

**DOCUMENTI  
IAI**

**L'ITALIA  
NEL NUOVO SISTEMA INTERNAZIONALE**

*Un bilancio critico e alcune tesi  
dell'Istituto Affari Internazionali*

di Stefano Silvestri

Documento presentato nell'ambito del convegno su "L'Italia nel nuovo sistema internazionale"  
*Roma, Palazzo Barberini, 19-20 novembre 2003*

# **L'ITALIA NEL NUOVO SISTEMA INTERNAZIONALE**

## **Un bilancio critico e alcune tesi dell'Istituto Affari Internazionali**

di Stefano Silvestri

### **1. Le nuove alleanze, la governabilità del sistema internazionale e le scelte della politica estera italiana**

Il sistema internazionale registra mutamenti importanti. La fine della Guerra Fredda ha aperto la strada ad una grande espansione dei confini dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica: oggi lo stesso sistema di sicurezza e d'integrazione politica abbraccia la maggior parte del continente. Nello stesso tempo però l'Europa non è più al centro del sistema di sicurezza globale, che si è in qualche modo frammentato secondo le diverse priorità affermate dalle maggiori potenze. Le nuove minacce alla sicurezza e al benessere (come il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, gli stati fallimentari, la criminalità organizzata, eccetera) hanno carattere globale ma non minacciano tutti allo stesso modo, non suscitano un alto livello automatico di solidarietà e soprattutto non impongono linee univoche d'intervento.

Si delinea un fenomeno contraddittorio:

- da un lato aumenta l'esigenza di un impegno globale (e non più regionale) per la riduzione delle minacce e il controllo e la gestione delle crisi (per cui risulta opportuno prevedere l'intervento della Nato in Afghanistan o quello dell'Unione Europea in Congo),
- d'altro lato si verifica una spinta alla ri-nazionalizzazione (e frammentazione) delle percezioni e delle decisioni di politica estera e di difesa (per cui ad agire sono in genere coalizioni create ad hoc o gruppi di paesi "willing and able").

#### *1.1 Crisi del multilaterale*

Questo doppio fenomeno investe la stessa Alleanza Atlantica, almeno da quando il Senato americano, nell'approvare la decisione di allargare la Nato ai nuovi paesi candidati, e dopo le divisioni registratesi in occasione della guerra all'Iraq, ha invitato il Governo a studiare la possibilità di superare la cosiddetta regola del "consenso" (che oggi funziona all'unanimità, esplicita o implicita) per individuare sistemi più efficaci di decisione, anche in caso di profonde divisioni politiche. Per quanto questa linea sembri oggi stemperarsi (anche perché lo stesso Governo americano non intende certo rischiare di essere messo "in minoranza", neanche solo in ipotesi), si accentua la tendenza a utilizzare metodi decisionali

che in qualche modo evitino od aggirino le riunioni formali del Consiglio Atlantico, accrescendo il margine di iniziativa del Segretario Generale o del Comitato di Pianificazione della Difesa (DPC). Di conseguenza, la Nato si impegna sempre più spesso “fuori area” e organizza missioni “a geometria variabile”, cui non partecipano tutti gli alleati.

Il dibattito è aperto anche nell’Unione Europea, che discute la proposta di introdurre il metodo delle cooperazioni rafforzate per la politica di sicurezza e difesa e dove comunque agiscono già ora gruppi informali d’iniziativa quali quello (composto da Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo) che ha proposto la creazione di uno Stato Maggiore integrato europeo, la “trojka” anomala (composta cioè da Francia, Germania e Gran Bretagna, senza né la Presidenza né la Commissione) recatasi in Iran per negoziare i problemi relativi al rispetto del Trattato di Non Proliferazione, il gruppo della Lettera d’Intenti per creare un mercato della difesa più integrato (tra Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Spagna e Svezia), eccetera. La bozza di Costituzione elaborata dalla Convenzione Europea cerca di rispondere in positivo a questa tendenza, individuando cinque diversi tipi di “cooperazione rafforzata” tra i Paesi membri.

Questi sviluppi sono esaltati dalle scelte compiute da Washington nel corso della guerra al terrorismo. Gli Stati Uniti hanno ritenuto che la massima efficacia potesse essere conseguita solo mantenendo la loro piena libertà d’azione. Sono quindi state messe in secondo piano le alleanze multilaterali formali (come la Nato) mentre sono state sviluppate coalizioni ad hoc, concepite per portare a termine un compito ben definito e “limitato” (guerra all’Afghanistan, guerra all’Iraq), senza prevedere alcuna forma di corresponsabilità o cogestione delle maggiori decisioni politiche e strategiche. In tale contesto, gli Usa ritengono che l’Alleanza Atlantica sia solo “uno” degli strumenti della loro politica di sicurezza e difesa, e non più “lo” strumento principale. D’altro canto ciò è in linea con la diminuzione d’importanza strategica relativa del teatro europeo e dell’Atlantico del Nord ed è confermato dalla progressiva diminuzione d’importanza del Comando Europeo delle Forze Armate americane rispetto, ad esempio, al Comando Centrale (che rimane al di fuori della Nato).

Per tale strada queste organizzazioni internazionali vengono vissute in modo strumentale ed utilitario, e non più come il fondamento di un nuovo sistema di governabilità a livello globale o regionale, mentre cresce l’importanza dei legami bilaterali e dei raggruppamenti ad hoc. Ciò convive tuttavia con il fatto che le alleanze ed organizzazioni internazionali non solo rimangono in vita, ma sono sollecitate ad esercitare un ruolo crescente, per compensare almeno in parte le debolezze di un sistema troppo frammentato di alleanze e di iniziative. In particolare:

- esse vengono chiamate in causa quando si tratta di consentire un progressivo disimpegno da un’area o da un paese non più ritenuti prioritari. Tale processo è già iniziato nei Balcani e si sta delineando anche in Afghanistan. È possibile che possa realizzarsi in futuro anche in l’Iraq,
- esse vengono sollecitate a fornire una forma più certa e condivisa di legittimità internazionale, sia per dare copertura a decisioni unilaterali

nazionali, sia per consentire un allargamento della coalizione e una nuova ripartizione degli oneri,

- si intensifica l'uso (anche improprio) di strumenti quali il Fondo Monetario e la Banca Mondiale, per tentare di prevenire o di gestire crisi di carattere politico e si sollecita il contributo delle Nazioni Unite (anche in congiunzioni con organismi diversi, quali la Nato o l'Ue) per garantire la pace, ricostruire stati in crisi, affermare i diritti umani, prevenire maggiori catastrofi.

Spesso, la paralisi di queste organizzazioni o la scarsa efficacia della loro azione sono dovute a dissensi tra i Paesi membri che non riescono a essere ricomposti attraverso le previste vie istituzionali. Manca, in altri termini, un meccanismo internazionale o un luogo più neutro di incontro che faciliti la composizione di tali contrasti, prima che essi esercitino il loro peso negativo.

