

Valter Coralluzzo

## Le missioni italiane all'estero: problemi e prospettive

Da quando, nell'autunno del 1956, l'Onu istituì la prima Forza di Emergenza delle Nazioni Unite (Unef I), con funzioni di interposizione tra Egitto e Israele dopo la crisi di Suez, le operazioni di sostegno della pace (Peace Support Operations, di seguito Pso<sub>s</sub>) hanno conosciuto un notevole incremento, che nell'ultimo ventennio ha assunto il carattere di una vera e propria "esplosione"; non solo, ma la gamma delle attività e degli interventi che possono esser fatti rientrare a pieno titolo tra le Pso<sub>s</sub> si è ampliata e diversificata, fino a spaziare dalla prevenzione dei conflitti all'assistenza umanitaria, dalle operazioni di peace-making a quelle di peace-keeping, di peace-enforcement e di peace-building.

A queste operazioni, che non sono più appannaggio esclusivo delle Nazioni Unite ma vengono svolte anche, con crescente frequenza, da altre organizzazioni internazionali (Nato, Ue, O-sce ecc.) o da gruppi di stati riuniti in coalizioni ad hoc, l'Italia ha fornito un contributo dapprima sporadico e poi, dopo la fine della Guerra fredda, sempre più consistente, al punto che prima del ritiro dall'Iraq si è raggiunto il livello, critico rispetto alle effettive capacità operative delle nostre Forze armate, di 12.000 soldati impegnati fuori dai confini nazionali, sforzo che è valso all'Italia, per qualche tempo, il terzo posto assoluto nella graduatoria generale dei contributori alle operazioni di pace. Ancora oggi, comunque, con 6.759 militari impegnati in 25 missioni (7 dell'Onu, 6 della Nato, 6 dell'Ue, 4 bilaterali e 2 multinazionali) in 27 paesi/aree, il nostro paese figura tra i primi fornitori di truppe per le Pso<sub>s</sub>, e con una quota che sfiora il 5% del totale è il sesto contributore al bilancio dell'Onu relativo a questo capitolo di spesa. Grazie a tali missioni, che a dispetto dei ripetuti tagli al bilancio della Difesa sono ormai diventate un elemento fondamentale della sua politica estera e di sicurezza, l'Italia si è ritagliata a livello internazionale un inedito ruolo di peace-keeper, accreditandosi come una "potenza civile" responsabilmente impegnata nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

No.136 – SEPTEMBER 2012

### Abstract

Notwithstanding repeated cuts to the military budget, international peace-keeping operations have become a central element in Italian foreign and security policy.

The analysis recalls the early stages of Italian participation in international military operations, thus highlighting a noteworthy growth in Italy's international role.

Over the years, Italy has succeeded in carving out an unprecedented role as "civilian power" responsibly committed in maintaining peace and international security. In spite of this, a certain perception of Italy as an unstable and timeserving ally remains at the international level. In order to avoid this, Italian political system must undergo a serious and all-comprehensive reform, thus paving the way for a coherent and coordinated management of foreign policy.

*Valter Coralluzzo teaches Political Science and International Relations at the University of Perugia.*

The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

## Dal “basso profilo” alla svolta degli anni Ottanta

Il solido profilo di forza pacificatrice recentemente acquisito dall'Italia costituisce un'innegabile inversione di tendenza rispetto al “basso profilo” dei primi decenni del secondo dopoguerra, quando le responsabilità di preparazione, schieramento e impiego dello strumento militare italiano erano delegate quasi per intero alla Nato. Anche senza arrivare a parlare di “ascarismo” o comportamento “bulgaro”, non si può negare che il nostro paese, durante la Guerra fredda, abbia costruito la sua partecipazione alla difesa collettiva essenzialmente sulla rendita geopolitica derivante dalla sua posizione geografica e sulla concessione in uso agli Stati Uniti di basi e infrastrutture militari situate in territorio italiano.

