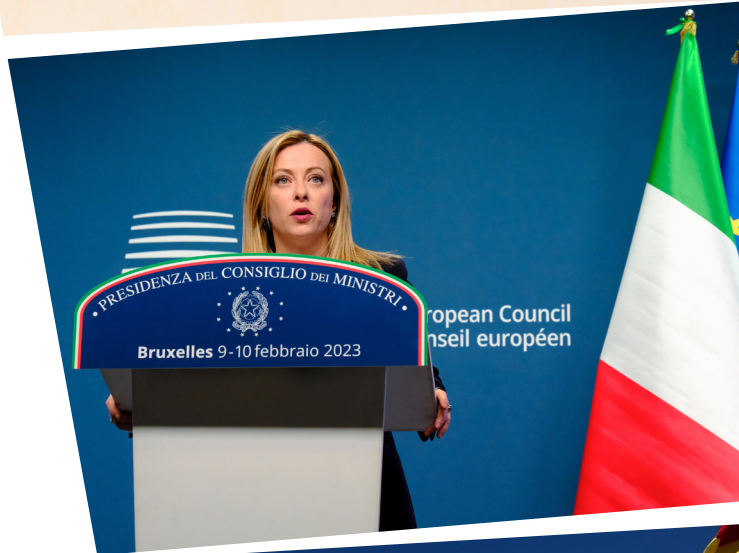


Il governo Meloni alla prova

Rapporto sulla politica
estera italiana

.....
Edizione 2023



a cura di Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti



Questa pubblicazione è frutto della partnership strategica tra l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e la Fondazione Compagnia di San Paolo.

Il rapporto è stato redatto da un gruppo di ricercatori dello IAI tra dicembre 2023 e gennaio 2024.

Le Figure in questo rapporto sono state curate da Filippo Simonelli e realizzate da Sofia Chiarini.

In copertina (dall'alto verso il basso):

**Ingresso del palazzo Berlaymont, sede della Commissione europea.
Crediti: Shutterstock/Andrey Kuzmin**

**Bruxelles, 10 febbraio 2023: Giorgia Meloni interviene in conferenza stampa al termine della riunione straordinaria del vertice Ue presso il Palazzo del Consiglio europeo.
Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis**

**Bruxelles, 3 aprile 2023: Bandiere nazionali dei paesi Nato davanti alla sede dell'organizzazione.
Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis**

**Copyright © 2024 Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma
T. +39 06 6976831
iai@iai.it
www.iai.it**

ISBN 978-88-9368-312-8

Indice

Introduzione	4
di Ferdinando Nelli Feroci	
1. I rapporti con l'Europa	11
di Matteo Bonomi e Federico Castiglioni	
2. La risposta alla guerra contro l'Ucraina	19
di Nona Mikhelidze	
3. I rapporti con gli Stati Uniti	24
di Riccardo Alcaro	
4. I rapporti con la Cina	32
di Beatrice Gallelli	
5. I rapporti con il Medio Oriente e il Nord Africa	38
di Maria Luisa Fantappié	
6. Le politiche migratorie	47
di Luca Barana	
7. Le politiche energetiche e climatiche	52
di Margherita Bianchi	
8. La politica di difesa e il ruolo della Nato	59
di Gaia Ravazzolo e Alessandro Marrone	
9. Le politiche per lo spazio	67
di Maria Vittoria Massarin	
10. La cooperazione globale e il multilateralismo	72
di Ettore Greco, Federica Marconi e Irene Paviotti	
Autori	82

Introduzione

di Ferdinando Nelli Feroci

Il governo guidato da Giorgia Meloni, insediatosi il 22 ottobre del 2022, anche nel 2023 ha potuto usufruire di una maggioranza parlamentare ampia e confortevole, malgrado una frequente tendenza dei tre principali partiti della coalizione di governo a far valere le rispettive identità anche in politica estera. Il governo si è però trovato a gestire una complessa congiuntura economica, caratterizzata da alta inflazione, politiche monetarie restrittive, rischi di recessione e crisi energetica. E ha anche dovuto confrontarsi con l'iniziale diffidenza di governi di Paesi partner, media internazionali e mercati finanziari, che avevano manifestato dubbi o timori (più o meno fondati) sulle scelte del nuovo esecutivo di centro-destra in materia di collocazione internazionale e di politica europea dell'Italia.

