

PEACE AND SECURITY

# LA POLITICA DI SICUREZZA NEL VICINATO MERIDIONALE

A view from Rome

**di Alessandro Marrone**  
Giugno 2020



Il Mediterraneo allargato riveste la massima priorità per l'Italia. Sono in gioco interessi nazionali quali la protezione degli approvvigionamenti energetici e delle rotte marittime, la stabilizzazione della Libia e la riduzione dei flussi migratori.



L'Italia è a favore di una soluzione politico-diplomatica, sostenuta da un impegno militare a lungo termine. Roma cerca costantemente un formato multilaterale per le proprie azioni, in particolare nel quadro UE e NATO.



Dalla guerra in Libia del 2011 le relazioni italo-francesi sono problematiche. La Germania e le istituzioni dell'UE possono svolgere un ruolo importante nella promozione della stabilità regionale.



# Indice

<b>Sintesi</b>	<b>2</b>
<b>1      <b>COMPRESIONE &amp; DEFINIZIONE:</b></b>	<b>3</b>
<b>2      <b>INTERESSI, PRIORITÀ, RISCHI E MINACCE</b></b>	<b>4</b>
<b>3      <b>STRATEGIE</b></b>	<b>6</b>
<b>4      <b>ISTITUZIONI E CONTESTI REGIONALI</b></b>	<b>7</b>
<b>5      <b>PROBLEMI, POTENZIALITÀ E RACCOMANDAZIONI           PER BRUXELLES E BERLINO</b></b>	<b>8</b>
<b>Letteratura</b>	<b>10</b>

## Sintesi

Gli interessi nazionali dell'Italia nella regione del Mediterraneo allargato sono così riassumibili:

- Stabilizzazione della Libia
- Garanzia degli approvvigionamenti energetici dal Mediterraneo
- Protezione delle rotte marittime commerciali
- Gestione e riduzione dei flussi migratori verso le coste italiane
- Ripristino di una stabilità regionale che promuova lo sviluppo socioeconomico nella regione a beneficio della sicurezza e dell'economia dell'Italia.

A causa degli interessi nazionali in gioco, l'Italia considera il Mediterraneo allargato come la priorità della propria politica estera e di difesa.

Nel complesso, la strategia italiana ha cinque caratteristiche principali:

- La ricerca di soluzioni politico-diplomatiche il più possibile consensuali e condivise con attori locali e regionali;
- un impegno robusto, articolato e di lungo termine da parte delle forze armate;
- un approccio integrato che metta in relazione le diverse sfide e collochi le attività italiane nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile per la regione;
- il pieno rispetto del diritto internazionale quanto ad uso della forza armata;
- la costante ricerca di un formato multilaterale per la propria azione, a livello politico, diplomatico e militare.

Specialmente all'indomani delle rivolte del 2011, l'Italia ha posto con costanza le problematiche del Mediterraneo allargato nelle agende di NATO ed UE. Le relazioni con la Francia sono state compromesse dal modo con cui Parigi ha spinto per l'intervento militare in Libia del 2011.

In questo contesto, la Germania e le istituzioni UE potrebbero giocare un ruolo determinante per formulare ed attuare un approccio davvero europeo alla regione, e in particolare alla Libia, che sarebbe maggiormente in grado di costruire il consenso necessario tra gli attori locali e regionali per stabilizzare l'area. Nel 2020, la conferenza dei Berlino è stata vista come un passo positivo, ed il suo seguito da parte delle istituzioni UE è stato benvenuto da Roma.

## 1 COMPrensione & Definizione:

In termini generali, è consuetudine considerare la politica estera e di difesa della Repubblica Italiana articolata su tre cerchi geopolitici in parziale sovrapposizione tra loro.

- (i) Il cerchio europeo riguarda il processo di integrazione UE e i rapporti con i principali partner del Vecchio Continente, connettendo in un'ottica sempre più olistica le varie politiche – commerciali, migratoria, di vicinato, ecc – e i livelli intergovernativo e comunitario.
- (ii) Il cerchio transatlantico guarda invece agli Stati Uniti e alla NATO, con una chiara connotazione di sicurezza e difesa, ma anche con importanti risvolti economici.
- (iii) Il terzo cerchio infine è quello Mediterraneo dove, in assenza di organizzazioni regionali che forniscano una adeguata cornice multilaterale pan-Mediterranea alla proiezione italiana verso la sponda sud, Roma persegue tradizionalmente due linee di azione: lo sviluppo

di rapporti bilaterali con i Paesi dell'Africa e del Medio Oriente, e lo sforzo nel quadro di NATO e UE affinché queste ultime dedichino maggiore attenzione e risorse alla stabilità e sicurezza della regione.

I tre cerchi sono sovrapposti, non solo geograficamente – molti Paesi della sponda nord del Mediterraneo fanno parte di NATO e UE – ma anche funzionalmente, visto l'intenso e variegato intreccio di relazioni – basti pensare al ruolo degli Stati Uniti in Medio Oriente o della Francia nel Sahel e Nord Africa. Nella prospettiva italiana essi pongono, ovviamente, al centro l'Italia e la protezione e/o promozione dei suoi interessi nazionali.