Soltanto all'inizio degli anni Ottanta l'Italia ha cominciato a manifestare la propensione per un comportamento esterno più dinamico e assertivo. Ne sono prova eloquente le numerose iniziative politico-militari assunte dal nostro paese nello scacchiere mediterraneo (dal Sinai al Libano, al Mar Rosso, fino all'Oceano Indiano e al Golfo Persico). Riferendosi a queste iniziative, v'è chi ha parlato di partecipazione «involontaria», quando non «recalcitrante», ad «azioni etero-decise ed etero-condotte»<sup>1</sup>. A chi scrive pare, tuttavia, che in rapporto a tali operazioni non si possa parlare di coinvolgimento fortuito, ma si debba piuttosto porre l'accento sulla precisa volontà del governo italiano di evitare che il nostro paese restasse escluso da operazioni di stabilizzazione dell'area mediterranea (e delle zone adiacenti) che, anche quando prescindevano da schemi formali di coordinamento e cooperazione, vedevano la partecipazione dei membri più importanti dell'Alleanza atlantica.

Si sbaglierebbe, dunque, a pensare che lo scopo del governo italiano, nel decidere di prendere parte a questo genere di operazioni, fosse quello di enfatizzare la “mediterraneità” dell'Italia quale dimensione privilegiata di un possibile esercizio di autonomia della nostra politica estera, atto a correggere l'impressione di eccessiva subalternità agli alleati maggiori suscitata dalla “scelta di campo” atlantica ed europea. In realtà, lo scopo principale era quello di migliorare lo status del paese in seno alla comunità euroatlantica, accrescendone il valore posizionale come possibile partner privilegiato degli Stati Uniti all'interno del mare nostrum. Merita comunque osservare come alla preoccupazione dell'aggancio alle iniziative politico-militari degli alleati occidentali si sia costantemente accompagnata, da parte italiana, la ferma volontà di non disperdere il capitale di buoni (ed economicamente proficui) rapporti con i paesi arabi accumulato in anni di pazienti contatti bilaterali.

## Le novità degli anni Novanta

All'inizio degli anni Novanta, in seguito alla fine della Guerra fredda, il quadro di riferimento, sia interno che esterno, della politica estera italiana è mutato radicalmente, costringendo i nostri foreign policy-makers a porsi con urgenza il problema della ridefinizione degli obiettivi strategici, delle priorità geopolitiche e delle modalità operative dell'azione internazionale dell'Italia. In effetti, nel mondo post-bipolare la vulnerabilità dell'Italia è considerevolmente aumentata, non soltanto per la prossimità geografica del nostro paese ai due più importanti “archi di crisi” – quello che dai Balcani, attraverso il Caucaso, si estende fino all'Asia centrale ex sovietica, e quello che dalla fascia costiera nordafricana, attraverso il Medio Oriente, si spinge fino al Golfo Persico e al Corno d'Africa –, ma anche perché sono venute meno la rendita di posizione garantita dal bipolarismo e la certezza, a essa correlata, di poter contare in ogni momento sull'assistenza e la copertura degli alleati maggiori, Stati Uniti in testa.

Il fatto è che alla minaccia totalizzante connessa all'antagonismo Est-Ovest si sono sostituite nuove minacce, meno intense ma di più difficile gestione, le quali non sempre sono percepite dai nostri tradizionali alleati come abbastanza gravi da mettere a repentaglio i loro interessi e giustificare il

---

<sup>1</sup> A. MASSAI, *Le responsabilità di una media potenza nell'azione politica e nel dibattito in Italia*, in «Politica internazionale», XVII, nn. 1-2, 1989, p. 6.

loro intervento. Basti pensare alla disattenzione con cui sono state seguite, a livello internazionale, le crisi albanesi del 1991 e del 1997, rispetto alle quali è toccato al governo italiano promuovere e guidare due operazioni: la prima, l'operazione "Pellicano" (1991-93), di stampo prettamente umanitario, «resta a oggi l'unico esempio di missione nazionale all'estero svolta dall'Italia in assenza di una cornice di supporto internazionale [...] e anche in una certa solitudine»; la seconda, l'operazione "Alba" (1997), di stampo più propriamente militare, «è invece ben rappresentativa del prototipo di una delle missioni internazionali più ricorrenti, ossia un intervento di pacificazione e di sicurezza svolto in un contesto multilaterale e con un mandato internazionale fornito dalle Nazioni Unite»<sup>2</sup>, ma reso possibile soltanto dalla disponibilità dei paesi interessati, in questo caso principalmente dell'Italia, ad assumersi i costi e la responsabilità politica della missione.

