europa, il quadro che emerge è meno rassicurante.

Il giudizio sulle nostre capacità di incidere in Europa è infatti scettico. Se si considerano quanti ritengono al 2008 che l'Italia abbia poco o nessun peso all'interno dell'Europa, la quota percentuale aggrega quasi il 60% dei rispondenti (tab. 7). Detto in altri termini, più della metà del nostro campione ritiene che il peso che l'Italia ha all'interno del sistema europeo sia scarso. Tale percezione taglia trasversalmente tutta l'Italia, sia che si consideri il Nord che il Sud del paese.

Tabella 7: Il peso dell'Italia in Europa (in %)

Molto peso	4
Abbastanza peso	27
Come gli altri	5
Poco peso	52
Per nulla peso	7
Non sa/non risponde	4
Totale	100
N	1.003

La domanda rivolta agli intervistati: *Rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea, lei ritiene che l'Italia abbia molto, abbastanza, poco o per niente peso in Europa?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

I principali motivi di tale valutazione negativa vanno individuati in fattori interni di natura politica, quali la instabilità di governo (54%, tab. 8) e l'inefficienza della pubblica amministrazione, segnalata da quasi due cittadini su dieci. Tale percezione, confermata da numerosi studi sulla disaffezione politica degli italiani, appare ancora più rilevante se si considera l'autocollocazione politica dei rispondenti. In quasi 6 casi su 10 l'instabilità del governo è avanzata come ragione da quanti si collocano a sinistra o nel centro sinistra, a conferma che non sempre l'ideologia partitica sia in linea col governo, anche quando quest'ultimo è in linea con la collocazione politica dei rispondenti.

Tabella 8: Le ragioni dello scarso peso dell'Italia in Europa (in %)

Scarso peso economico	8
Instabilità governativa	54
Inefficienza della pubblica amministrazione	19
Sfiducia degli altri paesi europei nell'Italia	8
Fiducia degli altri paesi europei nell'Italia	1
Crimine organizzato	4
Altro	2
Non sa/non risponde	3
Totale	100,0
N	600

La domanda rivolta agli intervistati: *Per quale delle seguenti ragioni secondo lei l'Italia ha poco peso in Europa?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Di contro, solo 3 cittadini su 10 ritengono che l'Italia abbia molto e abbastanza peso in Europa, sottolineando come questa posizione sia dovuto alle tradizioni storiche e culturali (40%, tab. 9) che caratterizzano la nostra penisola e alla fiducia che gli altri paesi dell'UE ripongono nel nostro paese.

Tabella 9: Le ragioni del peso dell'Italia in Europa (in %)

Successi economici	13
Efficacia dei nostri governi	8
Tradizioni storico culturali	39
Europeismo del nostro paese	14
Fiducia degli altri paesi europei nell'Italia	18
Altro	2
Non sa/non risponde	6
Totale	100
N	315

La domanda rivolta agli intervistati: *Per quale delle seguenti ragioni secondo lei l'Italia ha peso in Europa?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

In linea con questi risultati è la valutazione delle istituzioni in termini di fiducia, in special modo se si considerano quelle pubbliche. Esce confermata la sfiducia nei confronti dei partiti politici, che appaiono essere la cartina tornasole del malcontento che caratterizza trasversalmente gli italiani, mentre le forze armate, come numerosi studi confermano, sono sempre state e continuano a rappresentare l'istituzione in cui i cittadini hanno maggior fiducia (77%). Per quanto riguarda il Parlamento europeo e la Commissione europea, entrambe raccolgono la fiducia di almeno 6 cittadini su 10.

Tabella 10: Fiducia nelle istituzioni

	molto	abbastanza	Poco	Per nulla	non sa/non risponde	Totale	N
Parlamento europeo	14	50	27	5	4	100	1,003
Partiti politici	1	8	42	46	2	100	1,003
Forze armate	36	41	16	6	1	100	1,003
Diplomazia	8	38	35	14	4	100	1,003
Commissione europea	14	51	25	4	7	100	1,003
ONU	28	42	21	4	4	100	1,003

La domanda rivolta agli intervistati *Quanta fiducia ha in ciascuna delle istituzioni che ora le leggerò (molta, abbastanza, poca o nessuna fiducia)?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Le scelte di sicurezza e la NATO

Fin dagli anni Novanta, l'opinione pubblica italiana sembra avere preso consapevolezza del ruolo crescente giocato dalle forze armate all'interno dello scacchiere internazionale. Ciò si riflette, come mostrato nella tabella 10, in una maggiore fiducia nelle istituzioni militari, una novità degli anni Novanta.