### *1.2 Un futuro per la dissuasione?*

Il carattere asimmetrico e non convenzionale delle nuove minacce ha contribuito ad erodere un'altra delle fondamenta del vecchio sistema internazionale: la fiducia nell'efficacia delle politiche di dissuasione. Quella strategia, all'epoca della Guerra Fredda, aveva permesso di evitare molti conflitti, garantendo una sorta di valvola di sicurezza gestita dalle due superpotenze. Essa in realtà aveva già cominciato ad erodersi quando Ronald Reagan aveva sostenuto la necessità di privilegiare la "difesa" (il famoso "scudo stellare" anti-missile, poi mai realizzato) rispetto alla "mutua e assicurata capacità di reciproca distruzione". Tale processo è continuato con l'amministrazione di Bill Clinton ed è ripreso con maggior decisione con George W. Bush, non più in relazione alla minaccia sovietica ormai scomparsa, ma per rispondere alle "nuove" minacce. Ci si riferisce in particolare a quelle che provengono dai cosiddetti stati "canaglia" o comunque da governi i cui regimi dittatoriali potrebbero più facilmente assumere decisioni avventuriste, al terrorismo internazionale e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

In questi casi, più che di dissuasione (o persino di difesa), secondo il governo americano bisogna pensare alla prevenzione: cioè alla distruzione preventiva della minaccia, sia essa costituita dal singolo gruppo terrorista, sia essa in collegamento con eventuali stati che gli forniscono appoggio e copertura. Questa evoluzione però crea enormi problemi, sia di legittimità sia di coordinamento ed efficacia. La guerra contro il regime di Saddam Hussein, ad esempio, benché non venga tecnicamente qualificata come "preventiva", presenta molte delle problematiche tipiche di questo approccio:

- in primo luogo essa è stata giustificata grazie all'uso quasi esclusivo delle fonti di *Intelligence*, le uniche in grado di determinare l'esistenza di una minaccia ancora nascosta e non immediatamente attuale: si è visto però anche quanto incerte siano tali fonti e come sia facile manipolarle politicamente,
- in secondo luogo ciò porta facilmente a forti divisioni internazionali, sia sulla valutazione della minaccia e della sua imminenza, sia sul

metodo migliore da seguire per eliminarla o ridurla. La spaccatura internazionale verificatasi sull'Iraq è solo un esempio di ciò che potrebbe avvenire in caso di interventi "preventivi",

- in terzo luogo, se la decisione di intervenire viene presa considerando essenzialmente l'importanza della minaccia (cioè sulla base di valutazioni strettamente difensive) si rischia di portare ad una sottovalutazione delle conseguenze di lungo termine dell'intervento, sia sul piano politico generale che sul piano specifico della cosiddetta "exit strategy", cioè di come uscire dalla situazione in cui ci si troverà alla fine dell'intervento stesso,
- è comunque necessario affrontare una difficile questione di coerenza tra i vari obiettivi che si intendono perseguire: sicurezza, stabilità, trasformazione democratica e sviluppo economico. Non è detto che la difesa della stabilità sia sempre una garanzia di sicurezza nel più lungo termine, ed è comunque interesse della comunità internazionale favorire i processi di democratizzazione e di sviluppo. Nessuna politica è unidimensionale. Al contrario, si esalta l'importanza dei processi di "governo delle crisi", in tutti i loro aspetti e nel lungo periodo.

Più in generale, una strategia che svaluta il principio della dissuasione è anche una strategia che moltiplica il ricorso diretto alla forza: tutte le guerre debbono essere combattute, e ciò implica una dispersione immensa di risorse umane, tecnologiche ed economiche. È necessario individuare altre forme di controllo della minaccia, diverse dalla sua eliminazione diretta, e ciò, oltre a riaprire il discorso della dissuasione, là dove essa è ancora possibile, non può che avvenire attraverso un migliore governo del sistema internazionale e delle sue crisi. In altri termini, la difesa della sicurezza in un mondo globalizzato non può discendere semplicemente dalla prevalenza militare di un singolo attore, ma dal rafforzamento di un sistema credibile di regole e di istituzioni delegate a farle rispettare.

Si è così aperto oggi nel sistema internazionale un nuovo grande dibattito sul modo migliore di garantire la sicurezza, che probabilmente non troverà soluzioni immediate, ma che già vede lo schierarsi di attori e di interessi molto diversi. Il rischio di un crescente ricorso alla forza, unito alla convinzione che solo l'esclusiva capacità nazionale di difesa è in grado di garantire la sicurezza, comporta in realtà l'accelerarsi di processi pericolosi di proliferazione nucleare e di guerre regionali. L'idea opposta di sminuire la legittimità del principio di sovranità nazionale e di rafforzare il peso e l'efficacia dei regimi e delle istituzioni internazionali, si scontra invece con l'attuale incapacità delle Nazioni Unite di svolgere appieno un tale ruolo.

### *1.3 Tra continuità e mutamento*

Siamo quindi di fronte ad un quadro internazionale contraddittorio e complesso che complica notevolmente le iniziative di politica estera e richiede una riflessione approfondita circa il ruolo e la collocazione dell'Italia.

La politica estera italiana si è tradizionalmente assestata sulle due direttrici dell'Alleanza Atlantica e dell'Unione Europea, considerate come complementari. Questo è quello che potremmo definire l'*acquis* della politica estera italiana, su cui in genere si realizza un ampio consenso bi-partisan sul piano politico interno, malgrado la presenza di voci più scettiche o critiche che assumono una maggiore visibilità rispetto al passato.

A partire da queste direttrici, la politica estera italiana ha inoltre sviluppato con particolare attenzione:

- una politica di forte presenza ed impegno internazionale (specie nel campo della difesa e della sicurezza), volta a mantenere o conquistare un "rango" internazionale elevato, che consentisse al Paese di mantenere quanto meno lo status di "grande", e di non essere escluso dai maggiori consessi internazionali di suo interesse (politica che probabilmente ha visto il suo maggior successo nell'inclusione dell'Italia nel G-7). Questo impegno è anche riuscito a bloccare, sino ad ora, una riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che avrebbe visto, di fatto, la riduzione del rango internazionale dell'Italia,
- una linea europea di buoni rapporti con la Gran Bretagna (per cui l'Italia ha sempre difeso l'inclusione di questo Paese nel processo di integrazione europea), ma anche di stretta alleanza con Francia e Germania sulle prospettive di sviluppo dell'Ue, coniugando così una netta propensione federalista con l'attenzione all'allargamento dell'Europa e all'equilibrio tra i suoi membri,
- un continuo interesse per l'area del Mediterraneo e Medio Oriente (compresi i rapporti con alcuni paesi "difficili") e nei confronti dell'Est Europeo e in particolare della Russia, motivata sia da ragioni commerciali e di dipendenza energetica, sia dall'interesse ad allargare l'area di cooperazione nelle regioni più vicine. Ciò ha motivato anche il forte impegno italiano nei Balcani.

Il mutare del quadro internazionale, e alcuni mutamenti politici interni, hanno complicato il quadro, rendendo più difficile la continuazione di questa politica tradizionale e quindi anche evidenziando alcuni rischi:

- In primo luogo, il rapporto transatlantico non si esaurisce più nell'Alleanza Atlantica, vede l'indebolirsi del suo tradizionale carattere multilaterale e non esercita quindi più quella continuativa funzione di coesione politica tra i Paesi europei che aveva contribuito in passato al processo di integrazione europea: al contrario, a volte esso può alimentare nuove difficili divisioni infra-europee.
- In secondo luogo, la politica europea incontra maggiori difficoltà ad operare in pieno accordo con quella americana, malgrado il fatto che i suoi interesse strategici siano in genere analoghi o identici a quelli americani, e questo perché, in assenza di uno stabile quadro di solidarietà internazionale, fattori di contrasto che un tempo sarebbero

stati rapidamente riassorbiti divengono invece occasione di vere e proprie fratture.

- In terzo luogo, l'allargamento dell'Unione Europea accentua le caratteristiche volontaristiche delle politiche di integrazione: si formano dei "nuclei" di Paesi che intendono andare più avanti o più in fretta degli altri. Il nucleo di maggior rilievo è quello composto dai Paesi dell'area dell'Euro. Un altro nucleo è quello di Schengen. Un altro ancora potrebbe formarsi attorno alla politica di sicurezza e difesa. Caratteristica di questi nuclei è che la partecipazione ad essi richiede in genere l'assunzione di decisioni politiche di alto livello, non sempre facili o popolari, quasi sempre ad alto costo. All'inizio degli anni Ottanta, quando venne al pettine la questione degli Euromissili, l'Italia accettò di partecipare ad un simile "nucleo" (nell'ambito europeo ed atlantico), anche perché riteneva che ciò fosse essenziale per il futuro status politico del paese. Una scelta analoga venne compiuta in quegli stessi anni, aderendo al Sistema Monetario Europeo, e successivamente imponendo al Paese i sacrifici necessari per entrare sin dall'inizio nell'area dell'Euro. È molto probabile che nel prossimo futuro si presenteranno scelte analoghe, ma in un clima internazionale più contraddittorio e confuso. In questi casi, il semplice ricorso al tradizionale *acquis* europeista ed atlantico dell'Italia potrebbe rivelarsi insufficiente.