Oltre a quelle in terra albanese, numerose sono state le Pso<sub>s</sub> che negli anni Novanta, in un'area geografica che potremmo denominare "Mediterraneo allargato", hanno visto il coinvolgimento attivo delle Forze armate italiane. In particolare, si segnalano il contributo fornito dall'Italia alla stabilizzazione dei Balcani, dov'è dislocata ancora oggi una parte non trascurabile (poco più d'un migliaio di uomini) dei contingenti italiani all'estero, e la partecipazione alle missioni in Mozambico (1992-94) e in Somalia (1992-95), che sono ricordate, rispettivamente, come uno dei più grandi successi dell'Onu in materia di peace-keeping e come una delle Pso<sub>s</sub> più controverse e fallimentari che siano mai state condotte sotto la bandiera delle Nazioni Unite, a causa del problema del mission creep, cioè del cambiamento in corso d'opera della natura della missione.

### Dopo l'11 settembre 2001

Cresciuto, per frequenza e intensità operativa degli interventi, nel corso degli anni Novanta, l'impegno dell'Italia nelle Pso<sub>s</sub> – reso possibile anche dalla riforma radicale cui è stata sottoposta l'intera struttura delle nostre Forze armate, con la rinuncia alla leva e la creazione di un esercito di professionisti – si è venuto inevitabilmente intrecciando, nei primi anni del nuovo secolo, con la partecipazione italiana alla "guerra globale al terrorismo" promossa dagli Stati Uniti in risposta ai clamorosi attentati dell'11 settembre 2001. Alla "chiamata alle armi" dell'America il governo italiano, guidato da Silvio Berlusconi e sostenuto da una solida maggioranza di centro-destra, non ha esitato a rispondere positivamente. Semmai il problema, all'inizio, è stato quello di evitare che l'Italia venisse relegata ai margini della costituenda coalizione internazionale antiterrorismo. Questo rischio è stato scongiurato attraverso «l'offerta, insistente e infine accettata – secondo alcuni con molte titubanze – di una compartecipazione all'Enduring Freedom»<sup>3</sup>, l'operazione militare a guida americana, ma autorizzata dall'Onu, finalizzata al rovesciamento del regime afgano dei Taliban e alla liquidazione dei gruppi terroristici di stanza in Afghanistan. Grazie al contributo fornito a questa operazione e alla successiva missione Isaf (International Security and Assistance Force), l'Italia ha acquistato un ruolo di un certo peso nella gestione della crisi afgana, che è una crisi importante, perché segna «il passaggio dagli interventi essenzialmente umanitari degli anni Novanta a quelli in diretta difesa della sicurezza e degli interessi dell'Occidente»<sup>4</sup> che sembrano caratterizzare la fase attuale.

All'impegno sul fronte afgano ha fatto seguito la partecipazione alla fase "post-conflitto" dell'operazione Iraqi Freedom, mirante a garantire la sicurezza dell'Iraq nella fase di transizione all'autogoverno seguita all'abbattimento del regime di Saddam Hussein. L'arruolamento dell'Italia nella *coalition of the willing* è stato interpretato da molti come «un ritorno a quella politica estera "predefinita" di appoggio indiscriminato all'alleato americano»<sup>5</sup> che in passato ci ha procurato la

<sup>2</sup> P. QUERCIA, *L'alba delle missioni: l'Italia di fronte alle crisi albanesi*, in «Limes», n. 3, 2007, p. 225.

<sup>3</sup> P. IGNAZI, *Al di là dell'Atlantico, al di qua dell'Europa*, in «Il Mulino», LIII, n. 412, 2004, p. 268.

<sup>4</sup> R. ALIBONI, *La politica estera del governo Berlusconi*, in A. COLOMBO, N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2003*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 85.

<sup>5</sup> T. SPENCE, *Perché a Berlusconi piace Bush*, in «Limes», n. 3, 2003, p. 202.

fama di paese *to be taken for granted*, di cui dare cioè per scontata la disponibilità ad assecondare acriticamente i disegni statunitensi. In realtà, piuttosto che da “cupidigia di servilismo”, la posizione del governo Berlusconi è stata motivata dalla convinzione che, di fronte agli inquietanti scenari del dopo-11 settembre, sia un preciso interesse dell'Italia anteporre a ogni altro obiettivo di politica estera il rafforzamento del legame con gli Stati Uniti.

