

## **Tra Europa e Atlantico: l'Italia e il ritorno della competizione tra potenze**

Simone Zuccarelli

*Le trasformazioni in corso nel sistema internazionale e il ritorno della competizione tra potenze obbligano l'Italia a una politica estera proattiva e orientata alla tutela degli interessi nazionali. Negli ultimi anni, tuttavia, ciò è mancato e l'azione del Paese è stata reattiva, indecisa e pervicacemente orientata al multilateralismo. Un cambio di passo è oramai necessario, a partire da questioni cruciali come l'evoluzione in corso nelle relazioni tra Israele e Paesi arabi, la posizione da adottare con riguardo alla crescente assertività cinese e il necessario rafforzamento delle relazioni bilaterali con il Regno Unito post Brexit. Inoltre, occorre tornare a investire seriamente nel settore Difesa in quanto elemento cruciale per una politica estera più ambiziosa. Questo consentirebbe al Paese di rafforzare la sua credibilità, tutelare gli interessi nazionali e guadagnare spazi di manovra all'interno delle organizzazioni internazionali, in particolare Alleanza Atlantica e Unione Europea.*

---

### ***Un amico dell'Europa alla Casa Bianca?***

La fine dell'era Trump e l'elezione di Joe Biden alla Casa Bianca hanno spinto numerosi commentatori, esperti e *policy-maker*<sup>1</sup> ad annunciare la possibile rivitalizzazione di una relazione amichevole e maggiormente cooperativa tra le due sponde dell'Atlantico. In merito, la Presidente della Commissione Europea, Ursula von

---

<sup>1</sup> Si vedano, per esempio: I. Krastev, M. Leonard. "The crisis of American power: How Europeans see Biden's America". European Council on Foreign Relations, 19 gennaio 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/>; "Statement by Press Secretary Jen Psaki on the President's Travel to the United Kingdom and Belgium", White House, 23 aprile 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/statement-by-press-secretary-jen-psaki-on-the-presidents-travel-to-the-united-kingdom-and-belgium/>; "EU-US: A new transatlantic agenda for global change", Commissione Europea, 2 dicembre 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2279](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2279).

der Leyen, ha sostenuto: “it is wonderful to know that we have a friend again in the White House”<sup>2</sup>. Il nuovo Presidente statunitense ha anche partecipato al Consiglio Europeo di marzo, per la prima volta dopo undici anni, a dimostrazione della volontà comune di rilanciare l’asse transatlantico<sup>3</sup>.

Tuttavia, i problemi strutturali che dividono l’Atlantico, rilevati con forza nei quattro anni di Presidenza Trump<sup>4</sup>, non sono svaniti. Al contrario, ancora prima dell’insediamento di Biden il nuovo *National Security Advisor* Jake Sullivan twittava che la nuova Amministrazione “would welcome early consultations with our European partners on our common concerns about China’s economic practices”<sup>5</sup>; un modo diplomatico per esprimere il disappunto statunitense riguardo la posizione europea sul *Comprehensive Agreement on Investment*<sup>6</sup> con Pechino. Anche in merito all’approccio da tenere verso la Russia non sembra essere semplice trovare un’intesa che vada oltre la generica formula NATO del *dual-track approach*, deterrenza e dialogo.

Infine, le discussioni sui rapporti commerciali tra le due sponde dell’Atlantico sono destinate a continuare. Nonostante l’approccio più diplomatico e meno protezionista della nuova Amministrazione favorisca il dialogo, i dissidi sul fronte commerciale sono di lungo corso e difficilmente verranno completamente risolti. Inoltre, la nuova Amministrazione è favorevole al progetto di integrazione europea perché vede nell’UE

---

<sup>2</sup> “Statement by President von der Leyen on the occasion of the visit of U.S. Special Presidential Envoy for Climate Kerry to the weekly meeting of the College of Commissioners”, Commissione Europea, 9 marzo 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_1087](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1087).