A dispetto di questi timori, la "performance" in politica estera del governo Meloni è stata complessivamente migliore che su altri dossier, grazie al pragmatismo della presidente del Consiglio, che ha saputo correggere o rivedere precedenti prese di posizione di natura più ideologica, contenere pressioni che potevano provenire dai partiti della maggioranza, e confermare una collocazione internazionale del Paese tutto sommato in continuità con la tradizionale politica estera dell'Italia, nonostante qualche concessione alle pulsioni identitarie di almeno due partiti della coalizione.

Anche nel 2023 Giorgia Meloni ha quindi confermato il posizionamento del governo sulla linea "atlantista" di ferma condanna dell'aggressione russa e di piena solidarietà con l'Ucraina aggredita, garantendosi così una legittimazione internazionale e consentendo di fugare ogni dubbio su un possibile disallineamento rispetto all'alleato atlantico. Questa scelta di campo ha inoltre permesso a Meloni di mantenere l'impegno dell'Italia sulla Nato e per la Nato; e di dimostrare una piena sintonia con il presidente americano Joe Biden e la

sua amministrazione, ridimensionando le simpatie manifestate a suo tempo per Donald Trump.

Sostanzialmente equilibrata, e in linea con i partner occidentali, è apparsa la linea del governo sulla ripresa del conflitto israelo-palestinese a seguito del brutale attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre. Questa posizione si è manifestata con una ferma condanna di Hamas e piena solidarietà a Israele, ma anche con la richiesta al governo israeliano di gestire le operazioni a Gaza nel rispetto del diritto internazionale e del diritto umanitario, con un appello alla ripresa di un dialogo sulla base della formula dei “due popoli, due Stati”. Su questo fronte va comunque rilevato che il governo, ma soprattutto la presidente del Consiglio, hanno preferito una linea defilata che si è concretizzata tra l’altro con l’astensione sulle due Risoluzioni dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite che chiedevano un cessate il fuoco a Gaza.

Il governo Meloni ha poi dovuto gestire un complicato rapporto con la Cina, non tanto per specifici problemi, quanto per l’avvicinarsi della scadenza, nel marzo 2024, del noto memorandum d’intesa (*Memorandum of Understanding, MoU*) sulla partecipazione dell’Italia alla *Belt and Road Initiative*, che, in assenza di una esplicita revoca da parte di uno dei due governi, si sarebbe rinnovato automaticamente per altri cinque anni. Firmato nel 2019 in circostanze molto diverse, il MoU non solo non aveva prodotto i risultati attesi, ma era diventato un motivo di imbarazzo nel contesto di una competizione ad ampio spettro tra l’alleato statunitense e la Cina, e di una linea di grande prudenza a livello Ue nel rapporto con Pechino. Ai primi di dicembre, il governo ha infine comunicato la decisione di non voler rinnovare il MoU. Lo ha fatto con una comunicazione di basso profilo, che non ha certo costituito una sorpresa, perché preceduta da una serie di dichiarazioni ufficiali mirate a ridurre l’impatto della decisione e a garantire che le relazioni fra Cina e Italia possano comunque continuare a svilupparsi in un contesto collaborativo. Per il momento, non si sono registrate reazioni significative da parte cinese.

Più complesso e contraddittorio è invece il giudizio sui rapporti del governo Meloni con l’Unione europea, con le sue istituzioni e con i tradizionali alleati dell’Italia in Europa. Su questo fronte Meloni ha cercato di conciliare il profilo identitario della sua maggioranza con le esigenze di un pragmatismo imposto dalle responsabilità di governo, e di rendere compatibili pregresse prese di

posizione marcatamente anti-europee con le esigenze di *Realpolitik* di una forza politica alla guida del Paese. Meloni si è quindi spostata progressivamente da una linea decisamente euro-scettica a una linea che si potrebbe definire come euro-realista, dando prova di quella che appare sotto vari profili una “provvidenziale incoerenza”.