Che gli italiani siano saldamente internazionalisti nei loro orientamenti di politica estera sembra essere un fatto assodato. Tuttavia, accanto ad una sostanziale maggioranza di rispondenti che ritengono importante il coinvolgimento dell'Italia nella politica internazionale, in cooperazione con gli altri paesi, va anche registrato, analizzando il periodo che va dal 1994 al 2002, un leggero cambiamento dell'atteggiamento dell'opinione pubblica: un atteggiamento sempre più orientato al soddisfacimento della propria sicurezza interna che a quella – più ampia – della sicurezza collettiva. Infatti, durante il periodo analizzato, gli intervistati ritengono che l'Italia debba concentrarsi prevalentemente sui problemi interni (+1.8%) e seguire i propri interessi (+1.7%; tab. 11). Quasi 6 italiani su 10, peraltro, continuano a ritenere una scelta preferenziale il coordinamento tra paesi alleati. Ma se si considera che dal 1994 al 2002 il trend relativo a quest'ultimo aspetto mostra un declino più che doppio rispetto a quelli precedentemente analizzati (-3,6%), esce rafforzata la conclusione che nell'ultimo decennio sia entrata in crisi l'idea della sicurezza collettiva.

Tabella 11: Scelte di sicurezza internazionale

	1994	1995	1/1996	7/1996	1997	1998	1999	2002
Seguire anzitutto i propri interessi	5	7	7	6	7	8	8	6
Coordinarsi con i paesi alleati	62	44	41	49	40	57	64	59
Concentrarsi su problemi interni	31	46	50	44	52	31	27	33
Non sa/non risponde	2	3	2	2	1	5	1	2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.300	794	804	816	1.000	1.007	476	1.200

La domanda rivolta agli intervistati: *In che modo, secondo lei, l'Italia dovrebbe garantire la propria sicurezza in campo internazionale?*

Fonte: Cemiss-Isernia (1994); Difebarometro 2 (1995), DB 3 (gennaio 1996), DB4 (luglio 1996), DB 5 (1997), DB 6 (1998); Circap (1999), MAE-Archivio Disarmo (2002).

Considerando l'internazionalismo degli italiani e le posizioni sulla sicurezza nazionale, un dato emerge però con molta nettezza: la scelta di rimanere membro della NATO era considerata e continua a essere considerata (periodo 1992-2008) una delle migliori soluzioni per la sicurezza del nostro paese (tab. 12), in special modo per gli uomini. A questa propensione si affiancano soluzioni basate su un ruolo crescente, e per alcuni determinante, dell'Unione Europea. Infatti, secondo il 32% degli intervistati, in special modo tra i più istruiti e quanti si collocano a sinistra o centro-sinistra, l'Italia dovrebbe rimanere nella NATO istituendo all'interno una forza difensiva dell'Europa Occidentale a comando europeo. A questa scelta fanno da contraltare soluzioni più drastiche, che pur essendo in crescita nel tempo appaiono poco incisive se valutate in termini percentuali. Ne è un esempio l'idea di ritirarsi dalla NATO istituendo una forza difensiva europea occidentale, non alleata agli Stati Uniti: soluzione individuata dal 11% dei rispondenti. Se si considera però che oggi, rispetto al 1992, è in netto calo l'idea di ritirarsi dalla NATO e diventare un paese neutrale (-7.8%) – posizione condivisa maggiormente dalle donne e che declina al crescere dell'età – è evidente che fare parte della NATO sia per gli italiani un punto fermo della sicurezza nazionale.

Tabella 12: Soluzioni per la sicurezza dell'Italia

	1992	1/1996	7/1996	1997	2002	2008
Rimanere membro della NATO, così come è	33	32	33	35	32	35
Rimanere membro della NATO, ma istituire una forza difensiva dell'Europa occidentale a comando europeo	30	39	38	35	47	32
Ritirarsi della NATO e istituire una forza difensiva europea occidentale, non alleata agli Stati Uniti	5	5	4	3	5	11
Ritirarsi dalla NATO e diventare un paese neutrale	22	19	19	18	10	14
Nessuna di queste/altro	2	1	0,2	0,4	1	0,2
Non sa/non risponde	7	4	6	7	6	7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	1.392	804	816	1.000	1.200	1.003

La domanda rivolta agli intervistati: *Quale delle seguenti soluzioni sul modo migliore per l'Italia di provvedere alla propria sicurezza si avvicina di più al suo punto di vista?*

Fonte: Archivio Disarmo (1992), DefeBarometro 3 (gennaio 1996), DB 4 (luglio 1996), DB 5 (1997); MAE-Archivio Disarmo (2002), MAE-LAPS (2008).

Uso della forza e operazioni di pace

Anche se il ruolo delle Forze Armate italiane tende a essere declinato in termini di mantenimento della pace internazionale, ciò non significa che gli italiani non ritengano a volte giustificato un eventuale impiego della forza militare o che gli italiani non siano disposti a schierarsi militarmente. Tuttavia, il sostegno alle diverse missioni va giustificato e varia a seconda degli scopi delle medesime. Alla domanda se “in certe condizioni la guerra è necessaria per ottenere giustizia” solo il 29% degli intervistati si dichiara d'accordo e solo il 26% ritiene che il potere militare sia più importante di quello economico. Se quindi lo strumento militare non è quello al quale gli italiani pensano per primi, come strumento di influenza, ciò non significa che essi siano del tutto e sempre ostili al ricorso alle armi.