<sup>3</sup> “Introductory remarks by President Charles Michel at the videoconference of EU leaders with US President Biden”, Consiglio europeo-Consiglio dell’Unione Europea, 25 marzo 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/25/introductory-remarks-by-president-charles-michel-at-the-videoconference-of-eu-leaders-with-us-president-biden/>.

<sup>4</sup> Come l’annosa questione del *burden sharing*, lo scontro su tematiche commerciali e il differente approccio alla politica internazionale.

<sup>5</sup> J. Sullivan, Twitter, 22 dicembre 2020, <https://twitter.com/jakejsullivan/status/1341180109118726144?lang=en>.

<sup>6</sup> “EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Milestones and documents”, Commissione Europea, 22 gennaio 2021 (ultimo aggiornamento: 23 febbraio 2021), <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115>.

un attore capace di rafforzare l'azione statunitense nel mondo: il sostegno, però, dipende dalle posizioni prese a Bruxelles, che devono essere in linea con gli interessi di Washington. Solo per quanto concerne lotta al cambiamento climatico e promozione dei diritti umani, Stati Uniti e Unione Europea sembrano ora davvero allineati<sup>7</sup>.

### ***NATO, autonomia strategica UE e Brexit***

Washington non abbandonerà le storiche richieste agli alleati anche su spese nella difesa e rispetto delle 3D delineate dal Segretario di Stato Madeleine Albright nel 1998: *no decoupling, no duplication, no discrimination*<sup>8</sup>. In merito si è già espresso il nuovo Segretario alla Difesa, Lloyd J. Austin, rimarcando la necessità di onorare il *Defense Investment Pledge* sottoscritto nel Summit del Galles del 2014<sup>9</sup> e sottolineando come qualsiasi ipotetico strumento di difesa europeo dovrà rispettare il peculiare ruolo NATO. Inoltre, Brexit ha creato ulteriore disordine sullo scacchiere. Con l'uscita di Londra, infatti, solo il 20% circa del totale delle spese nella difesa dell'area NATO è attribuibile a Paesi membri sia dell'Alleanza Atlantica che dell'Unione Europea<sup>10</sup>. Ciò rende evidente come continui a essere impensabile uno strumento di difesa europeo autonomo ed efficace. Infine, l'uscita del Regno Unito rischia di allontanare Paesi anglofoni e Continente, visto il ruolo decennale di Londra come ponte tra le due sponde dell'Atlantico, oltre a rafforzare l'asse franco-tedesco all'interno dell'Unione Europea.

---

<sup>7</sup> Ursula von der Leyen, "Statement by President von der Leyen following her phone call with President of the United States Joe Biden", Commissione Europea, 5 marzo 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_21\\_1048](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_1048).

<sup>8</sup> M. Albright, "Statement to the North Atlantic Council, Brussels, Belgium", U.S. Department of State, 8 dicembre 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>.

<sup>9</sup> Ossia destinare almeno il 2% del PIL alla difesa con il 20% per spese di modernizzazione delle Forze Armate. – "Readouts of Defense Secretary Lloyd J. Austin III Remarks at the NATO Defense Ministerial", U.S. Mission to the North Atlantic Treaty Organization, 17-18 febbraio 2021, <https://nato.usmission.gov/nato-defense-ministerial-february-2021-readouts-of-defense-secretary-lloyd-j-austin-iii-remarks/>.

<sup>10</sup> "Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg prior to the European Union Foreign Affairs Council meeting", NATO, 20 novembre 2018, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_160495.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_160495.htm).

### ***Quale politica estera per l'Italia?***

Le dinamiche schematicamente riportate sopra vedono l'Italia particolarmente coinvolta. Il Paese, negli spazi progressivamente apertisi dopo il crollo del Muro di Berlino, ha provato a trovare una propria collocazione e ruolo, riuscendo solo limitatamente nell'intento. Frenata dalla volontà di agire solo nella cornice di organizzazioni internazionali, in chiave multilaterale e con l'obiettivo di non scontentare alcun Paese, l'Italia si è trovata sempre più isolata anche all'interno dell'Unione Europea, l'unica organizzazione verso cui, negli ultimi anni, la "politica estera italiana è apparsa sempre più velleitariamente sbilanciata"<sup>11</sup>. Complice anche la difficile situazione interna, l'Italia è apparsa immobilista e incapace di sfruttare a proprio vantaggio le potenzialità del Paese e le trasformazioni in corso nell'arena internazionale. Gli spazi per agire, però, sono numerosi e la multipolarizzazione del sistema, con il ritorno della competizione tra potenze, ne aprirà di ulteriori.