Rispetto a questa tradizionale chiave di lettura geopolitica, il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015 introduce un'interessante innovazione, indicando due regioni di riferimento per l'Italia, anch'esse in parte sovrapposte. Una è l'area euro-atlantica, comprendente i Paesi

Figura 1

### Operazioni militari –

L'Italia è impegnata in 39 missioni di cui 36 internazionali in 24 Paesi\*

#### AFRICA

- 400 **Libia** MIASIT (Mission assistance and support)
- 123 **Somalia** (EUTM)
- 92 **Djibouti** (Support base)
- 75 **Egypt** (MFO)
- 290 **Niger** MISIN (Mission assistance and support)
- 12 **Mali** (EUTM)

#### EUROPA E MEDITERRANEO

- 754 **Mare Sicuro**
- 520 **EUNAVFOR MED**
- 538 **Kosovo** (KFOR)
- 166 **Latvia** (EFP)
- 259 **Standing Naval Forces NATO** (SNMG2 - SNMCMG2)

#### ASIA E MEDIO ORIENTE

- 1216 **Lebanon** (UNIFIL - MIBIL)
- 800 **Afghanistan** (RS)
- 1100 **Irak - Kuwait** (Prima Parthica)
- 126 **UAE** - Al Minhad Task Force Air

#### TERRITORIO NAZIONALE

7050 **Strade Sicure**

#### ALTRE OPERAZIONI

about 872

#### CONSISTENZA MASSIMA ANNUALE DEL PERSONALE

7,343 **Operazioni internazionali**  
7,050 **Operazioni nazionali**

\* <http://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>

Fonte: I numeri del personale sono relativi alla consistenza massima annuale prevista dalla Delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2019, trasmessa alle Camere per la prosecuzione delle missioni in corso e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo per il sostegno ai processi di pace e stabilizzazione e la partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali, e dalla Legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

dell'Europa e del Nord America membri di NATO e/o UE, che vede un alto livello di sicurezza, stabilità e istituzionalizzazione delle relazioni multilaterali.

L'altra è l'area euro-mediterranea, che comprende cinque aree che «gravitano» sul Mediterraneo, con caratteristiche differenti: i Paesi UE, l'area balcanica, l'area del Mar Nero, quella mediterranea parte del Medio Oriente, ed il Maghreb. Connessi ma distinti dalla regione euro-mediterranea sono invece il Mashreq, il Sahel, il Corno d'Africa e la regione del Golfo Persico.

Il Libro Bianco nota che mentre l'area euro-atlantica è relativamente stabile, e la partecipazione italiana alla NATO assicura il miglior quadro possibile di sicurezza e difesa per il Paese, la regione euro-mediterranea è attraversata da crisi e instabilità che hanno un impatto diretto e negativo sugli interessi nazionali. Perciò l'Italia deve impegnarsi in uno sforzo di stabilizzazione di quest'ultima, e ad esempio essere pronta a guidare o condurre autonomamente missioni militari internazionali di gestione delle crisi. Le due aree euro-atlantica ed euro-mediterranea si sovrappongono ovviamente, e ampiamente, in Europa, che risulta quindi essere il centro focale della visione geopolitica espressa dal documento.

A distanza di cinque anni dalla sua adozione, il Libro Bianco del 2015 resta certamente il punto di riferimento per le forze armate italiane, tuttavia il più ampio dibattito sulla politica estera e di difesa è tornato ad prediligere il concetto di Mediterraneo per indicare il vicinato meridionale dell'Europa. E' questo il caso delle linee programmatiche presentate in Parlamento il 30 ottobre 2019 dal ministro della Difesa Lorenzo Guerini. Il ministro riprende un concetto già utilizzato dal Ministero degli Esteri e da quello della Difesa negli anni 2000, e prima ancora dalla Marina Militare italiana già dagli anni '90, ovvero il «Mediterraneo allargato». Con questa espressione si indica non solo la regione bagnata dall'antico Mare Nostrum, ma tutta la fascia africana del Maghreb e del Sahel, il Corno d'Africa, ed il Medio Oriente tra Golfo Persico, Mar Nero e Mar Caspio. Secondo questa visione, le connessioni economica, demografica – ad esempio quanto a migrazioni – energetica, politica, e in termini di crisi e conflitti, rendono la regione a cavallo di tre continenti un'unica e ampia area geopolitica, pur con tutte le differenze del caso al suo interno. Questa è la priorità geopolitica per l'Italia.

Poiché si tratta di un'area che dal 2011 è costantemente affetta da conflitti, crisi e sommovimenti, a partire da Libia e Siria, essa viene anche identificata, da una prospettiva italiana ed euro-centrica, come un «arco di instabilità» che dal Marocco all'Afghanistan circonda un continente europeo relativamente stabile. Tale area richiede quindi un costante e significativo impegno delle forze armate. Se si guarda la mappa delle 34 missioni italiane all'estero in corso nel 2019, per un totale di oltre 7.000 militari, emerge chiaramente come, a parte l'importante contributo alle misure di deterrenza e difesa collettiva NATO nei Paesi Baltici ed Islanda, tutta la proiezione operativa delle forze armate italiane è rivolta a questo arco di instabilità.

Infine, provenendo dal dibattito rispetto sulla postura strategica della NATO, è entrato in uso il concetto di «fianco sud» dell'Alleanza, altra faccia della medaglia rispetto al «fianco est» che dal 2014 è diventato di fatto la priorità alleata a causa della rinnovata minaccia russa. Tale concetto ovviamente si pone, ancora di più del «arco di instabilità», in una prospettiva euro-centrica, o meglio NATO-centrica, ed è stato spesso associato all'idea di «proiettare stabilità» verso il vicinato meridionale.

Tra i vari concetti utilizzati in Italia per identificare in termini geopolitici la regione a sud dell'Europa, «Mediterraneo allargato» presenta meno criticità delle altre tre alternative. Non esprime infatti una connotazione euro-centrica o NATO-centrica, dando quindi implicitamente maggiore autonomia ad un'area geopolitica con una propria identità e rilevanza che prescindono dall'essere il «fianco» dell'Alleanza Atlantica. Né limita l'identificazione geopolitica all'aspetto della conflittualità e/o instabilità, che pur importante certo non esaurisce l'insieme di complesse dinamiche che vanno ben oltre l'idea di un «arco di instabilità». Infine, per quanto l'idea di una regione euro-mediterranea presenti concettualmente dei punti a proprio favore, le differenze tra gli stati UE e la fascia africano-mediorientale sono tante e tali da rendere problematico il suo utilizzo come chiave di lettura geopolitica della regione.