Ovviamente, e comprensibilmente, secondo la quasi unanimità degli intervistati (tab. 13) le Forze Armate italiane dovrebbero essere impiegate prevalentemente per scopi difensivi (94%), a cui fanno seguito i seguenti obiettivi: combattere il terrorismo internazionale, mettere fine alla violazione dei diritti umani e assicurare la pace in un paese investito da una guerra civile. Molto minore è il sostegno per compiti di interposizione tra paesi in conflitto e obiettivi di *regime change*. Le differenze rispetto al 2004 sono in parte da attribuire alla diversa formulazione della domanda, ma anche agli eventi intercorsi tra il 2004 e il 2008 e all'esperienza dell'Iraq e dell'Afghanistan.

Tabella 13: Le ragioni che giustificano l'uso della forza militare

	2004	2008	
		Tutte	1° posto
Impedire la violazione dei diritti umani in altri paesi	90	67	14
Combattere il terrorismo internazionale	80	74	20
Difendere il nostro paese da un attacco straniero		94	44
Far cadere un regime autoritario	57	38	3
Far cessare le ostilità fra due o più paesi in guerra		46	4
Assicurare la pace in un paese investito da una guerra civile	81	60	7
Altro	-	-	1
Non sa/non risponde	-	-	7
Totale			100
N			1.003

Nel 2008 ciascun *item* era sottoposto a tutti e la risposta raccoglie quelli che dicono di essere molto o abbastanza d'accordo. Nel 2004 erano possibili più risposte. La domanda rivolta agli intervistati: *Potrebbe dirti per quale delle seguenti ragioni lei ritiene giustificato l'uso della forza militare da parte dell'Italia?*

Nel 2008 ad essa faceva seguito: *Fra le ragioni ...presentate nella seguente lista, quale lei metterebbe al primo posto?*

Fonte: TTS (2004), MAE-LAPS (2008).

Al di là della priorità attribuita alla difesa del proprio territorio, gli italiani non sembrano contrari a missioni internazionali (tab. 14). Passando da un generico orientamento a favore dell'uso della forza per la gestione delle crisi alle missioni specifiche, si può rilevare che almeno 8 cittadini su 10 invierebbero le Forze Armate affinché si possa fornire assistenza umanitaria nella regione del Darfur in Sudan, oppure mantenere la pace e l'ordine in Kosovo (68%). Tuttavia, più l'obiettivo militare si sposta verso i paesi in cui il terrorismo internazionale è radicato, più si riduce la quota di quanti si caratterizzano per tale propensione, propensione che si contrae ulteriormente quando l'impiego delle Forze Armate stesse non è destinato a scopi umanitari. È questo il caso dell'Afghanistan: se la quota di quanti ritengono che si possano inviare le forze armate per contribuire agli sforzi internazionali di ricostruzione è pari al 64%, questa si dimezza quando l'obiettivo diventa la conduzione di operazioni di combattimento contro i talebani. Detto in altri termini, il consenso per l'uso della forza declina con il crescere dell'impegno militare. Va d'altra parte registrato che tra il 2007 e il 2008 il sostegno per l'operazione militare in Afghanistan non è declinato, anzi. I contrari a sostenere l'impiego delle truppe italiane per combattimenti contro i talebani sono passati dal 70% al 55%, mentre i favorevoli sono passati dal 28% al 37%.

Tabella 14: Sostegno alla partecipazione delle forze armate alle missioni internazionali

	molto	abbastanza	abbastanza	molto	non sa/non	Totale
	favorevole	favorevole	contrario	contrario	risponde	
Mantenere la pace e l'ordine in Kosovo	30 (32)	38 (41)	14 (14)	13 (11)	5 (2)	100
Fornire assistenza umanitaria nella regione del Darfur in Sudan	48 (55)	33 (31)	6 (7)	8 (7)	5 (1)	100
Controllare e sostenere il cessate-il-fuoco nel Sud del Libano	26 (27)	34 (39)	17 (17)	16 (15)	7 (2)	100
Contribuire agli sforzi internazionali di ricostruzione in Afghanistan	28 (30)	36 (40)	12 (16)	20 (12)	4 (2)	100
Condurre operazioni di combattimento contro i talebani in Afghanistan	17 (10)	20 (18)	22 (20)	35 (50)	6 (2)	100

La domanda rivolta agli intervistati: *Come Lei forse sa, L'Italia è impegnata in varie missioni internazionali in tutto il mondo. Per ciascuna missione, mi dica se favorevole o contrario alla partecipazione delle forze armate italiane ad essa (molto, abbastanza, poco o per nulla).* Tra parentesi i dati del 2007.

Fonte: TTS (2007) MAE-LAPS (2008).

Alla missione in Afghanistan, l'inchiesta ha dedicato una particolare attenzione.