Una politica estera efficace e orientata alla tutela degli interessi nazionali, tuttavia, non può essere fondata su un approccio a rischio zero, esclusivamente multilateralista e imperniato sull'azione a sostegno delle organizzazioni internazionali, né si può costruire senza investire appropriatamente nel settore Difesa. Per quanto concerne la prima questione, è possibile fornire tre riferimenti esplicativi: Israele, Cina e Brexit.

Nel primo caso, l'Italia avrebbe dovuto – e dovrebbe – essere più rapida nel rispondere ai mutamenti in corso sul terreno, in particolare nelle relazioni tra Israele e i suoi vicini. La conclusione degli Accordi di Abramo, infatti, è solo la manifestazione esteriore di un processo in atto da qualche anno<sup>12</sup>, processo nel quale Roma avrebbe potuto inserirsi e avrebbe potuto favorire per riposizionarsi nell'area e trarre vantaggio dall'evoluzione in

---

<sup>11</sup> F. W. Lucioli, "Perché l'Italia deve mantenere la rotta Atlantica. L'analisi di Lucioli", AirPress, 10 luglio 2018, <https://www.airpressonline.it/34346/rotta-atlantica-summit-nato-lucioli/>.

<sup>12</sup> Il cui esito, se le dinamiche sul terreno fossero state osservate con attenzione, avrebbe potuto essere delineato con netto anticipo. Si veda, a titolo esemplificativo: S. Zuccarelli, "Arabia Saudita: la visione saudita, tra speranze e incognite", AffarInternazionali, 4 dicembre 2017, <https://www.affarinternazionali.it/2017/12/arabia-saudita-visione-saudita-ncognite/>.

corso. Invece, anche a causa di radicate posizioni alimentate da convinzioni datate<sup>13</sup>, l'Italia è rimasta neutrale nel processo e, di conseguenza, non coinvolta, perdendo così l'occasione di svolgere un ruolo più attivo nell'area del Mediterraneo Allargato.

Allo stesso modo, l'Italia non può evitare di prendere posizione riguardo alla questione cinese: con Washington in una relazione sempre più conflittuale con Pechino e l'Alleanza Atlantica spinta verso un approccio più globale e focalizzato anche sul Pacifico, Roma dovrà presto fare una scelta<sup>14</sup>. Se la stessa, tuttavia, non sarà inserita in un quadro strategico chiaro, il rischio sarà quello di essere semplicemente sospinti dalle trasformazioni dell'arena internazionale perdendo, anche in questo caso, un'occasione importante. Il Regno Unito, per esempio, schiererà un *Carrier Strike Group* nell'area dell'Asia-Pacifico<sup>15</sup>, inviando così un palese segnale di politica estera.

Infine, la questione Brexit. Anche nel caso dei negoziati per l'uscita del Regno Unito, l'Italia si è mantenuta in linea con la posizione franco-tedesca. La presenza di Londra nell'Unione Europea, però, era particolarmente rilevante per Roma, dato che bilanciava Francia e Germania, in particolare per quanto concerne il rischio dello spostamento dell'UE su posizioni non gradite oltreoceano che significherebbero un indebolimento dell'asse transatlantico e della NATO. Dopo Brexit la necessità italiana è persino più forte: in un'Unione Europea diretta da Berlino e Parigi gli spazi di manovra per Roma si restringono e vanno cercati fuori da essa. Il rafforzamento dell'asse con Londra, anche in chiave di costruzione di una efficace politica estera atlantista, è fondamentale.

---

<sup>13</sup> Ad esempio, il mantra ripetuto da svariati esperti per cui non sarebbe stato possibile un accordo di pace tra Israele e Paesi arabi fino alla risoluzione del conflitto israelo-palestinese.