Aldilà della valutazione sui punti di forza e debolezza di ogni concetto, resta il fatto che «Mediterraneo allargato» è stato usato più frequentemente in un arco di tempo quasi trentennale, anche per il richiamo simbolico e politico della parola «Mediterraneo». Ben si presta quindi a sintetizzare la visione geopolitica tutt'ora prevalente in Italia rispetto alle regioni a sud e sud-est dell'Europa,<sup>1</sup> anche considerando che non è in vista un altro Libro Bianco.

## 2 INTERESSI, PRIORITÀ, RISCHI E MINACCE

Gli interessi italiani nel Mediterraneo allargato sono diversi, importanti e strutturali aldilà della leadership politica al governo in Italia. Si tratta infatti dei traffici marittimi che alimentano il sistema portuale della Penisola ed offrono una via importante per l'import/export globale della seconda manifattura in Europa, rappresentando un aspetto cruciale per il PIL italiano. Inoltre, dalla Turchia all'Egitto passando per i Paesi del Golfo, la regione rappresenta una destinazione importante per le esportazioni italiane, anche nel comparto aerospazio, difesa e navale. Considerando la «blue economy» nel suo complesso, tra cantieristica navale e turismo costiero si arriva ad una quota significativa dell'economia nazionale.

Dal punto di vista energetico, una parte significativa degli approvvigionamenti nazionali arriva attraverso Mediterraneo, sia via nave, sia tramite le pipelines sottomarine che

<sup>1</sup> Infatti, è usato oggi dal MAE, per esempio nella conferenza Rome-Med coorganizzato insieme all'ISPI.

collegano l'Italia ad Algeria, Tunisia, Libia e Albania. Inoltre, sempre maggiori risorse sono estratte dal Mar Mediterraneo, con gli importanti giacimenti di gas off shore rilevati nella parte orientale del bacino. Non a caso, la Marina Militare italiana è impegnata da anni nella missione Mare Sicuro, che garantisce la sicurezza marittima del Mediterraneo anche rispetto ai traffici commerciali e alle attività energetiche.

Più in generale, come visto in precedenza, le forze armate sono impegnate in numerose e robuste missioni nel Mediterraneo allargato. Gli interessi nazionali vanno infatti protetti in un quadro regionale di (in)sicurezza e (in)stabilità fondamentale per l'Italia, che per posizione geografica e interconnessione geopolitica risente direttamente di crisi e tensioni nell'area. In altre parole, l'Italia si trova giocoforza nella prima linea di NATO ed EU di fronte alle minacce e ai rischi provenienti dal vicinato meridionale dell'Europa.

In questo contesto, massicci flussi migratori irregolari verso l'Italia non costituiscono una minaccia di per sé, ma si sono rivelati un importante fattore di pressione e destabilizzazione sulla società italiana in termini sociali e politici. Non a caso il tema dell'immigrazione e del controllo dei confini marittimi dell'Italia è stato spesso al centro del dibattito politico e dell'attenzione mediatica nell'ultimo trentennio. Già negli anni '90 la gestione delle ondate migratorie dai Balcani occidentali era diventata una priorità della politica estera e di difesa italiane, concorrendo tra l'altro a generare una serie di missioni militari in Albania, Kosovo, Macedonia del Nord e Bosnia Erzegovina. La relativa stabilità di Nord Africa e Balcani negli anni 2000, culminata in successi importanti della politica estera italiana quali la firma nel 2009 del trattato di amicizia e cooperazione con la Libia, avevano alleviato la pressione migratoria sull'Italia.

Tale quadro è stato drasticamente cambiato dalle rivolte del 2011 nei Paesi arabi, e soprattutto dall'intervento militare voluto da Francia e Gran Bretagna in Libia senza un adeguato coordinamento intra-europeo né ex ante, né ex post quando è mancato uno sforzo collettivo di stabilizzazione. Il risultato è stato il rovesciamento del regime di Gheddafi senza la costruzione di un'alternativa politico-istituzionale per lo stato nordafricano, caduto così in uno stato di anarchia. Di conseguenza, mentre nel 2010 il numero di migranti arrivati in Italia transitando per la Libia si aggirava sui 10.000, tra il 2014 ed il 2017 sono stati circa 608.000 i migranti a seguire la stessa rotta, con una media di oltre 150.000 l'anno che si è rivelata appunto una pressione destabilizzante per la società italiana.

Non a caso il tema dell'immigrazione è tornato centrale nel dibattito politico italiano degli ultimi anni, diventando un fattore decisivo per la politica estera e di difesa di Roma rispetto alla Libia – e non solo. La priorità data al tema ha portato nel 2018 l'Italia a chiedere ripetutamente un meccanismo di rotazione degli sbarchi dei migranti salvati in mare dalla missione EUNAVFORMED Sophia, e di fronte ai rifiuti dei partner europei ha comportato il ritiro italiano dalla missione e la conseguente fine della sua componente navale. Più in generale, l'approccio italiano verso la sponda sud del Mediterra-

neo ha visto la conclusione di accordi con i Paesi di transito nel Sahara e nel Sahel, e con gli interlocutori locali in Libia, per la gestione ed il contenimento dei flussi, nonché invio di una missione militare in Niger. Alla luce di crisi e conflitti nel Mediterraneo allargato, l'immigrazione irregolare è stata sempre più considerata in relazione alle minacce costituite dai traffici della criminalità organizzata, e dall'infiltrazione e/o crescita del terrorismo internazionale di matrice islamica. Una percezione dei rischi e delle minacce ampiamente riflessa negli orientamenti dell'elettorato secondo diversi sondaggi di opinione che pongono terrorismo, approvvigionamenti energetici, Libia e migrazione tra le priorità in relazione alla sicurezza nazionale.

In sintesi, oggi e nel recente passato gli obiettivi della politica estera e di difesa italiana nel Mediterraneo allargato sono così riassumibili:

- Stabilizzazione della Libia
- Garanzia degli approvvigionamenti energetici dal Mediterraneo
- Protezione delle rotte marittime commerciali
- Gestione e riduzione dei flussi migratori verso le coste italiane
- Ripristino di una stabilità regionale che promuova lo sviluppo socioeconomico nella regione a beneficio della sicurezza e dell'economia dell'Italia.