#### *1.4 Limiti e rischi*

Dilemmi analoghi si delineano nel contesto politico globale. L'Italia ha sempre sostenuto una linea di difesa della legalità internazionale incentrata sul ruolo della Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali. Ha anche svolto un ruolo importante di promozione di attività di disarmo e controllo degli armamenti, ha promosso l'istituzione della Corte Penale Internazionale e ha sostenuto la campagna per l'abolizione della pena di morte. Non è stato sempre facile conciliare queste scelte con la pressione degli eventi. Il Governo italiano si è scontrato con la difficoltà di sostenere allo stesso tempo le Nazioni Unite e il Governo americano durante la crisi irachena e incontra oggi alcune difficoltà a conciliare la sua politica di forte apertura nei confronti della Russia di Putin con le critiche e le riserve europee sulla Cecenia e con le stesse richieste russe di un'immediata maggiore apertura europea.

In Medio Oriente, l'Italia ha tradizionalmente mantenuto aperti importanti canali di dialogo con paesi strategicamente importanti, ma difficili e problematici, come la Libia, la Siria e l'Iran, ed ha contribuito sin dal 1980 alla definizione di una posizione comune europea che riconoscesse l'esigenza di uno stato palestinese indipendente, pur nella difesa della piena sicurezza di Israele. La guerra al terrorismo rende questa linea tradizionale insieme più importante, ma anche molto più difficile ed impegnativa. Gli attacchi terroristici palestinesi contro gli israeliani e la dura linea repressiva perseguita dal Governo Sharon, hanno sinora bloccato il processo di pace, diminuendo gravemente l'efficacia

dell'approccio politico ed economico europeo, senza che vengano delineate alternative credibili e soddisfacenti.

In questo contesto, la politica italiana sembra ancora ricercare un nuovo equilibrio, in bilico tra multilateralismo e bilateralismo. In larga misura essa continua a perseguire i suoi obiettivi tradizionali, sia nell'ambito europeo che in quello atlantico. Così ad esempio sostiene la centralità della Nato nella politica di difesa e allo stesso tempo sostiene la linea europeista del cosiddetto gruppo dei "paesi fondatori" dell'Ue e cerca di varare senza grandi mutamenti il progetto di trattato proposto dalla Costituente europea.

Allo stesso tempo tuttavia persegue il rafforzamento di alcuni legami "privilegiati", a livello personale, prima ancora che politico, tra il Presidente del Consiglio e alcuni leaders internazionali (tra cui spiccano il Presidente Bush e il Presidente Putin), che talvolta qualificano diversamente o addirittura correggono la politica decisa in sede multilaterale.

Se da un lato, in momenti di forte contrasto o di crisi internazionale, ciò può consentire di mantenere un più ampio margine di consenso interno e internazionale alle scelte italiane, correggendo di volta in volta gli "sbandamenti" in un senso come nell'altro, d'altro lato alimenta anche un certo margine di incertezza sugli orientamenti strategici del Paese, confermando quel sospetto di ambiguità e inaffidabilità che da sempre pesa negativamente sulla percezione che molti interlocutori hanno della politica estera italiana.

Tali critiche non sono sempre giustificate. Non sempre le scelte sono così chiare, ed è comunque ingeneroso accusare l'Italia di non essere solidale con politiche che talvolta hanno il vizio di origine di non essere state precedentemente concordate. Rimane però il fatto che queste incertezze o ambiguità, comunque le si voglia definire, possono sminuire la capacità propositiva e di leadership del nostro paese e quindi anche il suo status internazionale. Inoltre, per tale strada non si sviluppa in Italia un chiaro ed esplicito dibattito sulle scelte politiche internazionali in questo periodo di grandi mutamenti, alimentando in alcuni l'illusione che tutto possa procedere per il meglio senza compiere difficile scelte.

Né bisogna confondere questa incertezza politica con l'altro "difetto" tradizionalmente attribuito alla politica estera italiana, e cioè un'eccessiva propensione alla "mediazione" e alla costruzione di "ponti", in quasi ogni occasione. Al contrario, oggi non sembra di poter scorgere significative iniziative in questa direzione: non vi è tanto la ricerca di una nuova sintesi, o almeno non ancora, quanto il perseguimento contemporaneo di più obiettivi.

In linea generale è facilmente intuibile che ogni crisi del contesto multilaterale costituisce un danno potenziale per una potenza "media" come l'Italia, privandola di strumenti essenziali di conoscenza, elaborazione e sostegno della sua politica estera e diminuendo l'efficacia complessiva delle sue iniziative. Altrettanto grave per l'Italia è il rischio che si consolidino legami privilegiati tra i suoi tradizionali alleati, che la escludano o comunque la lascino al margine delle iniziative più significative. Ciò vale sia nel caso di iniziative che l'Italia potrebbe condividere, sia, e a maggior ragione, quando si tratta di iniziative che l'Italia non condivide, ma che non ha alcuna occasione di modificare o bloccare prima che si concretizzino, mettendola nella scomoda e difficile posizione di opporsi



pubblicamente ad esse (complicando ulteriormente i rapporti con gli alleati) o di subirle.

## **2. L'internazionalizzazione dei sistemi produttivi e le nuove dimensioni della politica economica italiana**

L'economia europea è immersa ormai da tempo in una delicata fase di transizione, in cui a prolungati aggiustamenti legati alla crescente integrazione monetaria e dei mercati continentali fa riscontro una capacità competitiva a livello internazionale molto fragile ed in via di deterioramento. Queste tendenze si stagliano sul fondo di grandi mutamenti negli equilibri internazionali e negli stessi assetti europei.

Posta di fronte a radicali cambiamenti tecnologici e organizzativi, l'Europa ha saputo adattare solo in parte le proprie strutture produttive (mercati, istituzioni e comportamenti), sfruttando poco e male le nuove opportunità e potenzialità delle nuove tecnologie. L'Europa ha accumulato così ritardi nei confronti degli Stati Uniti su svariati fronti: dinamiche di crescita e produttività; qualità degli investimenti; spese in ricerca e sviluppo; tassi di occupazione. Allo stesso tempo l'Europa ha da anni intrapreso un cammino di integrazione nelle economie reali, nelle istituzioni monetarie, nei mercati finanziari che potrebbe dischiuderle l'opportunità di un grande rilancio economico a medio-lungo termine.

### *2.1 Le fragilità della posizione competitiva*

L'Italia condivide la crisi e le opportunità europee ma è a sua volta in ritardo sul resto dell'Europa. Tutte le graduatorie internazionali segnalano da tempo che la sua competitività internazionale si sta avvitando in una pericolosa spirale regressiva. I dati sulla diminuzione delle quote delle esportazioni italiane nel commercio mondiale e gli indicatori relativi agli scarsi investimenti esteri del nostro paese offrono una significativa conferma di queste condizioni di debolezza. Come riflesso, i tassi di crescita del prodotto nazionale dell'Italia hanno subito un rallentamento progressivo e sono risultati nell'ultimo decennio tendenzialmente inferiori a quelli della maggior parte dei paesi europei.