Molti hanno ironizzato sulle ambiguità, le inconfessate riserve, le furbizie diplomatiche e gli artifizii giuridici che hanno caratterizzato, durante l'intero arco della crisi irachena, il comportamento del governo italiano, il quale – stretto tra le pressioni del Vaticano, le proteste del fronte pacifista, le accuse dell'opposizione, il sentimento di generale avversione alla guerra testimoniato dai sondaggi d'opinione e le disposizioni costituzionali che limitano la possibilità, per il nostro paese, di partecipare ad azioni belliche non improntate alla legittima difesa – si è preoccupato, da un lato, di mantenere basso, tramite il ricorso alla formula della “non-belligeranza”, il profilo del proprio sostegno all'intervento militare angloamericano e, dall'altro, di porre l'accento sugli aspetti umanitari dell'operazione “Antica Babilonia”, stendendo «una cortina fumogena buonista sul significato che avrebbe inevitabilmente assunto la nostra missione»<sup>6</sup>. Se, però, si guarda alla sostanza della posizione assunta dal governo italiano – una posizione tutto sommato lineare, nel senso che si è caldeggiata una soluzione pacifica della crisi e poi si è mostrata una netta preferenza per l'opzione di un intervento militare legittimato dall'Onu e tale da non compromettere la coesione euroatlantica, ma una volta che questa opzione è tramontata ci si è schierati risolutamente dalla parte di Washington, in conformità alla scelta strategica di privilegiare l'unità d'azione con gli Stati Uniti –, allora il quadro si fa meno sconcertante. Tanto più che gli Stati Uniti, nel riconoscere al nostro paese «il merito e la capacità di assumere responsabilità e di portarle a termine»<sup>7</sup>, sovente si sono mostrati più generosi dei nostri maggiori partner europei (Francia, Germania e Gran Bretagna), i quali, su tutta una serie di dossier, non si sono peritati di far valere nei confronti dell'Italia una *conventio ad excludendum* propedeutica alla costituzione di un vero e proprio “direttorio a tre”.

Naturalmente, non sorprende che il secondo governo Prodi abbia inteso marcare fin dai suoi esordi (maggio 2006) una netta discontinuità rispetto alla scelta strategica compiuta dal governo Berlusconi, ritirando, sia pure in maniera graduale, le truppe italiane dall'Iraq e respingendo i reiterati inviti di Stati Uniti e Nato ad accrescere il nostro impegno in Afghanistan e ad accettare che i nostri soldati possano essere impiegati senza troppe restrizioni anche in combattimenti diretti nelle zone “calde” del paese. Dell'azione di politica estera del governo Prodi, desideroso di ravvivare la vocazione multilateralista dell'Italia entro il quadro societario delle Nazioni Unite, offre un compendio esemplare il ruolo di primo piano svolto dal nostro paese nella promozione e nella gestione della missione Onu deputata a presidiare il Libano meridionale dopo il conflitto armato del luglio-agosto 2006 tra Israele e Hezbollah. Questo impegno (concretizzatosi attraverso l'operazione “Leonte”, che dispiega ancor oggi in Libano più di 1.100 militari italiani) è stato poi confermato dall'ultimo governo Berlusconi e dal governo Monti.

### **Centrodestra e centrosinistra**

Non si può fare a meno di cogliere, sia in rapporto alla missione in Libano, che il centrosinistra considera “propria” e il centrodestra “degli altri”, sia rispetto al complesso delle missioni italiane all'estero, alcune significative differenze tra i governi di centrosinistra e quelli di centrodestra, derivanti da due diverse concezioni del multilateralismo: quella del centrosinistra, più attenta alla cornice istituzionale (e quindi al livello di legittimità) delle missioni, enfatizza il ruolo dell'Onu e dell'Ue, spesso in alternativa a quello degli Stati Uniti, puntando a gettare le basi per un assetto delle rela-

<sup>6</sup> P. IGNAZI, *op. cit.*, p. 272.