L'operazione italiana di Afghanistan

Un primo dato significativo è il seguente: 6 italiani su 10 sono propensi a partecipare alla guerra in Afghanistan fino al conseguimento della pace se ciò non comportasse nuove perdite militari (tab. 15). È un livello di sostegno notevole; ma che sottolinea implicitamente la scarsa propensione degli intervistati a sopportare ulteriori perdite militari, in special modo di quanti si collocano a sinistra (37%).

Tabella 15: Sostegno per la missione in Afghanistan (in assenza di perdite, in %)

Favorevole	61
Contrario	33
Non sa/non risponde	5
Totale	100,0
N	1,003

La domanda rivolta agli intervistati: *Le vorremo fare qualche domanda a proposito della missione italiana in Afghanistan. A prescindere dalla sua valutazione sulla decisione italiana di partecipare alla guerra in Afghanistan, lei sa che finora sono morti 12 soldati italiani. Lei è disposto a sostenere la missione italiana in Afghanistan sino al conseguimento della pace se ciò non comportasse ulteriori perdite tra i militari italiani?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Per stimare quanto effettivamente l'opinione pubblica sia disposta a sostenere la missione in Afghanistan fino al conseguimento di pace, a coloro che avevano risposto positivamente alla domanda sul sostegno all'operazione di Afghanistan, è stato chiesto poi se sarebbero stati disposti a sostenere questa operazione anche in caso di perdite, variando progressivamente il numero delle perdite (per capire il limite oltre il quale il consenso del pubblico a tale intervento militare si riduce ai minimi termini). Come è possibile vedere nella tabella 16, la relazione tra l'intervento militare e la perdita di soldati è inversamente proporzionale. Come si è appena visto, 6 cittadini su 10 hanno dichiarato di appoggiare l'intervento in Afghanistan se ciò non comportasse perdite umane. Tale percentuale si riduce a) di due unità se le perdite aumentassero di 20 militari, b) di 3 unità se il numero di perdite salisse a 50. I favorevoli scendono a poco meno di 3 rispondenti se il numero di perdite giungesse alla soglia di 100 soldati. Si tratta di posizioni collegata ad alcune caratteristiche socio-demografiche: a prescindere dal numero di perdite i) gli uomini sono più propensi delle donne a sostenere la missione militare; ii) quanti si dichiarano di destra condividono più di quanti si posizionano a sinistra il sostegno a tale missione, iii) al crescere dell'età aumenta la propensione a sostenere l'invio in Afghanistan, anche in caso di perdite.

Tabella 16: Sostegno alla missione in Afghanistan (in caso di perdite)

	sì	no	non sa/non risponde	Totale	N
altri 20 morti tra i militari italiani	40	52	8	100	612
altri 50 morti tra i militari italiani	31	60	8	100	613
altri 100 morti tra i militari italiani	27	64	9	100	613

La domanda rivolta agli intervistati: *E lei sarebbe disposto a sostenere la missione italiana in Afghanistan fino al conseguimento della pace, anche se ciò comportasse ...*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Un altro dato significativo è il seguente: la scarsa fiducia dell'opinione pubblica nelle speranze di successo della missione militare. Difatti, il 64% degli intervistati ritiene che le possibilità di successo siano poche o del tutto inesistenti, scetticismo che taglia trasversalmente l'opinione pubblica (tab. 17). Ma sono i giovani a riporre meno speranze nel successo dell'operazione.

Tabella 17: Probabilità di successo dell'operazione militare in Afghanistan (in %)

Molte	5
Abbastanza	20
Poche	47
Nessuna	18
Non sa/non risponde	10
Totale	100,0
N	1,003

La domanda rivolta agli intervistati: *A prescindere dal suo giudizio sulla decisione italiana di partecipare alle guerre in Afghanistan, quante probabilità di successo lei ritiene che l'operazione abbia? Molte, abbastanza, poche o nessuna probabilità di successo?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

I parametri per definire il successo della missione offerti agli intervistati sono stati essenzialmente di due tipi: da un lato, il miglioramento delle condizioni socio-economiche dell'Afghanistan, dall'altro, la situazione militare e gli aspetti ad essa correlati. La scelta dell'uno o dell'altro appare condizionata significativamente dalla collocazione politica del rispondente, confermando il peso che l'ideologia politica continua ad avere nella valutazione delle missioni militari. Infatti, se quanti si collocano a sinistra o al centro sinistra prediligono prevalentemente il primo criterio, quanti invece si posizionano a destra preferiscono adottare il secondo.

Considerando il primo criterio, i rispondenti definirebbero la missione militare italiana un successo qualora vi sia

- una effettiva ricostruzione dell'economia afgana (69%);
- lo sradicamento delle coltivazioni di droghe (69%);
- la capacità degli afgani di assicurare l'ordine e la sicurezza interna (65%; tab. 18).