In termini di priorità nazionali, va inoltre sottolineato come l'Italia sin dagli anni '90 si è concentrata, in termini di politica estera e di difesa, maggiormente verso i Balcani ed il Nord Africa, teatro anche di numerosi interventi militari. Oggi tale impegno continua, anche nel quadro del processo di allargamento dell'Unione ai Paesi dell'ex Jugoslavia e all'Albania, considerato da Roma fondamentale per la stabilizzazione e sviluppo della regione. Negli ultimi anni è però anche cresciuta l'attenzione verso il Mediterraneo orientale a causa della scoperta e sfruttamento di importanti giacimenti di gas, e del – non casuale – rinnovato interesse di Mosca per un'area che potrebbe rappresentare per l'Europa in termini di approvvigionamenti energetici un'alternativa alle forniture russe. Parallelamente, è recentemente cresciuto l'impegno nel Sahel, con un rafforzamento della presenza diplomatica ed operativa, soprattutto al fine di contrastare il traffico di migranti. Non a caso, l'Italia contribuisce attualmente anche al G5 Sahel con Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania e Niger.

Tale insieme di interessi nel Mediterraneo allargato sono considerati prioritari rispetto ad altri rischi o minacce del quadro strategico globale, per due motivi. Da un lato l'Italia ritiene, a torto o a ragione, che sviluppi ad esempio nel quadrante Asia-Pacifico piuttosto che nell'Artico abbiano un impatto minore e più indiretto sugli interessi nazionali rispetto alle sfide provenienti dal Mediterraneo allargato – una percezione di nuovo confermata da indagini demoscopiche. In questo contesto, fino al 2019 la Belt and Road Initiative cinese era stata considerata principalmente in chiave economica piuttosto che di sicurezza. D'altro lato, è proprio nel Mediterraneo allargato più prossimo di altre regioni ai confini nazionali che l'Italia si sente in grado di incidere maggiormente, e quindi di

vedere un ritorno maggiore e più diretto delle risorse investite in termini politici, militari ed economici. Tale prioritizzazione geografica era già stata sancita dal Libro Bianco del 2015 rispetto all'uso dello strumento militare, definendo la regione euro-mediterranea l'ambito prioritario di intervento per le forze armate italiane.

Si tratta di una priorità riflessa anche nel mondo accademico e dei think tank. Per esempio, lo IAI ha un solido programma di ricerca su Mediterraneo e Medio Oriente; il FIERI tratta importanti questioni regionali come le migrazioni; il CESPI ha svolto ricerche sull'Africa; e dal 2015 l'ISPI, in partnership con il Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, ha organizzato la prestigiosa conferenza annuale RomeMED concentrata proprio sul Mediterraneo. Il Centro Alti Studi della Difesa, organico al Ministero della Difesa, finanzia progetti di ricerca sulla regione, e Roma ospita anche il NATO Defence College con la sua divisione ricerca. Inoltre, le questioni politico-strategiche attinenti al Mediterraneo sono trattate da alcuni centri di ricerca universitari, come il Centro di Ricerca e Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Sub-Sahariana (CEMAS) dell'Università di Roma La Sapienza. Della regione si occupano riviste specializzate come Limes, Rivista Italiana Difesa, Airpress, AffarInternazionali e Geopolitica.info.

### 3 STRATEGIE

A livello governativo, il documento strategico più importante riguardo al Mediterraneo allargato è il Libro Bianco del 2015, l'ultimo ad essere stato presentato al Consiglio Supremo di Difesa ovvero al massimo organo costituzionale sovrintendente alla politica di difesa. E' presieduto dal Presidente della Repubblica, che è anche il comandante supremo delle forze armate, e comprende il Presidente del Consiglio dei Ministri, i ministri della difesa, esteri, interni ed economia, nonché il Capo di stato maggiore della difesa ed i vertici dei servizi segreti. Si riunisce periodicamente, ed in particolare in circostanze di crisi, per supervisionare la politica di difesa del governo e fornire linee guida. Nel 2019 le linee programmatiche presentate dal ministro Guerini mostrano forte continuità con il Libro Bianco, nonché con i governi italiani dell'ultimo decennio. In aggiunta, la strategia energetica nazionale del 2017 ha delle forti implicazioni per il Mediterraneo allargato, in virtù dell'importanza degli approvvigionamenti energetici ivi presenti, ma non ha un focus sulla politica estera e di difesa. I diversi documenti governativi, nonché le risoluzioni parlamentari, le posizioni portate avanti dall'Italia presso i vari tavoli NATO, UE, e recentemente OSCE, inclusa l'Assemblea Parlamentare dell'Alleanza Atlantica, si collocano abbastanza stabilmente in un approccio complessivo che presenta le seguenti cinque caratteristiche.

In primo luogo, la ricerca di una soluzione politico-diplomatica il più possibile consensuale e condivisa con gli attori locali e regionali, possibilmente in un ampio quadro multilaterale. Questo ad esempio è stato l'approccio adottato dal diplomatico ONU di origini italiane Staffan De Mistura, che è stato anche Viceministro degli esteri, quando ha ricoperto

l'incarico di inviato speciale dell'ONU prima in Iraq e poi in Afghanistan. Un altro esempio più importante è proprio quello della Libia. Roma ha prima appoggiato il processo di riconciliazione nazionale sotto egida ONU, che ha portato all'accordo di Shikrat e alla formazione a Tripoli del governo guidato da Serraj. In seguito, di fronte all'offensiva militare lanciata contro quest'ultimo dalle forze raccolte intorno alla leadership di Haftar, il governo italiano ha dialogato con entrambi i fronti per fermare una pericolosa escalation, organizzando peraltro nel 2018 una conferenza internazionale a Palermo nella quale si sono incontrati gli stessi Serraj e Haftar.