<sup>14</sup> Posizioni che invitano a una risposta decisa alla sfida posta dalla Cina sono presenti nel dibattito italiano ma restano marginalizzate. – G. Leali, “Italy debate on charges of China ‘genocide’ puts pressure on Draghi coalition”, *Politico*, 6 aprile 2021, <https://www.politico.eu/article/italy-debate-on-charges-of-china-genocide-puts-pressure-on-draghi-coalition/>.

<sup>15</sup> A. Chuter, “British name enormous carrier strike group heading for the Indo-Pacific”, *Defense News*, 26 aprile 2021, <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/04/26/british-name-enormous-carrier-strike-group-heading-for-the-indo-pacific/>.

In questa ottica deve collocarsi l'obiettivo per l'Italia di riguadagnare terreno all'interno delle dinamiche transatlantiche e della NATO. Ciò, oltre a dare l'opportunità al Paese di aumentare il suo peso su questioni di interesse nazionale, favorirebbe anche il rafforzamento dell'amicizia con Washington. Nonostante il *pivot to Asia* proceda a rilento<sup>16</sup>, infatti, per gli Stati Uniti è sempre più essenziale spostare l'attenzione sull'Indo-Pacifico, affidando, almeno in parte, il mantenimento dell'ordine nel Grande Medio Oriente agli alleati. Candidarsi alla guida della missione NATO in Iraq<sup>17</sup> è un passo nella giusta direzione, ma per poter guadagnare un peso significativo l'Italia deve indubbiamente fare di più, trasformandosi in un attore cruciale dello spazio transatlantico e mediterraneo. Questo permetterebbe al Paese di disporre di una leva importante nelle relazioni con gli Stati Uniti, all'interno dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione Europea. Inoltre, darebbe all'Italia l'opportunità di stringere accordi di cooperazione essenziali per il comparto Difesa, andando a premiare il tessuto produttivo italiano e il posizionamento internazionale.

La partecipazione dell'Italia nel programma *Tempest*<sup>18</sup> e la possibile conclusione di un accordo di cooperazione bilaterale con il Regno Unito<sup>19</sup> sono ottimi segnali nella direzione sopra riportata e lasciano ben sperare per l'adozione di un approccio più deciso anche per quanto concerne altri ambiti di interesse nazionale. Tuttavia, resta

---

<sup>16</sup> A. Panda, "The Benefits of a Sluggish Pivot to Asia", *The Diplomat*, 11 giugno 2014, <https://thediplomat.com/2014/06/the-benefits-of-a-sluggish-pivot-to-asia/>.

<sup>17</sup> G. di Feo, "Via gli americani, toccherà all'Italia guidare in Iraq la missione Nato", *Repubblica*, 22 febbraio 2021, [https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2021/02/20/news/iraq\\_la\\_missione\\_nato\\_presto\\_a\\_comando\\_italiano-288485625/](https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2021/02/20/news/iraq_la_missione_nato_presto_a_comando_italiano-288485625/).

<sup>18</sup> "Difesa: progetto Tempest, firmato memorandum of understanding tra Italia, Regno Unito e Svezia. Il programma entra nel vivo - n.1", Ministero della Difesa, 2 gennaio 2021, [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Comunicati/Pagine/DIFESA-PROGETTO-TEMPEST-FIRMATO-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-TRA-ITALIA-REGNO-UNITO-E-SVEZIA-IL-PROGRAMMA-ENTRA-NEL-VIVO.aspx](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Comunicati/Pagine/DIFESA-PROGETTO-TEMPEST-FIRMATO-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-TRA-ITALIA-REGNO-UNITO-E-SVEZIA-IL-PROGRAMMA-ENTRA-NEL-VIVO.aspx).