Le cause di tutto ciò sono molteplici; sono state a lungo dibattute e risalgono indietro nel tempo. Per restare nell'ambito economico, esse si possono riassumere in due grandi insiemi: il primo chiama in causa le fragilità delle nostre imprese e della struttura industriale italiana, che non possono essere più compensate, a differenza del passato, dalle ricorrenti svalutazioni. Il secondo insieme investe le cosiddette 'esternalità' di sistema' e le assai note arretratezze del sistema economico italiano in materia di infrastrutture, procedure amministrative, diseconomie esterne presenti nel settore pubblico.

Le peculiarità del modello di specializzazione produttivo-tecnologica del sistema-Italia sono assai note: punti di forza concentrati nei settori dei beni di

consumo tradizionali (tessile abbigliamento, calzature, mobilio) e della meccanica strumentale (macchine utensili ed industriali per produrli) a forte diversificazione d'offerta, con predominanza della piccola e media impresa; punti di debolezza accorpati sia nei settori ove predominano le imprese di grandi dimensioni e forti sono le economie di scala, sia nei settori in cui il contenuto tecnologico e le spese di Ricerca-Sviluppo sono relativamente più elevate (chimica, farmaceutica, nuovi materiali, elettronica, informatica). Molti di questi settori sono stati caratterizzati nell'ultimo decennio da tassi di crescita della domanda mondiale assai più elevati della media e hanno rappresentato dei veri e propri motori tecnologici delle ristrutturazioni globali in atto.

Sono stati sottolineati in questi anni i 'circoli virtuosi' che hanno interessato la parte più dinamica del nostro apparato produttivo - soprattutto la realtà dei distretti - e che hanno dato origine alle positive performance commerciali del passato, con 'punte di eccellenza' nel campo delle performances internazionali, in termini di aumento delle imprese esportatrici stabili e del numero medio di mercati su cui insistono. Ma è altrettanto importante ricordare i limiti che caratterizzano queste dinamiche in termini di attività innovativa inadeguata e per lo più a carattere incrementale; diffuse fragilità dal punto di vista organizzativo e finanziario; predominanza ai fini della competitività dei fattori di costo-prezzo.

La struttura industriale italiana continua ad insistere - a differenza di quelle dei maggiori paesi europei - su poche grandi imprese, una elevatissima presenza di piccole e piccolissime imprese e una marginale presenza di imprese di media dimensione. La micro impresa, per quanto dinamica e flessibile, penalizza la capacità di innovazione complessiva della nostra economia, soprattutto in termini di specializzazioni produttive e presenza all'estero, che rimane debole e comunque sottodimensionata. L'inserimento delle nostre imprese sui mercati internazionali, soprattutto le piccole e medie, è così ancora fortemente basato sull'esportazione di beni ed è poco sostenuto da una reale e diffusa internazionalizzazione delle strutture produttive e commerciali.

Non sorprende dunque che il grado di internazionalizzazione del nostro sistema produttivo sia in effetti molto basso, rispetto ai maggiori partner europei. Gli investimenti diretti esteri (Ide), nonostante una loro relativa crescita nell'ultima parte del decennio, hanno continuato a registrare dinamiche deludenti relativamente agli altri partner avanzati. Così l'Italia, nel 2002 pur essendo l'ottavo esportatore mondiale di merci, figurava in tredicesima posizione come investitore all'estero, preceduto da molti paesi con un peso economico internazionale assai minore. Forti ritardi persistono altresì nella capacità del nostro paese di attrarre investimenti esteri, visto che anche in questo caso l'Italia figurava in sedicesima posizione, sempre all'inizio del duemila, come paese di destinazione degli Ide.

## *2.2 La difesa degli interessi nazionali a molteplici livelli*

Le diffuse debolezze sopraricordate potrebbero spingere, sul fronte della futura proiezione internazionale dell'economia italiana, verso un pericoloso ripiegamento su strategie d'internazionalizzazione tradizionali, troppo mercantili, non in grado di cogliere le nuove opportunità offerte dal mercato globale. È un rischio che desta notevole preoccupazione, dal momento che nella fase di competizione globale in corso, l'internazionalizzazione rappresenta una fonte e un'opportunità di acquisizione di nuovi vantaggi competitivi,. Tanto più che la nuova fase di ripresa che si sta delineando a livello internazionale appare marcata da un rilancio e una rinnovata rilevanza dei processi d'internazionalizzazione e d'investimento estero, dopo la netta battuta d'arresto verificatasi negli ultimi due anni.

Il rilancio della crescita nei prossimi anni richiederà pertanto al nostro paese di giocare – al pari di quanto avvenuto in altre fasi di successo del passato – un ruolo da 'insider' sui mercati internazionali, attraverso mirate ristrutturazioni all'interno e rinnovati processi di integrazione produttiva e commerciale in campo internazionale. Un gioco in difesa, alimentato dall'illusione di poter conservare strutture ed equilibri del passato, finirebbe per accrescere i rischi di forte concorrenza e spiazzamento delle nostre produzioni derivanti dal contesto internazionale.

Per un paese come il nostro che è parte integrante dell'Unione europea, la difesa degli interessi nazionali comporta un'azione contemporanea su tre livelli. Sono tre livelli da utilizzare pienamente, cercando di esaltarne sinergie e complementarità, ma che impongono scelte prioritarie, da mantenere nel tempo:

- c'è innanzi tutto un livello interno all'Unione, dettato dalla rinnovata competizione tra sistemi che l'introduzione dell'Euro ha generato e che impone, all'interno del mercato europeo unificato, la promozione di interessi economici specifici, per quanto residuali;
- esiste poi un secondo livello verso i paesi terzi, con un'azione diplomatica e di promozione nazionale ma in chiave complementare rispetto all'azione dell'Ue, al fine di contribuire al rafforzamento di un disegno strategico complessivo;
- ed infine il terzo livello della politica europea, volto ad affermare il nuovo ruolo dell'Europa di attore globale con una efficace salvaguardia dei nostri interessi di sistema-paese attraverso l'integrazione europea.

## *2.3 Gli interessi economici dell'Italia e l'Europa*

Va ribadito innanzi tutto che i nostri interessi economici continuano ad avere nell'Europa un riferimento fondamentale ed insostituibile. L'Europa sta vivendo alla vigilia dell'allargamento e dell'approvazione del nuovo Trattato un passaggio assai delicato. È appesantita, sul piano macroeconomico, da ritmi di crescita insufficienti a ridurre l'alta disoccupazione formatasi nel passato; sul piano strutturale, da un preoccupante declino competitivo nei confronti di altre aree avanzate del mondo. Questi problemi si stagliano sullo sfondo dei progressi

del cammino di integrazione che l'Europa ha da anni intrapreso, nelle economie reali, nelle istituzioni monetarie, nei mercati finanziari che potrebbe offrire all'Europa la possibilità di rilanciare la crescita a medio-lungo termine.

In questa fase, è interesse prioritario italiano contribuire e partecipare alla formazione di quei gruppi di paesi europei che saranno chiamati ad esercitare un ruolo di guida e un elemento trainante (cooperazioni rafforzate) per l'integrazione della grande unione allargata del futuro. È evidente che le condizioni di salute e più in generale la competitività della nostra economia sarà uno dei fattori decisivi per ambire a far parte di tali gruppi ristretti. Il ruolo di un paese sulla scena internazionale, e quindi europea, si misura anche - e sempre più - sul piano economico, ovvero sulla forza della sua presenza economica sui mercati mondiali e sulle sue eccellenze settoriali. Grandi obiettivi di un paese che non fossero sostenuti da una struttura economica all'altezza delle sfide da affrontare si rivelerebbero ben presto come insostenibili e privi di credibilità. Rilanciare la competitività internazionale del nostro paese è dunque importante per poter conservare (o assumere) in Europa il posto che storia, geografia e tradizione ci assegnerebbero.