Nei rapporti con i partner e le istituzioni europee Meloni ha dovuto prendere atto che le presunte affinità politiche con governi nazionalisti e anti-europei di Paesi dell’Europa centro-orientale non sempre consentono una effettiva tutela degli interessi italiani a Bruxelles. Sui temi più significativi dell’agenda europea la presidente del Consiglio ha dovuto quindi riallacciare le fila di una più realistica interlocuzione con i tradizionali alleati dell’Italia in Europa, al di là della connotazione politica dei rispettivi esecutivi (come dimostrato ad esempio dal Piano di azione concluso a novembre 2023 con la Germania). E proprio su questo fronte Meloni ha dovuto garantire la coerenza e l’unità di linea di un governo sostenuto da tre partiti che in Europa appartengono a tre famiglie politiche diverse e che sui temi europei hanno sensibilità e posizioni diverse e talora antitetiche. Non a caso, il confronto identitario fra i tre partiti della maggioranza sui temi collegati al rapporto con la Ue si è manifestato in maniera più clamorosa sul finire dell’anno ed è destinato ad accentuarsi in vista delle elezioni europee del giugno 2024.

In sintesi, l’approccio che la presidente del Consiglio ha voluto ribadire in varie occasioni è stato quello di un governo che non intende utilizzare i toni da crociata polemica contro l’Europa, ma che è pragmaticamente impegnato a sostenere in Europa una linea più assertiva e più determinata a fare valere l’interesse nazionale dell’Italia; una linea che riflette un’interpretazione utilitaristica del progetto comune europeo ed è in sintonia con una visione da “Europa delle patrie”, d’altronde caratteristica di altri partiti di destra in Europa.

Nel confronto con le istituzioni della Ue il governo ha potuto far valere la decisione di mantenere sotto controllo la spesa pubblica e la dinamica del deficit e del debito. Nel presentare il disegno di legge di bilancio per il 2024 il governo Meloni si è mostrato consapevole degli scarsi margini di manovra di cui dispone, e della conseguente necessità di evitare aumenti di spesa che avrebbero potuto mettere in allarme i mercati finanziari e creare tensioni con la Ue, confermando così la linea di prudenza che aveva caratterizzato la

precedente legge di bilancio. Tuttavia, nell'approvare con riserve il progetto di bilancio, la Commissione europea ha dovuto rilevare che il deficit programmato per il 2024 resta superiore a quanto richiesto dalle regole europee, e che manca ancora un impegno concreto ad avviare un percorso credibile di riduzione del debito. La legge di bilancio approvata in extremis dal Parlamento mantiene un impianto complessivamente prudente, ma prevede spese aggiuntive complessive per circa 29 miliardi di euro, di cui 15,7 miliardi da finanziare in "deficit", e nessun serio impegno di riduzione del debito, con la conseguenza che molto verosimilmente l'Italia sarà sottoposta nel corso del 2024 a una procedura di infrazione per deficit eccessivo.

In parallelo il governo Meloni, in particolare il ministro Fitto, ha mantenuto una positiva interlocuzione con la Commissione europea sulla attuazione del Pnrr italiano, ottenendo nel mese di dicembre il pagamento della quarta rata degli stanziamenti complessivi messi a disposizione dell'Italia. Entro la fine del 2023, l'Italia ha così ricevuto 102 miliardi di euro, poco meno cioè della metà delle risorse complessive messe a disposizione del Paese nel contesto del Next Generation EU. Soprattutto, il governo ha negoziato con successo una revisione della versione originaria del Pnrr, con la quale sono state eliminate varie categorie di interventi di fatto non realizzabili, concentrando le risorse su tematiche di maggiore attualità, in particolare collegate alla transizione energetica. Restano invece ancora varie incognite su alcune riforme che il governo si era impegnato ad attuare come condizione per ricevere i fondi europei del Next Generation EU.