La seconda caratteristica dell'approccio italiano al Mediterraneo allargato è il robusto, articolato e prolungato uso dello strumento militare al servizio della politica estera e di difesa. Contrariamente ad altri Paesi europei quali ad esempio la Germania, l'Italia ha partecipato sin dall'inizio a tutti i principali interventi militari occidentali dal Libano alla Libia, dall'Iraq all'Afghanistan, ai Balcani, assumendo spesso posizioni di guida. Le forze armate italiane hanno svolto compiti di combattimento sia nelle campagne aeree che in quelle terrestri, distinguendosi in particolare nelle attività di stabilizzazione, defence capacity building e security force assistance. Quest'ultima attività è portata avanti anche dal Centro di Eccellenza NATO istituito dall'Esercito Italiano nel 2019, che si occupa dell'addestramento delle forze alleate da dispiegare in aree di crisi o presso Paesi partner per costruire le capacità locali delle forze armate e di sicurezza e le relative istituzioni.

Terza costante del contributo dell'Italia alla sicurezza del Mediterraneo allargato è il perseguimento di un approccio integrato che metta in relazione le diverse sfide e collochi le attività italiane nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile per la regione. Una visione d'insieme focalizzata sulla «sicurezza umana», che includa soluzioni politiche, assistenza umanitaria, ricostruzione civile, consolidamento istituzionale e sviluppo economico. Non a caso vi è stata spesso una forte cooperazione civile-militare, sia nelle missioni NATO che in quelle UE, ed il sistema-Paese italiano si è attivato nei teatri di crisi e negli stati fragili della regione anche con l'azione di una vasta rete di ONG di varia natura e dimensione. Qui la Farnesina gioca un ruolo importante in quanto responsabile sia dell'azione diplomatica che della cooperazione allo sviluppo. Il MAECI ha tradizionalmente cooperato bene con le forze armate nei teatri operativi, sebbene a volte la convergenza tra politica di difesa e aiuti allo sviluppo non sia stata facile. Il panorama delle ONG italiane è ovviamente molto variegato, e mentre diversi soggetti del terzo settore hanno stabilito rapporti cooperativi con i militari altri preferiscono mantenere un profilo più autonomo e neutro. Da notare come l'Esercito Italiano abbia istituito un centro concentrato sulle operazioni post-conflitto, conducendo ricerche in tal senso e addestrando personale sia militare che civile.

In quarto luogo, l'impegno italiano si è articolato in stretta aderenza al diritto internazionale quando si tratta di uso della forza armata. È questo uno dei motivi del non intervento italiano in Siria, dove la situazione è talmente fluida e con-

trovera da sollevare diversi interrogativi sulla legittimità, oltre che opportunità, delle azioni militari da parte di stati terzi.

Quinta e ultima caratteristica, ma non per importanza, dell'approccio italiano verso questa regione è la costante ricerca di un formato multilaterale per la propria azione, a livello politico, diplomatico e militare. In particolare, vi è stato finora il forte tentativo di porla al centro dell'agenda rispettivamente di NATO e UE, ed in misura minore OSCE, nella speranza di coordinare le politiche degli stati membri e convogliare le energie internazionali nella stabilizzazione del Mediterraneo allargato. Inoltre, occorre notare come la democrazia parlamentare italiana sia un sistema pluri-partitico, dove i governi sono retti da coalizioni ed il Presidente del consiglio ha poteri limitati nei confronti dei suoi ministri – e ancor meno dei parlamentari che lo sostengono. In un sistema così policentrico, si è spesso guardato all'UE e alla NATO come un punto di riferimento che contribuisse a trovare una sintesi nazionale di strategie settoriali e/o portate avanti dai diversi attori politico-istituzionali.

#### 4 ISTITUZIONI E CONTESTI REGIONALI

L'Italia può essere considerata, e tende ad auto-percepirsi, come una «media potenza» che ha sì interessi in diverse parti del mondo, in particolare data la necessità di importare materie prime e risorse energetiche e di esportare quanto prodotto, ma non ha da sola le forze delle grandi potenze per assicurare autonomamente la protezione e promozione dei propri interessi nazionali. Per tale motivo Roma ha cercato sin dal secondo dopoguerra – ma per certi versi già dalla sua unificazione nazionale – «alleanze asimmetriche» con Paesi più potenti, in primis gli Stati Uniti, che nel quadro dell'alleanza bilaterale e multilaterale si impegnassero anche su regioni e/o dossier importanti per l'Italia. Tale dinamica è stata fino al recente passato molto importante nel Mediterraneo allargato, in quanto si sono considerati gli Stati Uniti come l'alleato di riferimento e la potenza egemone nel Mar Mediterraneo. Da qui l'intensa cooperazione bilaterale, in particolare con la seconda amministrazione guidata da Barack Obama per la stabilizzazione della Libia. Oggi è piuttosto in corso in Italia la difficile presa d'atto che la presidenza di Donald Trump intende disimpegnarsi rapidamente, il più possibile, e costi quel che costi, da Africa e Medio Oriente. Tale disimpegno sta avvenendo anche tramite brusche inversioni di rotta, come nel caso dell'apertura ad Haftar nel mezzo del conflitto in Libia del 2019, e l'abbandono repentino di partner temporanei come i curdi siriani.

Il considerare finora gli Stati Uniti un punto di riferimento per la sicurezza regionale è stato uno dei principali motivi che ha indotto l'Italia ad insistere in ambito NATO perché quest'ultima si impegnasse maggiormente sul suo «fianco sud», veicolando così in un quadro multilaterale il peso dell'alleato statunitense. L'altro motivo sta nella suddetta propensione per il dialogo multilaterale: essendo la NATO l'unica organizzazione di sicurezza a mettere allo stesso tavolo tutti i principali Paesi europei, gli Stati Uniti e la Turchia, sarebbe sensato e produttivo avviare un dialogo

strategico tra gli alleati sulla stabilizzazione della regione.<sup>2</sup> Inoltre, tramite partenariati quali il Mediterranean Dialogue e l'Istanbul Cooperation Initiative, la NATO fa dialogare i Paesi delle due sponde del Mediterraneo.