Un significativo rafforzamento della competitività unitamente ad una maggiore proiezione internazionale della nostra economia richiede innanzi tutto una modifica profonda, seppur graduale, dell'attuale modello di specializzazione internazionale dell'Italia e delle peculiarità negative che lo caratterizzano rispetto al resto dell'Europa, promuovendo produzioni in settori a più elevato tasso di innovazione e domanda, in grado di assicurare solidi vantaggi competitivi. Questo per sfuggire alla tenaglia che rischia di stritolare la specializzazione italiana, sempre più minacciata dall'alto dalle produzioni di beni e servizi ad elevate economie di scala e R&D dei paesi avanzati, e dal basso dai manufatti a basso costo dei nuovi partner commerciali (Cina e India tra i più recenti)

Per cogliere pienamente le opportunità offerte in questa fase dal riconfigurarsi dei vantaggi comparati a livello internazionale va ribadita la necessità oltreché delle riforme strutturali – alcune fatte e altre da fare - di un grande sforzo collettivo per elevare le capacità innovative e di conoscenza delle nostre imprese e del sistema produttivo italiano nel suo complesso. Tra le sfide più rilevanti c'è innanzi tutto quella di investire, di più e con continuità, nella ricerca di base e applicata, interessando ai progetti la ricerca pubblica (le università) le imprese e il sistema finanziario, e facendo in modo che questi tre mondi cooperino e interagiscano molto di più di quanto abbiano fatto finora. I tempi per i primi risultati saranno necessariamente lunghi, ma proprio per questo è necessario partire subito e con un forte impegno.

Obiettivi prioritari dovrebbero essere sia frontiere tecnologiche promettenti (nano- ottiche e bio-tecnologie) sia settori in cui siano già presenti competenze e esperienze di alcune grandi imprese italiane, come nelle telecomunicazioni, nell'energia e nella difesa. Anche se, purtroppo, di grandi gruppi manifatturieri ne sono rimasti pochi in Italia con l'uscita del nostro paese dalla maggior parte dei settori oligopolistici di punta. A questo riguardo, occorrerà sia rimuovere alcuni dei vincoli esistenti alla crescita dimensionale delle imprese italiane e alla base del 'nanismo' del sistema produttivo italiano; sia puntare sul nutrito insieme di medie imprese ed imprenditori che hanno raggiunto

in questi anni importanti livelli di fatturato, sfruttando soluzioni nuove dal punto di vista organizzativo e manageriale. Queste ultime potrebbero diventare un fondamentale volano per il rilancio della crescita e dell'attività innovativa della nostra economia nel medio periodo.

Non sarà certo facile correggere gli andamenti decisamente deludenti presentati in questi anni dall'industria e dal sistema economico italiano. In questa prospettiva, la progressiva realizzazione dell'Europa allargata a 25 paesi potrebbe avere effetti benefici. Soprattutto l'ulteriore estensione e approfondimento del mercato unico europeo potrebbe positivamente stimolare i sistemi di produzione europei - tra cui il nostro - grazie allo sfruttamento di rinnovate economie dinamiche di scala e attività innovative, con una conseguente vasta riallocazione e riqualificazione delle specializzazioni a livello europeo. È dunque nostro interesse difendere in Europa le due priorità strategiche del completamento del Mercato Interno e del rilancio delle politiche per la ricerca e l'innovazione nell'ambito della rivitalizzazione della strategia di Lisbona. Quest'ultima, incentrata sull'obiettivo di far diventare l'Europa entro il 2010 una "economia della conoscenza" altamente competitiva, rimane del tutto valida anche per il nostro paese anche se andrà affrontato il problema di come aumentare gli sforzi dei singoli paesi per realizzarla.

È altresì nostro interesse cercare di rafforzare il legame tra la Strategia di Lisbona e la gestione del Patto di stabilità così da indirizzare più efficacemente l'azione pubblica europea al perseguimento dell'obiettivo della crescita. Il Patto di stabilità, com'è noto, è nato con due obiettivi diversi: da un lato, ripristinare il ruolo anticiclico della politica di bilancio, rendendolo compatibile con la stabilità monetaria; dall'altro, evitare effetti di *spillover* nell'eventualità di lassismo fiscale da parte di un singolo paese. Molti sostengono che il Patto di stabilità sia andato troppo in là nel perseguire il secondo obiettivo, e abbia quindi finito per paralizzare la capacità dei singoli paesi di contrastare tendenze recessive, generali o localizzate. Per quanto in grave difficoltà, il Patto va mantenuto, perché utile, anche se è necessario arrivare ad una maggiore flessibilità nell'interpretazione e gestione delle sue regole, consentendo maggiori compatibilità tra rispetto delle regole di bilancio e esigenze di crescita (Strategia di Lisbona).

In un'ottica di rilancio della crescita si colloca anche la recente proposta del Consiglio europeo, su sollecitazione del governo italiano, di varare un pacchetto di progetti d'investimento nelle grandi reti transeuropee (TENs) da approvare il prossimo mese di dicembre. Restano i contrasti tra i paesi dell'Unione sulle scelte da fare in concreto e sulle opere da finanziare. È comunque importante che si sia manifestato un vasto consenso sulla necessità di accelerare i tempi ed arrivare quanto prima ad una decisione. Per il nostro paese l'arretratezza delle infrastrutture si è fatta in questi anni più grave e costosa, dal momento che per svariate cause non sono state né ammodernate né potenziate. Le infrastrutture materiali italiane sono oggi inferiori, per quantità e qualità, a quelle di altri paesi europei e condizionano negativamente la competitività di molte nostre imprese e territori. È dunque un nostro interesse prioritario l'ammodernamento di tali infrastrutture e reti anche nel quadro di grandi progetti su scala europea. Va comunque tenuto conto che il contributo alla crescita

europea che potrà derivare dai nuovi progetti di investimento per quanto positivo, non rappresenterà in sé nulla di particolarmente decisivo.

#### *2.4 Il rilancio dell'internazionalizzazione*

L'internazionalizzazione dell'economia italiana resta tra le più basse dell'area avanzata. Un grande sforzo per accrescere tale grado di internazionalizzazione ai vari livelli (imprese, sistema produttivo e territori) appare un altro importante passo obbligato. Ciò significa agire in due direzioni: una maggiore e più qualificata presenza internazionale delle nostre imprese e territori; una più intensa e diversa presenza di investimenti e localizzazioni esteri sul nostro territorio. Questo necessario auspicato rilancio dipenderà ovviamente, in primo luogo, dallo sforzo e dall'impegno delle nostre imprese e delle nostre banche, ovvero dalla loro capacità di incrementare significativamente gli investimenti esteri e sviluppare adeguate strategie di internazionalizzazione.

A questo riguardo è già in atto da tempo il trasferimento all'estero di importanti fasi di lavorazione a più alta intensità di lavoro da parte di singole imprese e/o distretti industriali appartenenti ai settori tradizionali del made in Italy. È un fenomeno in larga misura inevitabile, che ha interessato altri paesi avanzati prima di noi e si inserisce in quella redistribuzione della divisione internazionale del lavoro resa possibile dalle nuove tecnologie e dalla globalizzazione dell'economia. Per quanto comporti costi di aggiustamento non indifferenti, una tale riallocazione potrebbe generare molti e consistenti vantaggi nel medio periodo per il nostro paese favorendo lo sviluppo nei nostri territori di lavorazioni più qualificate, produzioni di fascia medio-alta, know-how e servizi per la gestione e il controllo strategico delle produzioni. Tutto ciò se le delocalizzazioni non rimarranno confinate alla fase di mera ricerca all'estero di costi del lavoro più bassi ma riusciranno a contribuire alla costruzione e organizzazione su scala internazionale di sistemi di imprese (distretti) dotati di elevata efficienza complessiva (efficiency seeking).