Sulla riforma del Patto di stabilità e crescita – tema politicamente sensibile al centro dell'agenda Ue nel secondo semestre del 2023 – il governo ha svolto un ruolo tutto compreso marginale. Ha concentrato la linea negoziale sulla richiesta di esonero di alcune categorie di investimenti dal calcolo del deficit (già cavallo di battaglia di precedenti governi) e su una generica richiesta di maggiore flessibilità nell'attuazione delle regole in materia di disciplina di bilancio. Alla fine ha dovuto accettare la soluzione imposta dalla Germania di concerto con la Francia, che di fatto modifica in peggio la proposta originaria della Commissione con l'introduzione di riduzioni obbligatorie quantificate del debito e del deficit, ottenendo in contropartita una maggiore flessibilità nell'applicazione delle nuove regole nei primi tre anni dall'entrata in vigore del nuovo Patto di stabilità.

Sulla ratifica del Mes il governo è rimasto isolato e prigioniero di un'improbabile logica del "pacchetto" secondo cui questo adempimento, a tutti gli effetti dovuto e non rinviabile, avrebbe dovuto essere subordinato a ipotetici progressi su altri aspetti della riforma della *governance* economica europea. Contraddicendo questa logica, sul finire dell'anno, malgrado un'intesa sulle regole in materia di disciplina di bilancio saggiamente accettata, il governo ha lasciato che il Parlamento bocciasse clamorosamente la ratifica. E così il Mes è caduto, vittima della campagna elettorale e di fuorvianti strumentalizzazioni politiche, senza che vi sia stata alcuna seria discussione sui suoi compiti e sui meriti o demeriti della sua riforma. E con l'impressione di una strumentale confusione fra ratifica di un accordo che riforma il Meccanismo e decisione di chiedere i fondi del Mes stesso da parte del governo. La mancata ratifica probabilmente non avrà conseguenze immediate. Ma rafforzerà la convinzione presso i partner internazionali che in fondo questa Italia resta poco affidabile, e renderà più debole la posizione italiana su altri dossier collegati alla *governance* economica. Anche perché nessuna eventuale decisione di riproporre la ratifica del Mes potrà essere assunta dal governo prima delle elezioni europee.

Sul tema della gestione dei flussi migratori il governo Meloni – che pure proprio del controllo e del contrasto dell'immigrazione aveva fatto una delle sue bandiere – ha dovuto confrontarsi suo malgrado con un significativo aumento di arrivi irregolari, passati dai circa 105.000 del 2022 a oltre 157.000 nel 2023. Anche per coerenza con impegni assunti in campagna elettorale, il governo ha reagito con una serie di provvedimenti interni, a forte connotazione identitaria ma di dubbia efficacia, mirati a contrastare i traffici di esseri umani, a intensificare i controlli alle frontiere e – teoricamente – rendere più veloci ed efficaci i rimpatri.

In Europa Meloni ha dovuto realisticamente prendere atto di come le richieste di solidarietà nella distribuzione obbligatoria di richiedenti asilo non avessero molte chance di essere accolte. La presidente del Consiglio ha quindi puntato sul tema del rafforzamento delle frontiere esterne e sulla collaborazione con i Paesi terzi al di fuori dell'Ue, rilanciando i tentativi di esternalizzare la gestione del fenomeno. Testimonianza di questo approccio sono in primis l'accordo dell'Ue con la Tunisia (fortemente voluto dall'Italia e su cui il governo ha lavorato di concerto con la Commissione, dovendo tuttavia registrare le riserve