In questo contesto va collocato l'impegno italiano perché l'Alleanza atlantica adotti un approccio «a 360 gradi» verso le sfide alla sicurezza dei propri membri, provenienti sia da sud che da est. Impegno sostenuto anche da altri stati membri del sud Europa quali Spagna, Portogallo e Grecia, che ha portato tra l'altro alla creazione presso il Joint Force Command alleato di Napoli del «Hub per il sud». L'Hub ha il mandato di dialogare con le realtà non governative dell'Africa e del Medio Oriente e diffondere all'interno della NATO una migliore comprensione della realtà locale, che aiuti a impostare adeguatamente l'approccio alleato verso la regione. La spinta politica affinché l'Alleanza si occupi maggiormente del Mediterraneo è stata costante da parte di tutti i governi italiani nell'ultimo decennio.<sup>3</sup>

Vi sono tuttavia limiti a quello che la NATO può fare nel Mediterraneo allargato di fronte a sfide prevalentemente di carattere non militare, anche perché la maggior parte delle azioni richieste riguardano la gestione delle crisi, la stabilizzazione ed i partenariati, e non la difesa collettiva ritornata dal 2014 al centro dell'agenda dell'Alleanza. Inoltre, la NATO non gode di una percezione positiva in Nord Africa e Medio Oriente, anche a causa degli effetti dell'intervento occidentale in Libia nel 2011. Date le condizioni attuali e prevedibili nel breve-medio termine, la NATO può e deve giocare un ruolo importante ma non di leadership, cooperando piuttosto strettamente con l'UE.

L'Unione è positivamente vista dall'Italia quale attore in grado di utilizzare un ampio ventaglio di strumenti, dalle missioni militari e civili alla politica di vicinato, per la stabilizzazione del Mediterraneo allargato. Non a caso Roma contribuisce al EU Trust Fund for stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EUTF for Africa). Sostanzialmente, nella NATO l'Italia ha tradizionalmente nutrito l'aspettativa che la leadership americana contenesse la proiezione di potenza di ciascun grande Paese europeo, rendendo tutti più simili e mitigando così alcune debolezze italiane. Ciò non può avvenire nel quadro UE, mancando una potenza egemone accettata di buon grado dagli altri stati membri. Tuttavia Roma ha spesso guardato alle istituzioni dell'Unione con una simile aspettativa, pur riconoscendo l'importanza del motore franco-tedesco per la politiche UE e cercando di rimanervi connessa promuovendo

<sup>2</sup> Questo non è esattamente il caso dell'OCSE, perché l'organizzazione si concentra sulla sicurezza in Europa, mentre lo sforzo di stabilizzazione è diretto principalmente verso l'Africa e il Medio Oriente. Tuttavia, i Balcani occidentali, ad esempio, sono una regione in cui l'UE, la NATO e l'OCSE dovrebbero svolgere un ruolo sinergico per la stabilità e lo sviluppo regionale.

<sup>3</sup> Compreso il primo governo di Giuseppe Conte composto da Lega e Movimento 5 Stelle. Si veda al riguardo Ministero degli Affari Esteri (26 Luglio 2018), Audizione del Ministro per la Difesa sulle linee programmatiche del Dicastero presso le Commissioni congiunte 4<sup>a</sup> (Difesa) del Senato della Repubblica e IV (Difesa) della Camera dei deputati.

un ulteriore sviluppo dell'integrazione europea. In altre parole, tramite tavoli di confronto, trattati, condivisione di sovranità e assegnazione di competenze, poteri e budget a livello sovranazionale o per lo meno intergovernativo, Roma ha lavorato per una convergenza che portasse risultati e limitasse le spinte unilaterali nazionali. La nomina di Federica Mogherini ad Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione europea, nonché l'intero processo della EU Global Strategy, è in linea con tale approccio complessivo italiano. Il primo unilateralismo da contenere è quello francese, che dal referendum sulla Brexit, uscendo il Regno Unito dal processo decisionale dell'Unione, ha trovato più spazio per esercitare una maggiore leadership.

Visto il sempre più chiaro disimpegno americano da Africa e Medio Oriente, è oggi in corso in Italia la presa d'atto della necessità di investire maggiormente nell'Europa della difesa, anche per intervenire militarmente nel vicinato meridionale dell'Unione. Non a caso sin dal 2016 Roma non solo ha appoggiato importanti iniziative UE quali la Permanent Structured Cooperation (PeSCo) e l'European Defence Fund (EDF), ma è attiva in una serie di missioni europee, militari e civili, dal Mali alla Somalia.

Inoltre, a settembre 2019 Roma ha aderito alla European Intervention Initiative a guida francese, con un focus esplicito sulla sicurezza del Mediterraneo. I dubbi su un'iniziativa al di fuori del quadro UE (e NATO), promossa in maniera poco trasparente da Parigi, sono stati superati per diverse ragioni. In primo luogo è maggiormente nell'interesse dell'Italia confrontarsi preventivamente con gli alleati europei su eventuali azioni militari nel Mediterraneo allargato, anche per non ripetere la negativa esperienza del 2011 in Libia segnata dall'iniziale unilateralismo francese e dall'epilogo noto. Proprio la problematica relazione con la Francia e la ferita ancora aperta della Libia, trasformatasi da un partner per proficui rapporti a 360 gradi in una fonte di instabilità e insicurezza per l'Italia ed il Mediterraneo, segnano negativamente il dibattito pubblico su quale strategia adottare nella regione. Ne è un esempio il risentimento italiano per le iniziative di Macron che nel 2017–2018 hanno legittimato Haftar come interlocutore di pari livello di Serraj, a cui l'Italia ha risposto con la suddetta conferenza di Palermo.