<sup>7</sup> ATLANTICUS, *La politica estera... nazionale*, in «Aspenia», n. 34, 2006, p. 78.

zioni internazionali non più imperniato sull'*hyperpuissance* americana ma tendenzialmente multipolare; quella del centrodestra, invece, privilegia il «riferimento all'alleanza con gli Stati Uniti (soprattutto dopo l'11 settembre) e ad aspetti valoriali come la difesa dell'identità occidentale [...] o dell'interesse nazionale»<sup>8</sup>. Ciò spiega perché, stante l'assoluta priorità assegnata al fronte afgano dalla Nato, che su quel fronte si gioca il proprio destino, e dalla nuova amministrazione Obama, che ha rivolto agli alleati pressanti richieste di truppe aggiuntive, il governo Berlusconi abbia subito ventilato la possibilità di un ridimensionamento del contingente dispiegato in Libano (come pure di quello operante in Kosovo) in vista di un possibile rafforzamento della presenza in Afghanistan – dove tuttora schieriamo all'incirca 4.000 soldati, pari al 60% del totale dei militari italiani all'estero.

Merita soffermarsi, tuttavia, anche su un'altra importante differenza, evidenziata a più riprese dai tormentati dibattiti e voti parlamentari sulla politica estera che hanno avuto luogo nell'ultimo quindicennio: mentre, generalmente, tra i partiti del centrodestra si registra una sostanziale indisponibilità a fare della politica estera un tema decisivo di confronto, sia al proprio interno che con gli alleati, le divisioni all'interno della composita coalizione di centrosinistra sono molto profonde e investono questioni di vitale importanza: dall'impiego dello strumento militare alla partecipazione alle Pso<sub>s</sub>, dai rapporti con gli Stati Uniti e con Israele al giudizio sull'11 settembre e sulle sue conseguenze. Si considerino i quattro governi di centrosinistra della XIII e XV legislatura: essi – a causa della difficile convivenza tra una maggioranza riformista dalla spiccata propensione occidentalista e multilateralista e una minoranza massimalista incline a considerare il multilateralismo come uno strumento di cui servirsi in opposizione alla politica degli Stati Uniti e della Nato – hanno sempre dovuto guardarsi dal rischio di repentini sfaldamenti della coalizione che li sosteneva e non hanno mai potuto contare, in politica estera, su una stabile e autosufficiente maggioranza parlamentare, dovendo fare affidamento (come in occasione dei voti sulla missione "Alba" e sull'intervento militare in Kosovo) sul senso di responsabilità dell'opposizione di centrodestra per mettere assieme i consensi necessari al mantenimento dei propri impegni internazionali – ciò che, sia detto per inciso, non è vera bipartisanship, presupponendo tale formula, da un lato, che la politica estera del governo ottenga il consenso della maggioranza prima che l'appoggio dell'opposizione (il cui sostegno è senz'altro auspicabile, ma deve avere un valore rafforzativo e non surrogatorio, deve servire a rendere più forte e autorevole la maggioranza esistente e non a rimediare all'inesistenza di una maggioranza) e, dall'altro, che l'opposizione non tenti di sfruttare a proprio vantaggio le difficoltà dell'esecutivo per chiederne a gran voce le dimissioni, giungendo magari al paradosso di negare il proprio sostegno a mozioni parlamentari di semplice conferma degli impegni internazionali assunti quando si stava al governo.

## Problemi e prospettive

Giunti a questo punto, tocca osservare come il prezioso capitale di credibilità internazionale accumulato dall'Italia grazie all'impegno profuso nelle Pso<sub>s</sub> non sia bastato a far giustizia della fama di alleato solidale ma neghittoso, talora ondivago se non addirittura pavido e opportunistico, comunque non del tutto affidabile, che da sempre accompagna il nostro paese. Per cancellare quest'immagine, bisogna anzitutto por mano a una riforma del sistema politico italiano che renda possibile «una gestione della politica estera costante e preordinata, che prescindendo dalla ricerca del consenso interno immediato, magari a fini elettorali»<sup>9</sup>, e si sottragga ai «ricatti» di quelle forze politiche, minoritarie ma sovente decisive per la sopravvivenza dell'esecutivo, le cui posizioni internazionali possono considerarsi, almeno in parte, «estremistiche». In mancanza di ciò, la politica estera italiana, soprattutto quando è in gioco la nostra partecipazione a missioni militari, continuerà a go-

<sup>8</sup> E. CALOSI - F. COTICCHIA, *I partiti italiani e le missioni militari all'estero: valori condivisi o scelte a coerenza alternativa?*, in «Quaderni di scienza politica», XVI, n. 2, III terza serie, 2009, p. 300.