Perché si producano tali effetti positivi di ricaduta i processi di internazionalizzazione delle imprese andranno accompagnati da adeguati incentivi e politiche in grado di fungere da utili cerniere tra la pluralità di imprese nazionali interessate e i paesi interessati ai processi di delocalizzazione. Se si tiene conto che uno dei dati che sta caratterizzando il nuovo mercato mondiale è una crescente competizione tra sistemi territoriali, che va ben oltre una semplice competizione tra prodotti, il successo delle strategie di delocalizzazione richiede un adeguato contesto di riferimento a vari livelli, chiamando in causa parti importanti del sistema economico del nostro paese. Sarà così necessario potenziare quell'insieme di politiche e strumenti che hanno la finalità di soddisfare le complesse esigenze dei processi di internazionalizzazione, al pari di quanto fanno altri nostri partner europei.

L'elenco degli interventi da realizzare è certamente lungo e parte dagli strumenti specifici a sostegno dell'internazionalizzazione. Tra l'altro:

- si richiede una saldatura più forte tra politiche commerciali di stampo più tradizionale, orientate a sostenere le esportazioni, e politiche di

internazionalizzazione delle imprese, volte a promuovere, sotto varie forme, una loro stabile presenza sui mercati internazionali. Oltre ad un'ulteriore revisione dei meccanismi di sostegno finanziario, è necessario far conoscere meglio e avvicinare tali strumenti alle Pmi, anche attraverso la moltiplicazione degli sportelli unici, soprattutto nelle aree più decentrate.

- vanno intensamente sviluppati i servizi reali per l'internazionalizzazione, attraverso un innalzamento del loro standard qualitativo. Sono proprio i servizi reali a giocare un ruolo chiave nella propensione imprenditoriale all'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese.

Vi è poi il problema della definizione delle aree geoeconomiche di importanza prioritaria per i nostri interventi. Negli ultimi anni si è determinata una relativa redistribuzione dei processi di internazionalizzazione delle nostre imprese (esportazioni, investimenti e joint venture) con una maggiore presenza delle economie emergenti dell'Europa centrale-orientale e della Cina, a scapito dei mercati più tradizionali dei paesi dell'Unione Europea e delle Americhe. Allo stesso tempo la crescente internazionalizzazione della produzione sta determinando un più impegnativo radicamento delle stesse imprese sui mercati e paesi dove in passato ci si limitava ad esportare. Le politiche di internazionalizzazione hanno oggi tra i loro compiti anche quello di segnalare le opportunità ed i vantaggi di localizzazione che determinate aree e paesi sono in grado di offrire per organizzare all'estero un'attività produttiva che è divenuta assai più complessa. La scelta delle priorità geografiche di investimento da parte del sistema imprenditoriale dovrebbe così avvenire anche attraverso una tempestiva concertazione di tali scelte tra operatore pubblico, banche e imprese impegnati a fare sistema.

Va infine riaffermata la necessità di un centro strategico di programmazione e monitoraggio delle politiche e strumenti di intervento nel campo dell'internazionalizzazione e della politica economica estera per evitare il rischio di una eccessiva frammentazione degli stessi interventi, pur nella tendenza – che è da assecondare - ad una gestione sempre più decentrata sul territorio di molte attività. È necessario, soprattutto, per fronteggiare ed utilizzare, al meglio, le molte opportunità-condizionamenti provenienti dai diversi livelli - multilaterali, regionali e bilaterali - che caratterizzano il confronto tra politiche e sistemi territoriali nazionali nell'era della competizione globale. In questa prospettiva è altrettanto importante rafforzare la concertazione privato-pubblica nell'elaborazione delle priorità delle strategie di sistema adottate.

## *2.5 L'azione multilaterale dell'Italia*

Punti di forza dell'Italia e del suo sistema produttivo sono molti prodotti di elevata qualità del Made in Italy per la casa, moda, alimentazione. La tutela di tali prodotti è un importante interesse da difendere, in Europa e più in generale in ambito multilaterale. A questo riguardo è decisivo per il nostro paese affermare un sistema di regole in ambito internazionale che riconoscano e proteggano i marchi di qualità unitamente a meccanismi in grado di condurre una efficace lotta

alla contraffazione. Va dunque continuata e rafforzata l'azione, sia in Europa che nell'ambito del Wto, perché si affermino interventi a difesa della qualità dei prodotti offerti. Lo sviluppo ed il successo di una economia di trasformazione passa proprio dall'apertura del mercato globale e dalla garanzia di un equo accesso ai mercati internazionali, imperniati su regole autenticamente multilaterali per gli scambi internazionali e per la soluzione delle controversie. La ripresa del negoziato di Doha è importante sia di per sé sia perché potrebbe avere nei prossimi mesi grande rilevanza al fine di arrestare la deriva protezionistica e la frammentazione settoriale che hanno caratterizzato le strategie e le politiche commerciali di tutti i paesi più avanzati, ed in primo luogo degli Stati Uniti, nel periodo più recente.

D'altra parte la promozione di forme di governo multilaterale non è necessaria solo per le relazioni commerciali internazionali ma per svariate altre aree dell'economia mondiale. È certamente divenuta più difficile dopo le profonde divergenze manifestatesi tra Stati Uniti ed Europa nel periodo più recente, ma non è per questo meno necessaria ed andrà riproposta e sostenuta con forza nell'immediato futuro. I meccanismi di 'governance', che hanno garantito per svariati decenni una relativa stabilità del quadro economico internazionale, non sono più adeguati e dovranno quindi essere integrati da nuovi approcci e strategie – in termini di comportamenti, norme e istituzioni - in grado di gestire l'attuale sistema di interdipendenze globali. Un compito di primaria importanza nell'individuazione di tali nuovi meccanismi spetta a quelle istituzioni ed organismi economici internazionali che hanno offerto fino ad oggi le maggiori opportunità di esercitare forme di coordinamento e cooperazione multilaterali. Già difficile di per sé, questo compito è aggravato dalle cattive condizioni di salute in cui versa la maggior parte di tali istituzioni (Fondo Monetario Internazionale - Fmi, Organizzazione Mondiale del Commercio - Wto, Banca Mondiale) che sono state, e continuano ad essere, al centro di attacchi senza precedenti che provengono sia dai dimostranti nelle strade che da molti governi dei paesi membri (fatto, quest'ultimo, ancor più preoccupante). A conferma di tale clima, cresce continuamente il numero di chi chiede oggi un drastico ridimensionamento del potere e delle competenze di suddette istituzioni. Ma non è una soluzione né una ricetta appropriata per cominciare a sanare il preoccupante 'deficit istituzionale' creatosi negli anni più recenti a livello di sistema economico internazionale. Bisognerebbe muoversi in realtà in direzione opposta, cercando un deciso rilancio delle istituzioni internazionali, per ristrutturarle, riformarle e renderle così più forti e credibili. In questa prospettiva andrebbe tra l'altro rafforzata la politica e la presenza del personale italiano nelle istituzioni internazionali in quanto è ancora troppo debole, per quantità e per qualità, soprattutto ai livelli intermedi.



## Tesi per il dibattito

Molte sono le questioni sollevate in precedenza su cui concentrare l'attenzione. Il dibattito sulla politica estera italiana e i suoi orientamenti futuri potrebbe utilmente partire da alcuni punti indicati qui di seguito.