Valori percentuali inferiori ai precedenti caratterizzano la valutazione del successo in Afghanistan quando si adotta la prospettiva militare, che secondo gli intervistati verte prevalentemente su

- i soldi che l'Italia spende per la missione (57%);
- il numero di militari italiani uccisi o feriti (53%);
- il numero di terroristi o ribelli uccisi o arrestati (51%);
- il numero di attacchi militari contro i soldati e i civili italiani in missione (49%).

Tabella 18: Criteri per definire il successo della missione italiana in Afghanistan

	molto	Abbastanza	poco	per nulla	non sa/non risponde	Totale	N
la ricostruzione dell'economia afgana	43	26	11	9	11	100	1.003
la capacità degli afgani di assicurare l'ordine e la sicurezza interna	38	26	14	10	11	100	1.003
lo sradicamento delle coltivazioni di droghe	43	22	13	12	10	100	1.003
il numero di attacchi militari contro i soldati e i civili italiani in missione	26	23	21	21	9	100	1.003
Il numero di militari italiani uccisi o feriti	34	19	15	19	13	100	1.003
Il numero di terroristi o ribelli uccisi o arrestati	26	24	21	17	12	100	1.003
I soldi che l'Italia spende per la missione	27	30	18	14	11	100	1.003

La domanda rivolta agli intervistati: *Vari criteri possono essere usati per giudicare se la missione italiana in Afghanistan sia da definirsi un successo oppure no. A suo parere, per essere definito un successo, quanto è importante. ...*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Quanto l'opinione pubblica sia sensibile al variare delle condizioni delle operazioni militari può essere esplorato, nel caso della nostra inchiesta, in condizioni quasi-sperimentali (mentre l'inchiesta era in corso venne infatti ucciso un militare italiano). Possiamo quindi comparare gli orientamenti di quelli che sono stati intervistati prima di tale perdita con quelli che sono stati intervistati dopo, per riscontrare eventuali differenze.

Sulla base delle domande disponibili è possibile rilevare come ciò non abbia prodotto significativi cambiamenti di orientamento nel pubblico intervistato. Anzi, alcuni elementi fanno ritenere che la perdita subita abbia leggermente aumentato il sostegno per l'operazione o almeno la disponibilità a restare in Afghanistan anche se il giudizio che si dà dell'operazione è negativo. Coloro che sostengono l'operazione diretta alla ricostruzione dell'Afghanistan passano dal 59% al 66% tra prima e dopo l'incidente e quelli che sono disposti a sostenere i combattimenti scendono solo dal 41% al 38%. Il sostegno per l'operazione, in caso di assenza di perdite, sale dal 57% al 63% tra prima e dopo. Ancora più interessante, l'incidente non sembra mutare molto i criteri di giudizio circa il successo dell'operazione. In particolare, coloro che ritengono il numero di militari italiani uccisi o feriti un criterio importante sono il 55% prima dell'incidente e passano al 51% dopo di esso. In conclusione, anche nel caso italiano – e pur tenendo conto dei dati illustrati in precedenza circa scenari di perdite militari più consistenti – l'ipotesi di un pubblico *casualty-phobic* non pare sostenuta dai dati. Una lettura di questi dati sembra indicare che la perdita di un militare ha l'effetto almeno iniziale opposto di rafforzare la convinzione a restare e finire la missione, piuttosto che raccogliere i bagagli e andarsene.

Un altro esempio di come gli Italiani siano sensibili al contesto dell'operazione e mostrino di considerare i costi-benefici delle operazioni in cui sono impegnate le nostre truppe, è rappresentato dalla missione in Kosovo. Suddividendo il campione in due gruppi è stata sottoposta la stessa domanda, ma fornendo al primo gruppo ulteriori informazioni sulla missione, ossia l'eventualità che l'indipendenza possa alimentare ulteriori tensioni e rischio di incidenti (mentre al secondo tale indicazione non è stata data). Come si può rilevare dalle risposte riportate nella tabella 19, a prescindere dalle informazioni 6 cittadini su 10 sono contrari all'invio di nuove forze militari perché ritengono che sia stato fatto già abbastanza per questa regione. Detto in altri termini, l'opinione pubblica appare stanca di collaborare al processo di pace in questa zona. Il che segnala un problema importante: il fattore tempo nel sostegno dell'opinione pubblica alle missioni militari. La realtà, infatti, è che mentre l'opinione pubblica ha bisogno di vedere risultati concreti in tempi sufficientemente rapidi, le missioni internazionali sembrano ormai *open-ended* e in ogni caso richiedono un impegno prolungato.

Tabella 19: Invio truppe in Kosovo

	Formulazione che segnala il rischio	Formulazione che non segnala il rischio
Favorevole alla decisione di aumentare il contingente	27	33
Abbiamo già fatto abbastanza per questa regione	65	61
Non sa/non risponde	8	6
Totale	100,0	100,0
N	459	512

Formulazione che segnala il rischio: *Come forse saprà, il Kosovo ha da poco dichiarato l'indipendenza. Questo può aumentare la tensione e il rischio di incidenti con le truppe europee in Kosovo. Nelle ultime settimane, l'Italia ha inviato altri 600 soldati in Kosovo. Lei è ...*

Formulazione che non segnala il rischio: *Nelle ultime settimane, l'Italia ha inviato altri 600 soldati in Kosovo. Lei è ...*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Cina e Russia

La visione che gli italiani hanno delle nuove potenze asiatiche, Cina ed India, mostra tratti differenti a seconda del modo in cui il problema viene definito.