<sup>9</sup> F. TANA, *L'obiettivo della stabilizzazione nella politica mediorientale dell'Italia e nella cooperazione allo sviluppo*, in C.M. SANTORO (a cura di), *I problemi della cooperazione allo sviluppo negli anni '90*, il Mulino, Bologna, 1993, p. 223.

dere di un sostegno parlamentare assai precario, con quali conseguenze per l'immagine e la credibilità internazionali dell'Italia si può facilmente intuire.

V'è, poi, il problema della mancanza nel nostro paese di un'opinione pubblica realmente interessata alle (e informata sulle) questioni di politica estera, che «sappia ragionare in una prospettiva di corresponsabilizzazione internazionale, e che esprima con coerenza i sentimenti di una nazione democratica che fa i conti con il suo ambiente esterno non soltanto in termini di stretto e immediato vantaggio economico o viceversa secondo criteri umanitari a costo zero»<sup>10</sup>. Certo, i nostri "soldati di pace" sono generalmente apprezzati, perché sono andati perfezionando un approccio italiano alle Pso<sub>s</sub> che ha i propri capisaldi nell'attitudine al contatto e alla proiezione verso la popolazione locale sulla base del rispetto reciproco e nella capacità di calarsi a fondo nella realtà umana e sociale dell'ambiente in cui si opera facendosi carico dei problemi più pressanti della gente comune. Nondimeno, è innegabile che, a partire dalla guerra del Kosovo, il consenso dell'opinione pubblica italiana all'impiego delle nostre Forze armate nelle Pso<sub>s</sub>, o in missioni militari all'estero di più incerto profilo (come quelle in Iraq e in Afghanistan), ha subito una costante erosione, mentre è cresciuto il consenso attorno a un certo tipo di pacifismo, venato di antiamericanismo, nutrito da una radicata avversione per lo stato di Israele, diffidente d'ogni possibile utilizzo dello strumento militare e sterilmente ancorato a uno dei principali luoghi comuni del *Dictionnaire* di Flaubert: «Guerra. Inveire contro». Di qui l'accentuarsi, fino a livelli che non soltanto sfiorano il ridicolo ma rischiano di minare il morale dei nostri militari, della tendenza a non chiamare le cose con il loro nome, a "svendere" missioni dense di rischi ambientali e operativi come interventi di basso livello e a gravare l'impiego dei nostri contingenti di così tanti limiti (o *caveat*) da metterne a repentaglio l'efficacia.

A ciò si aggiunga la cronica scarsità delle risorse destinate al bilancio della Difesa: aggravatasi negli ultimi anni per effetto della crisi economica (quest'anno sono stati assegnati alle Forze armate appena 13,6 miliardi di euro, contro i 14,3 dell'anno scorso e i 15,8 del 2008, ma nei prossimi due anni tagli ulteriori faranno scendere gli stanziamenti fino a 12 miliardi), questa scarsità, da un lato, è il frutto della debolezza strutturale del sistema economico italiano – alla quale, con ogni probabilità, è imputabile pure il fatto che i ritorni economici delle missioni militari e civili italiane all'estero sono stati fin qui piuttosto scarsi<sup>11</sup> – e, dall'altro, può considerarsi il riflesso di una delle tante anomalie italiane, «quella di credere che la politica estera possa prescindere dalla presenza di un credibile strumento di deterrenza militare»<sup>12</sup>, laddove invece sarebbe auspicabile stabilire «un rapporto di osmosi tra potere politico e vertici militari, in modo che la diplomazia sappia sempre quale genere di appoggio concreto può ricevere»<sup>13</sup>. Tocca peraltro rilevare come i nostri *foreign policy-makers* siano incorsi, in più di un'occasione, nell'errore di decidere in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni militari potenzialmente rischiose e operativamente onerose esclusivamente in base a considerazioni di carattere politico-diplomatico, invece che sulla scorta di un'approfondita valutazione della fattibilità tecnico-militare e del rapporto costi-rischi-benefici di tali missioni.

Infine, bisogna guardarsi da un ultimo errore: quello di perseguire «una politica di appeasement omnidirezionale nei confronti degli altri attori regionali foriera del rischio di dare a quelli più aggressivi l'impressione di una sostanziale debolezza e di scarse capacità di manovra»<sup>14</sup>. Di questo errore si trova traccia nella sciagurata gestione del "caso Mastrogiacomo", il giornalista italiano sequestrato dai Taliban e poi rilasciato in cambio di un'ingente quantità di denaro, ma soprattutto della liberazio-

<sup>10</sup> G.E. RUSCONI, *Il ruolo internazionale dell'Italia: la necessità di essere una nazione*, in «Il Mulino», XLII, n. 349, 1993, p. 893.