1. È necessario conciliare **legittimità ed efficacia** nel perseguimento di un nuovo sistema di sicurezza internazionale, adatto alle esigenze proprie della globalizzazione. L'attuale sistema di alleanze multi-bilaterali, centrato attorno agli Usa, si è dimostrato un efficace strumento di proiezione della forza, ma rivela sia limiti quantitativi (rischia il sovraccarico) che qualitativi (problemi di governabilità). È necessario un migliore collegamento con i sistemi multilaterali. A questo fine, l'Unione Europea può svolgere un importante ruolo di supporto e di raccordo. È però necessario raggiungere una maggiore coesione politica, almeno nel gruppo di testa dei Paesi europei.
2. Nel nuovo sistema internazionale, privo di "blocchi", **il ruolo delle grandi potenze** emergenti o residuali diviene cruciale. Paesi come la Cina, la Russia, l'India, il Pakistan, il Brasile, eccetera, rivestono un'importanza quanto meno analoga a quella dell'Unione Europea o del Giappone, ma restano ancora largamente al di fuori del sistema multilaterale o sono molto critici nei suoi confronti. Tale situazione accresce l'ingovernabilità del sistema globale e i suoi rischi (a cominciare dalla proliferazione delle armi di distruzione di massa). Il G-7/G-8 ha svolto un utile ruolo di raccordo multilaterale con la Russia. Esso potrebbe svolgere un ruolo analogo anche nei confronti di altre grandi potenze, così come, a più lungo termine, potrebbe facilitare la prospettiva di una riforma più equilibrata del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.
3. **L'allargamento dell'Unione Europea** è giunto ad un momento cruciale, poiché deve affrontare sia la questione della Turchia che, in una prospettiva ravvicinata, quella degli altri paesi ex-sovietici (Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Georgia, forse la stessa Russia). Al di là della questione politico-istituzionale (garanzie di democraticità e stabilità di questi Paesi), che è comunque essenziale, rimane il problema di stabilire se l'Unione Europea debba allargarsi indefinitamente o se non sia meglio individuare altri strumenti di integrazione multilaterale. Inoltre è necessario salvaguardare la possibilità di un processo più rapido ed efficace di integrazione politica tra quei Paesi che siano disposti a perseguirlo. L'Italia è certamente interessata ad ambedue questi obiettivi, ma deve chiaramente collocarsi all'interno di eventuali nuclei più integrati.

4. Lo sviluppo di una **politica europea di sicurezza e difesa** ed il mantenimento del ruolo difensivo della Nato sono tra loro in rapporto, ma debbono ambedue fare i conti con il mutare del quadro politico internazionale e con le nuove minacce. È possibile individuare soluzioni politiche e istituzionali in grado di favorire la dimensione transatlantica della politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, senza sacrificarne gli sviluppi. Ciò può ad esempio basarsi su una maggiore "europeizzazione" della struttura militare della Nato (coincidente, a livello di vertice, con la struttura di comando delle forze europee), compensata da un maggior ruolo americano in campo politico (ad esempio: un Saceur europeo e un Segretario Generale americano).
5. È necessario prefigurare i **nuovi equilibri politici all'interno dell'Unione Europea** allargata. L'Italia ha tutto l'interesse a mantenere uno stretto collegamento con i Paesi che hanno tradizionalmente assicurato il "motore" della politica europea (Francia, Germania, i Paesi del Benelux e la Gran Bretagna), ma è anche necessario integrare altri Paesi in questo gruppo. D'altro canto, lo stesso gruppo dei Paesi fondatori è oggi in crisi, frammentato tra molte diverse iniziative ed esigenze. È necessario perseguire coerentemente un nuovo processo di aggregazione, aperto anche ad alcuni dei nuovi Paesi membri, che l'Italia avrebbe tutto l'interesse a promuovere. Per questo è naturalmente anche necessario che il nuovo Trattato costituzionale europea includa quanto meno le forme di cooperazione strutturata e rafforzata previste nella proposta elaborato dalla Costituente.
6. Si conferma il ruolo centrale assicurato nell'Unione **dalle istituzioni comunitarie** (in particolare dalla Commissione e dal Parlamento), che tuttavia dovrà conciliarsi con l'eventuale consolidarsi di gruppi più coesi di Paesi e con il maggior peso del metodo intergovernativo in alcune politiche. Al di là degli equilibri che potranno essere favoriti dal nuovo Trattato, l'Italia è interessata a sostenere la crescita di efficacia e di legittimità e rappresentatività democratica delle istituzioni europee.
7. L'area di maggior interesse strategico dell'Italia (**il Mediterraneo, il Medio Oriente e l'Est europeo**), è divenuta anche l'area di maggiore prossimità dell'Unione Europea. Pur non eliminando l'importanza dei legami bilaterali, ciò costringe comunque a modificare sia le strategie che gli approcci ai grossi problemi di sicurezza, sviluppo e cooperazione esistenti in questi aree. L'Italia ha sempre sostenuto la necessità di un approccio comune europeo a tali questioni, con alterno successo. Il nuovo concetto strategico europeo presentato da Solana al Consiglio Europeo di Salonicco presenta sviluppi positivi in questa direzione. È anche aperto il dibattito sulla cosiddetta "wider Europe", aperta a paesi del Mediterraneo. È però necessario evitare che proposte troppo ambiziose o premature finiscano per danneggiare più realistiche prospettive di partenariato e altre

iniziative di alto valore politico (come il “quartetto” per la pace in Medio Oriente).

8. È necessario elaborare una **nuova dottrina della dissuasione**, adatta alle nuove priorità ed esigenze, che prenda in conto non solo la neutralizzazione delle minacce, ma anche la gestione delle crisi ed in genere la prospettiva di una migliore governabilità internazionale. Ciò ridimensionerà l'importanza delle scelte puramente militari, difensive o di polizia (che rimangono comunque necessarie), ma accrescerà e complicherà notevolmente la complessità di ogni tipo di intervento, richiedendo la mobilitazione di molte diverse competenze e soluzioni istituzionali all'altezza di tale complessità.
9. La strategia economica italiana deve **agire su tre livelli** tra loro collegati: interno all'Europa, verso i Paesi terzi e di politica globale europea. Il maggior rischio è dato da un deficit di coerenza nell'azione svolta ai vari livelli, che influirebbe negativamente sull'insieme delle politiche economiche. I nostri interessi economici continuano ad avere nell'Europa un riferimento fondamentale ed insostituibile ed è nostro interesse prioritario in questa fase di mutamenti degli assetti europei contribuire e partecipare alla formazione nelle diverse aree di quei gruppi di paesi europei che saranno chiamati ad esercitare un ruolo di guida e un elemento trainante (cooperazioni rafforzate) per l'integrazione della grande unione allargata del futuro.
10. Bisogna promuovere la concorrenzialità del sistema italiano nei **settori a più elevato tasso di innovazione e domanda**: i soli in grado di assicurare solidi vantaggi competitivi. Essi includono sia frontiere tecnologiche promettenti (nano- ottiche e bio-tecnologie) sia settori a già elevata presenza e competitività italiana: telecomunicazioni, energia e difesa. Il ruolo delle aziende maggiori è in questo caso molto importante perché rappresentano una fonte di importanti trasferimenti tecnologici per le imprese minori e l'intero sistema economico. A questo riguardo, occorrerà sia rimuovere alcuni dei vincoli esistenti alla crescita dimensionale delle imprese sia puntare sui medi gruppi imprenditoriali emersi con forza nell'ultimo decennio.
11. È interesse italiano difendere la priorità strategica **del completamento del Mercato Interno** europeo, dopo l'allargamento, e del perseguimento delle politiche per la ricerca e l'innovazione, come indicato dalla strategia di Lisbona, concentrando in questo settore anche maggiori risorse nazionali (oggi assenti o scarse). A questo riguardo andrebbero quanto prima rafforzati i metodi di coordinamento e, soprattutto, andrebbero modificati gli incentivi all'attuazione della Strategia di Lisbona, oggi troppo blandi e generici.