Va anzitutto rilevato che la globalizzazione – intesa come la capacità di beni, persone, notizie e denaro di muoversi rapidamente nel mondo – è valutata in maniera sostanzialmente negativa da una maggioranza degli intervistati. Il 54% di loro ritiene che questo processo abbia effetti negativi, mentre solo il 29% ritiene che abbia effetti positivi e il 12% né positivi né negativi. In questo contesto vanno valutati anche i giudizi degli intervistati nei confronti della Cina e dell'India, due paesi presi a “simbolo” del processo di globalizzazione.

La Cina è considerata dalla maggioranza come una minaccia allo sviluppo economico dell'Italia, in termini di posti di lavoro e di sicurezza economica (58%; tab. 20). Nel 2007 (*Transatlantic Trend Survey, 2007*) le percentuali erano simili, con il 30% che vedeva la Cina come una opportunità e il 55% come una minaccia. L'India è invece vista come una opportunità economica dal 54% degli intervistati.

Tabella 20: La crescita economica della Cina e dell'India è...

	Cina	India
Una opportunità per i nuovi mercati e i nuovi investimenti	27	54
Una minaccia per i nostri posti di lavoro e la nostra sicurezza economica	58	22
Né l'uno né l'altro (volontario)	2	5
Entrambi (volontario)	9	8
Non sa/non risponde	4	12
Totale	100	100
N	475	528

La domanda rivolta agli intervistati: *Esistono diversi punti di vista sulla crescita economica della Cina. In termini economici, secondo lei la Cina/India è ...*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Dal punto di vista politico, invece, la Cina non sembra essere vista come una minaccia. Solo il 37% degli intervistati ritiene che la Cina sia una minaccia militare, mentre il 47% sostiene l'idea opposta (tab. 21).

Tabella 21: Il potere militare della Cina (in %)

La Cina è una minaccia militare	37
La Cina non è una minaccia militare	47
Né l'uno né l'altro (volontario)	2
Entrambi (volontario)	3
Non sa/non risponde	10
Totale	100
N	528

La domanda rivolta agli intervistati: *Esistono anche diversi punti di vista sul potere militare della Cina. Alcuni vedono la Cina come una minaccia militare, mentre altri no. Quale punto di vista è più vicino al Suo?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Un atteggiamento simile – per ciò che riguarda il rischio militare – si esprime anche nei confronti della Russia: il 51% degli intervistati non ritiene che la Russia rappresenti una minaccia militare (tab. 22). Solo un terzo del campione ritiene la Russia una minaccia militare.

Tabella 22: Il potere militare in Russia (in %)

La Russia è una minaccia militare	33
La Russia non è una minaccia militare	51
Né l'uno né l'altro	2
Entrambi	3
Non sa/non risponde	10
Totale	100
N	474

La domanda rivolta agli intervistati: *Esistono anche diversi punti di vista sul potere militare della Russia. Alcuni vedono la Russia come una minaccia militare, mentre altri no. Quale punto di vista è più vicino al Suo?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Le percezioni su Russia e Cina confermano la risposta a una domanda specifica che abbiamo posto sul peso relativo del potere economico e militare negli affari mondiali: la maggioranza degli italiani (77%) ritengono che il potere economico sia (molto o abbastanza) più importante di quello militare (47%).

Le risorse della politica estera: aiuti allo sviluppo e spese militari

Nel questionario abbiamo cercato di approfondire la disponibilità degli intervistati a sostenere i costi delle politiche estere auspiccate. Per fare questo, abbiamo esaminato le conseguenze, per il sostegno all'aiuto allo sviluppo e alla spesa militare, del bagaglio informativo degli intervistati, presumendo che questa possa esercitare un effetto sul sostegno medesimo.

Per quanto concerne l'aiuto ai paesi in via di sviluppo (tab. 23), gli effetti dell'informazione comparativa su quanto spendiamo per l'aiuto allo sviluppo a fronte di altre voci di bilancio ha l'effetto di polarizzare gli orientamenti. Il numero di coloro che sono favorevoli ad un aumento di queste spese resta sostanzialmente invariato, al 46%. Ciò che varia è il numero di coloro che vogliono diminuirle o lasciarle invariate. In assenza di informazioni, il 41% sceglie la soluzione più prudente, lasciarle invariate.