<sup>19</sup> "Being present: the role of culture in future UK-Italy bilateral priorities", British Council, febbraio 2021, <https://www.britishcouncil.org/research-policy-insight/insight-articles/future-uk-italy-bilateral-priorities>.

aperta la critica questione dell'adeguato investimento nel comparto Difesa, necessario per sostenere una politica estera proattiva. L'Italia, da questo punto di vista, risulta decisamente attardata e la congiuntura negativa causata dal SARS-Cov-2 costituisce un ulteriore freno.

### ***Conclusioni***

In un sistema internazionale sempre più conflittuale e caotico l'Italia non può più permettersi di non destinare adeguate risorse al comparto difesa, almeno raggiungendo il *target* NATO del 2% del PIL nazionale. Questo avrebbe ricadute positive sull'industria della Difesa, e quindi sull'economia italiana nel suo complesso, e consentirebbe al Paese di guadagnare credibilità all'interno dell'Alleanza Atlantica e con i principali alleati. Inoltre, fornirebbe all'Italia più strumenti per poter impostare una politica estera proattiva e capace di servire gli interessi nazionali, invece di lasciarla in balia degli avvenimenti o di altri attori del sistema.

Inoltre, risulta essenziale per l'Italia modificare la sua politica estera troppo reattiva, indecisa e orientata primariamente all'azione all'interno della cornice multilaterale e delle organizzazioni internazionali. Oltre a non sfruttare le potenzialità del Paese e le opportunità offerte dalle trasformazioni del sistema internazionale, infatti, il rischio è quello di subire sempre più l'iniziativa di altri attori, ritrovandosi in una posizione da cui sarebbe difficile tutelare adeguatamente gli interessi nazionali.

Per fare questo, innanzitutto, l'Italia deve approfondire le relazioni bilaterali con Paesi quali Stati Uniti e Regno Unito, rafforzando il "cerchio" atlantista della sua politica estera. Roma deve, inoltre, prendere posizioni più decise in merito a trasformazioni rilevanti dell'arena internazionale, partendo dal Mediterraneo Allargato – supportando attivamente il processo di avvicinamento tra Israele e Paesi arabi e aumentando la presenza nel Sahel, con funzioni di contro-terrorismo, stabilizzazione e lotta al traffico di esseri umani – fino alla Cina – prendendo una posizione chiara in merito alla crescente aggressività di Pechino. Infine, la politica estera del Paese deve necessariamente essere credibile per poter risultare efficace e questo richiede, innanzitutto, il mantenimento degli impegni presi: aver revocato la concessione delle

licenze per l'export di armamenti verso Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti<sup>20</sup>, ad esempio, danneggia l'affidabilità contrattuale italiana senza avere un impatto significativo per la tutela dei diritti umani.

Il riorientamento lungo le linee sopra illustrate restituirebbe vitalità alla politica estera dell'Italia e permetterebbe al Paese di recuperare peso e prestigio nell'arena internazionale.

---

SIMONE ZUCCARELLI è dottorando presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Responsabile del Programma Transatlantico e del Settore Giovanile presso il Comitato Atlantico Italiano e Presidente di *YATA Italy*. Dopo la Laurea magistrale con lode in Relazioni Internazionali (2017), ha lavorato per un periodo presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI). Nel 2017 ha fondato la sezione italiana della *Youth Atlantic Treaty Association*, associazione internazionale di giovani professionisti interessati alle politiche di sicurezza e difesa. Nel 2018 ha iniziato a lavorare come Ricercatore presso il Comitato Atlantico Italiano, dove nel 2020 è stato nominato Responsabile del Programma Transatlantico e del Settore Giovanile. Dal 2018 al 2020 è stato Presidente di *YATA International*.

---

Si precisa che le opinioni espresse nel presente elaborato, ricevuto e reso disponibile nell'ambito dell'iniziativa Call for Papers #CASD2021, sono attribuibili esclusivamente all'autore e non rispecchiano necessariamente il punto di vista del Centro Alti Studi per la Difesa.



---

<sup>20</sup> “L'Italia revoca l'export di bombe verso Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita”, AGI, 29 gennaio 2021, <https://www.agi.it/estero/news/2021-01-29/italia-revoca-export-bombe-arabia-saudita-emirati-arabi-uniti-11204393/>.