<sup>11</sup> Cfr. M. NONES, *Come si valuta una missione*, in «Limes», n. 3, 2007, pp. 101-102.

<sup>12</sup> A. PANEBIANCO, *Il paese disarmato*, in «Il Mulino», XLII, n. 349, 1993, p. 898.

<sup>13</sup> F. TANA, *op. cit.*, p. 223.

<sup>14</sup> F. ZANNONI, *La logica del disordine. La politica di sicurezza italiana nell'era post-bipolare*, CeMiSS/Franco Angeli, Milano, 1997, p. 104.

ne, da parte del governo di Kabul, a ciò ripetutamente ed energicamente sollecitato da quello italiano, di un pugno di pericolosi militanti jihadisti.

Sono limiti ed errori, questi, che l'Italia – già storicamente gravata dalle macchinosità bizantine e dalle inerzie decisionali di un apparato statale ancora largamente arretrato, inefficiente e corrotto – non si può più permettere, pena un'irrimediabile perdita di credibilità internazionale. È pertanto alla correzione di questi difetti che si dovrebbe prioritariamente por mano, invece di perdersi in stucchevoli recriminazioni sulla presunta diminuzione di rango patita dall'Italia, magari a causa dei maneggi altrui. Certo, si può levare una sdegnata protesta contro i "direttori" (purché non lo si faccia soltanto contro quelli da cui noi siamo esclusi), ma non basta: «occorre avere una strategia politica per non renderli necessari e qualche volta persino opportuni»<sup>15</sup> e, soprattutto, bisogna essere capaci «di fare proposte o intraprendere iniziative senza attendere quelle degli altri paesi»<sup>16</sup>. Ancora: è certamente legittimo, se non doveroso, invocare il principio *no taxation without representation* per esigere di venire coinvolti nelle decisioni che riguardano aree di crisi nelle quali siamo fortemente impegnati (Balcani, Libano, Afghanistan) o questioni che toccano da vicino i nostri interessi. Ma, come nota opportunamente Roberto Toscano, sarà bene ricordare che «il principio è assolutamente reversibile: no representation without taxation», ovvero che «nel momento in cui si chiede e si ottiene di essere inclusi ci si imbarca su una via che non permette poi riserve mentali, richieste di esonero dalle responsabilità o "sconti"»<sup>17</sup>. In altri termini, bisogna rovesciare la prospettiva abituale, secondo cui l'Italia conta se viene inclusa, comprendendo che è vero piuttosto il contrario: essa viene inclusa perché (cioè se e quando effettivamente) conta<sup>18</sup>. Che è come dire, giusta la vecchia massima di Carlo Sforza, «che non esiste una politica di prestigio, perché il prestigio è conseguenza di una politica»<sup>19</sup>; di una politica «che vada al di là della contingente reattività agli eventi per tener conto degli interessi di medio e lungo periodo del paese»<sup>20</sup>, metabolizzando la regola aurea secondo cui «la stabilizzazione e l'affermazione nelle aree adiacenti rappresenta il passo iniziale e prioritario per ogni seria politica internazionale»<sup>21</sup>.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

© ISPI 2012

<sup>15</sup> U. GORI, *La difesa europea: problemi e prospettive*, in «Rivista italiana di scienza politica», XVIII, n. 2, 1988, p. 305.

<sup>16</sup> E. GRECO, *La politica estera dell'Italia*, in A. COLOMBO, N. RONZITTI (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2004*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 63-64.

<sup>17</sup> R. TOSCANO, *Interessi e valori*, in «Aspenia», n. 34, 2006, p. 149.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>19</sup> Cit. in A. STERPELLONE, *Vent'anni di politica estera*, in M. BONANNI (a cura di), *La politica estera della Repubblica italiana*, Edizioni di Comunità, Milano, vol. II, 1967, p. 345.

<sup>20</sup> P. PANSA CEDRONIO, *Per una politica estera più nazionale*, in «Affari esteri», XXVIII, n. 109, 1996, p. 56.

<sup>21</sup> S. LATINI, *Dall'euro-mediterraneo all'italo-mediterraneo*, in «Limes», n. 3, 2005, p. 246.