Tabella 23: L'aiuto dell'Italia ai paesi in via di sviluppo

	Con informazione	Senza informazione
Deve essere aumentato	46	46
Deve rimanere invariato	28	41
Deve essere diminuito	15	8
Non sa/non risponde	11	5
Totale		100
N		474

La domanda, senza informazione: *Lei pensa che l'aiuto ai paesi in via di sviluppo dell'Italia debba essere aumentato, diminuito o che debba restare invariato?*

Con informazione: *Nel 2006 l'Italia per ogni 100 euro di ricchezza prodotta, ha usato 20 centesimi di euro per l'aiuto allo sviluppo dei paesi poveri del mondo, 9 euro per la spesa sanitaria e 4 euro e 60 centesimi per l'istruzione. Secondo lei stiamo spendendo troppo, troppo poco o il giusto per l'aiuto allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Per esplorare ulteriormente la solidità degli orientamenti dei favorevoli ad un aumento, a costoro (46%) è stato chiesto se sarebbero rimasti favorevoli a fronte di un aumento delle tasse. I risultati sembrano indicare che anche un aumento delle tasse non inciderebbe sostanzialmente sugli orientamenti dei favorevoli (tab. 24), tanto più se in presenza di informazioni. Infatti, sei cittadini su dieci, tra quanti hanno sostenuto che l'aiuto ai paesi in via di sviluppo andrebbe aumentato, sarebbero propensi ad aiutare questi paesi anche laddove le tasse dovessero subire un incremento. Nel complesso, ciò significa che più di un terzo degli italiani è favorevole ad un aumento delle

spese per l'aiuto allo sviluppo anche in presenza di concreti sacrifici personali. Propensione, questa, che aumenta tra quanti hanno le informazioni comparative. Un altruismo che, in generale, si scorge più negli uomini che nelle donne, declina con i differenti cicli di vita, ma è elevato dove l'istruzione è consolidata con studi universitari. Una maggiore propensione agli aiuti umanitari proviene da quanti si collocano a sinistra, differenza che si attenua rispetto a quanti si collocano a destra quando gli aiuti sono rivolti ai paesi estremamente poveri.

Tabella 24: Aiuto ai paesi in via di sviluppo e aumento delle tasse

	Con informazione	Senza informazione
Sì	68	64
No	28	28
Non sa/non risponde	4	8
Totale	100	100
N	240	218

La domanda rivolta agli intervistati: *Anche se ciò significasse un aumento delle tasse?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Passando ora alle spese militari, disponiamo a questo proposito di una serie temporale che ci consente di collocare i nostri dati in una prospettiva più ampia. Dagli anni Settanta sino al 2008 il sostegno per un aumento delle spese militari è sempre stato modesto, mentre le variazioni maggiori sono state tra coloro che volevano diminuirle o lasciarle invariate. In particolare, con la fine della guerra fredda (1989), gli italiani sembravano volere incassare i dividendi della pace, con un 62% di intervistati favorevoli ad una diminuzione delle spese militari. Ma già nel 1992 i valori erano tornati a quelli precedenti, con un leggero aumento dei favorevoli ad un aumento di queste spese.

Tabella 25: Sostegno alle spese militari

Anno	Aumentate	Stesso livello	Diminuite	Non sa	Totale
1977	17	27	27	29	100
1980	10	36	39	15	100
1981	16	36	43	6	100
1982	16	34	46	4	100
1983	18		66	16	100
1984	18	34	42	7	100
1985	14	33	46	7	100
1988	12	37	43	8	100
1989	6	27	62	5	100
1992	20	32	31	18	100
1/1994	12	40	33	15	100
12/1994	18	36	36	10	100
1995	14	36	36	14	100
1/1996	16	35	49		100
7/1996	13	36	39	11	100
1997	10	45	32	13	100
4/1999	15	33	42	10	100
12/1999	19	27	36	18	100
2002	21	42	25	11	100
2008	13	42	38	8	100

La domanda rivolta agli intervistati: *Secondo Lei, le spese militari dell'Italia dovrebbero essere aumentate, diminuite o mantenute al livello attuale?*

Fonte: 1977-1989 USIA e Eurobarometro; 1992 Archivio Disarmi; 1994 Isernia-CEMiSS; 1/1996 DifeBarometro 3; 7/1996 DB 4; 1997 DB 5; 1998 DB 6; 2002 MAE-Archivio Disarmo; 2008 MAE-LAPS.

Anche nel caso delle spese militari, abbiamo esplorato gli effetti di una valutazione comparativa di quanto spendiamo in questo settore a fronte di altri (tab. 26). L'informazione non sembra produrre effetti su quelli che vogliono aumentare le spese, mentre produce un rovesciamento di percentuali tra quelli che vogliono lasciarle invariate o diminuirle.

L'informazione sembra insomma spostare un gruppo di persone che presumibilmente, non sapendo quanto si spende, scelgono la categoria meno impegnativa – cioè “lasciarle invariate” – nella categoria dei favorevoli alla diminuzione, una volta che viene fornita loro una informazione comparativa.