NATO, UE ed European Intervention Initiative non esauriscono i framework multilaterali rilevanti per l'Italia rispetto al Mediterraneo allargato. Vi è ad esempio la «Iniziativa 5+5», nata nel 2004 come forum di dialogo tra i Paesi del Mediterraneo occidentale, appunto cinque della sponda nord (Francia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna) e cinque della sponda sud (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia). Questo formato vede un forte impegno dell'Italia sull'ambito difesa: Roma ha attivamente gestito la presidenza di turno nel 2018, e nel 2019 ha guidato 11 delle 53 attività svolte nel quadro dell'Iniziativa. Quest'ultima è promettente e rilevante dal punto di vista italiano proprio come ponte attraverso il Mediterraneo, ed anzi Roma preferirebbe adottare un approccio più ampio considerando che il territorio nazionale è a cavallo tra Mediterraneo occidentale e orientale, così come la Libia, e che gli interessi italiani sono forti

e crescenti anche in Egitto e in generale a est di Malta visti i suddetti sviluppi energetici. Non a caso, l'Italia ha sostenuto anche il dialogo euro-mediterraneo iniziato con il processo di Barcellona e sfociato nell'Unione per il Mediterraneo, ospitando anche il segretariato permanente della relativa Assemblea parlamentare. Tale Unione è considerata però al momento un forum poco incisivo, anche per il problema del conflitto israelo-palestinese.

Infine, più recentemente, complice anche la presidenza di turno dell'organizzazione, l'Italia ha sottolineato la dimensione mediterranea anche in ambito OSCE. Ad esempio, nella conferenza mediterranea di Tirana dello scorso ottobre, la Viceministro degli Esteri Marina Sereni ha invitato i Paesi partecipanti ad impegnarsi in una partnership rinnovata e più profonda e in una visione a lungo termine. Questo potrebbe essere il punto di partenza per ulteriori sviluppi, il cui percorso resta però poco chiaro.

## 5 PROBLEMI, POTENZIALITÀ E RACCOMANDAZIONI PER BRUXELLES E BERLINO

L'impegno italiano nelle organizzazioni internazionali di riferimento e nei forum multilaterali, nonché con i principali Paesi europei e gli Stati Uniti, non ha dato negli ultimi anni i frutti sperati da Roma quanto a sforzo collettivo per la stabilizzazione del Mediterraneo allargato. Ne è risultata una certa frustrazione della leadership politica e dell'opinione pubblica, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori e della situazione in Libia, e in generale il poco ascolto prestato alle ragioni italiane nei consessi internazionali.

Tre problemi, strettamente connessi tra loro, sono alla base dell'incapacità euro-atlantica di affrontare efficacemente le sfide del vicinato meridionale dell'Europa, e quindi delle preoccupazioni italiane.

Tali problemi si aggiungono ad un contesto regionale di per sé instabile, conflittuale e problematico sin dal 2011, segnato da rivalità tra stati, società demograficamente in crescita e politicamente in fermento, crescenti disuguaglianze socio-economiche e forti ingerenze di potenze esterne.

Vi è quindi sia l'urgenza di affrontare le molteplici sfide alla sicurezza dell'Europa provenienti dal suo vicinato meridionale, sia il potenziale per farlo tramite una maggiore cooperazione europea ed euro-atlantica. Il punto di partenza è la presa d'atto che si può ottenere ben poco dagli attori locali se gli stati europei portano avanti agende nazionali divergenti. In questo senso, il contributo italiano, tedesco ed europeo ai problemi della regione inizia dall'Europa, ovvero da un dialogo strategico che porti all'elaborazione di una posizione davvero comune su determinati dossier e/o regioni, a partire dalla Libia. In questo senso, la Germania e l'UE possono fare molto per portare Francia e Italia a ricomporre le divergenze, per mettere a fattor comune gli strumenti di influenza dei singoli stati europei e dell'Unione nel suo complesso, in modo da incidere maggiormente nelle dinamiche locali e regionali.

Gli europei dovrebbero essere i leader nella ricerca di una soluzione politica per la sicurezza e stabilità regionale a partire dalla Libia, in modo responsabile e con una prospettiva di lungo periodo, incentivando comportamenti costruttivi e penalizzando azioni di contrasto da parte degli attori locali, siano essi stati o attori non statuali. La Libia è un Paese chiave per il Nord Africa ed il Sahel, per gli interessi italiani, francesi ed in generale europei, dove non ci si può attendere un impegno al tempo stesso rilevante e costruttivo da altri attori extra-europei, inclusi gli Stati Uniti. Le conferenze internazionali sulla Libia organizzate prima dalla Francia e poi dall'Italia non hanno purtroppo portato i risultati attesi. Nel 2020 la conferenza di Berlino è stata un passo positivo nella direzione giusta, ma il suo impatto dipenderà dalla capacità di Berlino, Parigi e Roma di costruire un approccio veramente europeo alla crisi libica. I tre Paesi potrebbero svolgere la funzione permanente di gruppo di contatto, mutuando l'esperienza positiva del dialogo con l'Iran condotto per diversi anni da Francia, Germania e Gran Bretagna, ma questa volta includendo pienamente l'Alto Rappresentante Joseph Borrell nel gruppo. Portare avanti con decisione e coerenza una posizione comune europea sulla Libia, renderebbe probabilmente più proficuo il dialogo strategico con potenze regionali chiave quali Egitto, Turchia e Arabia Saudita, nonché con Russia e Stati Uniti.

Differente il caso della Siria, considerato invece il ruolo determinante di Russia, Turchia, Arabia Saudita e Iran e la sostanziale assenza finora dell'Europa. Qui si tratta di iniziare un lungo e cauto percorso di mediazione tra gli interessi e le potenze in gioco, per arrivare ad una soluzione regionale per una guerra combattuta finora, per procura o direttamente, tra potenze interne e esterne alla regione.