12. È anche interesse italiano rafforzare il legame tra le **politiche di innovazione e ricerca** contenute nella strategia di Lisbona e il **Patto di Stabilità**, che va mantenuto, ma che potrebbe utilmente valutare la possibilità di interpretazioni più flessibili. Modifiche potrebbero essere introdotte lungo la strada già indicata dalla Commissione, ovvero consentire ai paesi dei vincoli meno stringenti per quelle spese che fossero indirizzate all'attuazione di riforme strutturali e di investimenti in alta tecnologia. Ciò consentirebbe l'introduzione di incentivi a mutare la composizione della finanza pubblica dei singoli paesi in una direzione favorevole alla crescita pur nel rispetto a medio lungo termine dei vincoli aggregati relativi al debito. Si potrebbero creare in questo modo nuove dinamiche e compatibilità tra il rispetto delle regole di bilancio del Patto di stabilità e la crescita sostenibile auspicata dalla strategia di Lisbona.
13. Rimane un obiettivo importante il perseguimento dello **sviluppo delle grandi reti transeuropee** e l'ammodernamento delle infrastrutture e delle reti nazionali (dove l'Italia soffre di uno specifico ritardo), anche se tali politiche non saranno sufficienti di per sé a rilanciare lo sviluppo europeo, dal momento che per tornare a crescere a tassi stabili e elevati l'Europa ha bisogno di una strategia composita, fatta di cambiamenti ed interventi a più livelli, che siano in grado di stimolare contemporaneamente la domanda e l'offerta aggregata a livello europeo, rimuovendo allo stesso tempo gli ostacoli e rigidità strutturali che si frappongono a dinamiche di espansione più elevate.
14. La **transnazionalizzazione delle imprese** e della produzione è nell'interesse dell'Italia, ma richiede un'attenzione specifica. Il punto non è tanto quello di difendere forme meccaniche e superate di "juste retour", né una politica di mere compensazioni commerciali od economiche, né infine il semplice (e spesso illusorio) mantenimento dei livelli occupazionali. È invece necessario assicurarsi che si sviluppino sul nostro territorio produzioni più qualificate, di fascia tecnologica medio-alta, consentendo il mantenimento di preziose competenze tecniche e di conoscenza, e facendo in modo che siano presenti in Italia servizi di gestione e soprattutto capacità di controllo strategico delle produzioni e delle attività di Ricerca e Sviluppo. È cioè necessario fare in modo che le delocalizzazioni non si risolvano in perdite di cervelli e di capacità sistemistica e di gestione strategica.
15. Viene ribadita l'importanza delle forme di **governo multilaterale dell'economia**, sia per la difesa dei prodotti italiani (regole sui marchi di qualità e sulle contraffazioni), sia per contrastare le spinte protezionistiche che potrebbero emergere dal fallimento del negoziato di Doha. A questo riguardo l'Italia può e dovrebbe giocare in questa fase un ruolo propositivo in Europa di fronte alle rinnovate minacce di stampo protezionistico e ai rischi del fallimento del negoziato commerciale multilaterale dopo Cancun.

16. La politica di **promozione dell'esportazione** deve accompagnarsi ai necessari strumenti di sostegno finanziario, ma anche a più intensi e qualificati servizi per l'internazionalizzazione. Molto si può fare sia in termini di coordinamento di una molteplicità di enti erogatori che di razionalizzazione e differenziazione dei servizi offerti dagli stessi enti, anche ai fini di un innalzamento del loro standard qualitativo. A questo riguardo si può valutare la possibilità di dotare il nostro paese – al pari di quanto fatto da altri partner europei - di un'Agenzia per l'internazionalizzazione con il compito di promozione e assistenza tecnica alle imprese impegnate sui mercati internazionali.
17. Vanno altresì meglio definite le **aree geo-economiche di importanza prioritaria**, adeguando gli incentivi a tali scelte. Le esperienze fatte in passato in questa direzione ad esempio nel caso dei Balcani e del Mediterraneo (che rappresentano anche per il futuro due aree di riferimento fondamentali per l'Italia) hanno prodotto benefici effetti sulla posizione competitiva e presenza delle nostre imprese. Andrebbero dunque ripetute assai più spesso di quanto è finora avvenuto individuando aree di influenza specifiche per ciò che concerne l'espansione all'estero del nostro sistema produttivo.
18. Ciò ribadisce la necessità di un **centro strategico di programmazione e monitoraggio** delle politiche e degli strumenti di intervento nel campo dell'internazionalizzazione e della politica economica estera. Si può pensare ad esempio ad un Dipartimento che serva da struttura di collegamento tra i vari ministeri al pari di quanto avviene negli Stati Uniti con il National Economic Council o nel Regno Unito con il National Economic Development Office che coordina le decisioni in tema di politica economica estera.
19. È in atto un processo di evoluzione delle strutture che fanno politica estera. Il peso crescente della politica europea e della globalizzazione fa sì che la quasi totalità dei dicasteri faccia oggi, in qualche misura, “politica estera” o quanto meno politica europea. Ciò pone un problema complesso di **direzione unitaria della politica estera**, poiché il Ministero degli Esteri, pur avendo la titolarità di questa politica, non è sovraordinato agli altri dicasteri nelle materie di loro competenza. Ciò sottolinea l'esigenza di affrontare il problema del rapporto tra il dicastero degli Esteri e la Presidenza del Consiglio e del ruolo di guida e di impostazione strategica – e forse anche di controllo sull'applicazione – che la Presidenza dovrebbe avere nei confronti di tutti i dicasteri, sia per quel che riguarda l'applicazione del programma di governo che per quel che riguarda la politica estera.
20. Si delinea anche una **devoluzione della politica estera** dal centro alla periferia: per quanto le Regioni italiane non siano comparabili

costituzionalmente ai Länder tedeschi, resta il fatto che esse esercitano poteri crescenti e hanno notevoli responsabilità e doveri di iniziativa, in particolare nell'Ue. Gli Esteri hanno preso atto di questa realtà, assicurando il distacco di consiglieri diplomatici presso alcune amministrazioni regionali. È possibile immaginare una politica che utilizzi anche questi sviluppi per accrescere il tasso di internazionalizzazione complessivo della società italiana.

21. È necessario accrescere **l'internazionalizzazione del "sistema Italia"** per assicurarne la maggiore concorrenzialità, aumentando la sua propensione ad investire all'estero nonché l'attrazione dell'Italia nei confronti degli investitori internazionali. Una fragilità che ha caratteristiche micro-strutturali e che è esplosa, non a caso, negli anni Novanta allorché si sono manifestati cambiamenti di vasta portata nel modo di produrre e distribuire la ricchezza a livello mondiale e di nuovi produttori a basso costo dell'area emergente (Cina, innanzi tutto). Ciò richiede una strategia economica complessiva di tipo espansivo più che difensivo, attraverso rinnovati processi di integrazione produttiva e commerciale in campo internazionale.
22. Nel complesso, sia l'analisi dei fattori politici e strategici, sia quella dei fattori economici e produttivi, confermano l'importanza per l'Italia di **forme sempre più avanzate di governo multilaterale**. Peraltro, questa fase intermedia, di trasformazione delle politiche e delle organizzazioni multilaterali è caratterizzata da un maggiore attivismo di piccoli gruppi di Paesi più coesi, che esercitano un ruolo di stimolo o di locomotiva. Essere dentro o fuori tali gruppi determina anche la reale capacità di iniziativa del Paese e il suo rango internazionale. Gli attuali strumenti sono chiaramente inadeguati ad affrontare con successo i problemi di "governance" e di sicurezza che si pongono a livello internazionale, ma sarebbe un errore unirsi al coro di coloro che ne chiedono un drastico ridimensionamento del potere e delle competenze. Al contrario, è necessario affrontare in positivo il problema del "deficit istituzionale" che caratterizza oggi il processo di globalizzazione e da cui discendono i maggiori rischi per il nostro Paese come per il resto del mondo.