Tabella 26: Sostegno spese militari

	Con informazione	Senza informazione
Aumentate	12	13
Invariate	34	42
Diminuite	41	38
Non sa/non risponde	13	8
Totale	100	100
N	529	475

La domanda, con informazione: *Nel 2006 l'Italia per ogni 100 euro di ricchezza prodotta, ha usato 1 euro e 90 centesimi per le spese militari, 9 euro per la spesa sanitaria e 4 euro e 60 centesimi per l'istruzione. Secondo lei stiamo spendendo troppo, troppo poco o il giusto per le spese militari?*

Senza informazione: *Lei pensa che le nostre spese militari debbano essere aumentate, diminuite o che debbano rimanere invariate?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Anche nel caso delle spese militari abbiamo voluto sondare la stabilità delle opinioni di coloro che vogliono aumentare le spese militari, segnalando il problema che ciò possa essere fatto con un aumento delle tasse. Tra coloro che non sanno quanto spendiamo, anche un eventuale aumento delle tasse sarebbe accolto favorevolmente nel 73% dei casi. Di contro – se a quanti ritengono che le spese militari siano troppo ridotte si chiede un parere in merito ad un eventuale aumento delle tasse per finanziarle – solo il 48% di questi risulta essere propenso a farsi carico di un ulteriore costo (tab. 27).

Tabella 27: Spese militari e aumento delle tasse

	Con informazione	Senza informazione
Sì	48	73
Non sa/non risponde	51	26
Non sa/non risponde	2	2
Totale	100	100
N	63	62

La domanda rivolta agli intervistati: *Anche se ciò significasse un aumento delle tasse?*

Fonte: MAE-LAPS (2008).

Considerazioni conclusive

- L'opinione pubblica italiana mostra, nel tempo, una crescita di interesse e di attenzione verso le questioni di carattere internazionale e segue con regolarità le notizie internazionali. A fronte di ciò, il livello di conoscenza e di informazione appare invariato e continua ad essere sostanzialmente modesto.
- Va rilevata una crescente attenzione per gli aspetti *economici* della politica estera del nostro paese. La maggioranza degli italiani intervistati, inoltre, focalizza l'attenzione più su obiettivi di diretto interesse del cittadino – il controllo dell'immigrazione illegale, la lotta al terrorismo, l'assicurare i rifornimenti energetici e il promuovere le esportazioni italiane nel mondo – rispetto ad obiettivi come il rafforzamento dell'immagine dell'Italia all'estero o ad obiettivi di sicurezza collettiva.
- Ciò sembra riflettersi anche nel giudizio sui compiti del Ministero degli Affari Esteri. Promozione degli interessi economici all'estero e gestione dei rapporti con l'UE, sono giudicati obiettivi prevalenti rispetto ai negoziati internazionali e alla rappresentanza presso i governi stranieri. Il ruolo delle ambasciate è ritenuto necessario.
- Nelle percezioni del pubblico, l'Unione Europea è il riferimento prevalente della politica estera italiana. Verso gli Stati Uniti il giudizio resta sostanzialmente favorevole, e anzi migliora rispetto all'ultimo quinquennio.
- Significativo il livello di sostegno per la partecipazione delle nostre Forze armate a diverse missioni internazionali. Ciò è coerente con l'indagine sull'atteggiamento italiano verso l'uso della forza. Il pubblico italiano appoggia lo spiegamento della forza per obiettivi umanitarie o contro il terrorismo internazionale. Più chiare e palesi sono le motivazioni umanitarie di un'operazione militare, maggiore è il sostegno da parte del pubblico.
- L'atteggiamento del pubblico italiano nei confronti di due delle missioni in cui siamo attualmente impegnati è diverso. Nel caso dell'Afghanistan, nonostante che le prospettive di successo siano giudicate modeste e nonostante le perdite subite, il sostegno resta ancora relativamente alto. Il successo della missione è visto in termini strutturali – la possibilità per l'Afghanistan di evolvere come paese autonomo e democratico – piuttosto che in termini puramente militari. Nel caso del Kosovo, l'atteggiamento appare di fatica, meno pronto a farsi carico dell'onere di eventuali nuovi problemi sul terreno.
- Contrariamente a quanto spesso indicato nei media e nei commenti degli osservatori, l'opinione pubblica non appare né superficialmente *casualty-phobic* né ingenua nella sua valutazione delle missioni in cui il paese è impegnato. Mostra anzi sobrietà e razionalità.
- Per quanto riguarda le scelte di sicurezza del nostro paese, si avverte un certo ripiegamento sulle dimensioni interne della sicurezza. La maggioranza degli italiani continua a sostenere la priorità della partecipazione italiana alla NATO. La maggioranza degli intervistati preferirebbe una NATO in cui aumentasse il contributo europeo.
- Una percentuale consistente di italiani (46%) è favorevole a un aumento delle spese per l'aiuto allo sviluppo, e un terzo circa degli intervistati è pronto a sottoscrivere questo aumento anche in presenza di un aumento delle tasse.
- Nel caso delle spese militari, il sostegno per un aumento è molto modesto, con una maggioranza relativa che vuole mantenerle invariate.