Aldilà dei conflitti libico e siriano, l'UE potrebbe e dovrebbe mettere a sistema le proprie politiche e mobilitare meglio e maggiormente le risorse a disposizione per un partenariato con gli stati africani che consideri realisticamente gli interessi reciproci e la competizione geopolitica cinese e russa. Negli ultimi anni, a valle del EU Global Strategy, l'Unione si è dotata di diverse strategie settoriali e regionali, dal Sahel al Corno d'Africa, che costituiscono una robusta visione strategica del vicinato meridionale, condivisa con gli stati membri che hanno concorso ad approvarle. Si tratta ora di applicare questa visione con volontà politica, strumenti e risorse adeguate, per un'azione collettiva UE. Evitare che i Paesi europei si dividano di nuovo sulla base di vecchie linee di frattura coloniali, in un'epoca in cui nessuno di loro è una potenza globale come la Cina, e adottare invece insieme un approccio multilaterale e di lungo periodo – anche quanto all'uso dello strumento militare – sarebbe già un passo avanti nel difficile percorso di stabilizzazione del Mediterraneo allargato. E non solo di questa regione, dato che l'attivismo russo connette sempre di più il vicinato meridionale e quello orientale dell'Europa, ed è quindi di interesse di tutti gli stati membri e delle istituzioni UE adottare un approccio a 360 gradi.

## LETTERATURA

Capo di Stato Maggiore della Difesa, *Il Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*, 2005.

Carteny, A., »Dialogo 5+5: impulso alla difesa sotto presidenza italiana«, in *AffarInternazionali*, 8 marzo 2018

Colantoni, L. e Sartori, N., Mediterraneo orientale, la nuova frontiera del gas (e dei conflitti), in *AffarInternazionali*, 17 ottobre 2016.

Colombo, A. and Bonvicini, G. (a cura di), *La politica estera dell'Italia*, Bologna: Il Mulino, 2012

Gaiani, G., »Il Mediterraneo torna al centro delle missioni militari italiane«, *Analisi Difesa*, 10 gennaio 2018

Gli italiani e la Difesa – Rapporto di ricerca a cura di Laboratorio di analisi politiche e sociali (LAPS) e IAI, 16 aprile 2019

Il Sole 24 Ore, Conferenza di Palermo sulla Libia: Haftar incontra Sarraj alla presenza di Russia ed Egitto, 13 novembre 2018.

Lucarelli, S., et alia, *Projecting Stability in an Unstable World*, NATO Allied Command Transformation – IAI – University of Bologna, 2017.

Lucarelli, S. et alia, *Regional Stability and the Outlook for NATO*, NATO Allied Command Transformation – IAI – University of Bologna, June 2019.

Lucioli, F. W., Italia e NATO: ieri, oggi, domani, in *Airpress* n. 99, aprile 2019

MAECI, *La Strategia Italiana Nel Mediterraneo Stabilizzare Le Crisi E Costruire Un'agenda Positiva Per La Regione*, 5 dicembre 2017

MAECI, Roma sede del Segretariato Permanente dell'Assemblea Permanente dell'Unione per il Mediterraneo, 13 luglio 2018

MAECI, Sereni all'OSCE: nel Mediterraneo sfide e opportunità, 24 ottobre 2019

Marrone, A. (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI 15 | 09, Maggio 2015

Marrone, A., Migranti, chi controlla i confini marittimi italiani, in *AffarInternazionali*, 11 luglio 2019

Marrone, A., Migranti: come l'Italia ha ridotto gli sbarchi dell'80%, in *AffarInternazionali*, 5 gennaio 2019.

Marrone, A., PESCO: the Italian perspective, IRIS, 20 settembre 2018

Marrone, A. e Muti, K., Policies and tools for dealing with Nonstate actors, in T. Valasek (eds) *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Europe, 28 November 2019.

Marrone, A. e Muti, K., Policies and tools for dealing with Nonstate actors, in T. Valasek (eds) *New Perspectives on Shared Security: NATO's Next 70 Years*, Carnegie Europe, 28 November 2019.

Marrone, A. e Nones, M., (a cura di) *La sicurezza nel Mediterraneo e l'Italia*, Nuova Cultura, Novembre 2015.

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, 2008

Ministero della Difesa, 2018 – Presidenza italiana dell'Iniziativa 5+5 Difesa, 2019

Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015, p. 12

Ministero della Difesa, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 2015

Ministero della Difesa, *Linee programmatiche del Ministro della Difesa On. Guerini*, 30 ottobre 2019.

NATO, *Warsaw Declaration on Transatlantic Security*, 2016

Pioppi, S., A Cesano, l'hub della Nato per promuovere le attività di stabilizzazione, in *Aipressonline*, 26 marzo 2019

Pioppi, S., La Nato più a sud con l'Italia. Perché la Trenta ha visitato l'hub di Napoli, in *Formiche*, 8 ottobre 2018

Taylor, P., *Molto Agitato – Italy and Mediterranean Security*, Friends of Europe, giugno 2019.

Taylor, P. e Marrone, A., France and Italy need a fresh start, in *Politico*, 30 maggio 2019

## AUTORE

**Alessandro Marrone** è Responsabile del Programma  
»Difesa« dello IAI, Istituto Affari Internazionali

## EDITORE

Fondazione Friedrich Ebert in Italia  
Piazza Capranica 95 | 00186 Roma | Italia

Responsabile:  
Dr. Tobias Mörschel | Direttore | FES Italia  
Tel.: ++39 06 82 09 77 90  
[www.fes-italia.org](http://www.fes-italia.org)

Ordine/contatto:  
[info@fes-italia.org](mailto:info@fes-italia.org)

Facebook:  
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione  
Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta  
da parte della Fondazione.

# LA POLITICA DI SICUREZZA NEL VICINATO MERIDIONALE

## A view from Rome



Il Mediterraneo allargato riveste la massima priorità per l'Italia. Sono in gioco interessi nazionali quali la protezione degli approvvigionamenti energetici e delle rotte marittime, la stabilizzazione della Libia e la riduzione dei flussi migratori.



L'Italia è a favore di una soluzione politico-diplomatica, sostenuta da un impegno militare a lungo termine. Roma cerca costantemente un formato multilaterale per le proprie azioni, in particolare nel quadro UE e NATO.



Dalla guerra in Libia del 2011 le relazioni italo-francesi sono problematiche. La Germania e le istituzioni dell'UE possono svolgere un ruolo importante nella promozione della stabilità regionale.