di numerosi partner) con il quale è stata promessa assistenza finanziaria a Tunisi in cambio di un contrasto alle partenze di migranti dalle coste tunisine. E, più di recente, quello bilaterale tra Italia e Albania per la gestione sul territorio albanese, presso centri che saranno sotto giurisdizione italiana, delle richieste di asilo di migranti raccolti in acque internazionali dalle autorità italiane. Il giudizio sul funzionamento di entrambe le intese, duramente criticate dalle opposizioni, resta ovviamente sospeso in attesa di verificarne i risultati (e, nel caso dell'accordo con l'Albania, della pronuncia della Corte costituzionale di Tirana). Sul fronte europeo merita anche segnalare che l'Italia (prendendo le distanze da Polonia e Ungheria) ha votato in favore dei regolamenti del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo che hanno parzialmente rivisto alcune procedure per l'esame delle richieste di asilo e introdotto un primo e parziale sistema di redistribuzione dei richiedenti, comunque non obbligatorio e con molti elementi di flessibilità per gli Stati membri.

Sul contrasto al cambiamento climatico e sulla transizione energetica il governo Meloni, pur senza rimettere in discussione gli obiettivi concordati in sede europea e sottoscritti dai precedenti esecutivi, non ha dato segni di particolare zelo. Piuttosto, l'attenzione del governo è sembrata concentrarsi sul tema dei costi sociali ed economici della pur necessaria transizione energetica. Lungo queste linee Meloni si è pronunciata nel suo intervento alla Cop28, nel quale ha ribadito la necessità di garantire una transizione energetica "non ideologica", che tenga conto delle esigenze di sostenibilità sociale ed economica dei processi di decarbonizzazione. In coerenza con questo atteggiamento, e in considerazione delle preoccupazioni dei settori più direttamente coinvolti, il governo italiano ha manifestato motivate riserve su due regolamenti europei contenuti nel pacchetto Ue Fit for 55 (auto elettriche, efficientamento energetico degli immobili) destinati a concretizzare gli obiettivi di decarbonizzazione. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec) aggiornato nel 2023 ha confermato alcune criticità nel raggiungimento dei target concordati (ad esempio in materia di emissioni dei settori non-Ets o di risparmio energetico), ma anche un impegno sostanziale sullo sviluppo delle rinnovabili e sulla riduzione di emissioni dei settori Ets. Va in questo senso rilevato come il ruolo del gas, che per l'Italia rappresenta il 44 per cento degli approvvigionamenti energetici e che contribuisce al 46 per cento del totale di emissioni di CO₂ italiane, condizioni la possibilità per l'Italia di realizzare obiettivi di decarbonizzazione più ambiziosi. Da ultimo, senz'altro positivo il

contributo di 100 milioni di euro al Fondo *Loss and Damage* annunciato da Meloni alla Cop28.

Infine, la presidente del Consiglio ha manifestato in più di una occasione una speciale attenzione nei confronti dell'Africa: un continente che è considerato importante per le straordinarie potenzialità in termini di risorse energetiche e di materie prime, ma anche come partner con cui cooperare per far fronte alla sfida demografica e per la gestione dei flussi migratori. Proprio al rilancio dei rapporti con il continente africano, Meloni ha dedicato un ambizioso progetto che ha voluto chiamare Piano Mattei, in omaggio al fondatore dell'Eni e visionario antesignano di rapporti paritari con i Paesi produttori di greggio e gas di quello che all'epoca veniva chiamato Terzo mondo. Nonostante il Piano Mattei sia stato evocato in numerose esternazioni sia dalla presidente del Consiglio che dai suoi ministri, a tutt'oggi mancano indicazioni concrete su modalità, obiettivi e risorse. Unica certezza per il momento è la decisione del governo di dotarsi di una complessa struttura di missione presso Palazzo Chigi che nei prossimi mesi dovrebbe definire i contenuti e le finalità del Piano.

1. I rapporti con l'Europa

di Matteo Bonomi e Federico Castiglioni

Nel corso del 2023 il governo italiano di centrodestra guidato da Giorgia Meloni ha perseguito una politica europea pragmatica e non pregiudizialmente antagonista verso i partner europei e le istituzioni Ue. Compatibilmente con le diverse sensibilità delle tre principali forze della coalizione di governo, che in Europa appartengono a tre distinte famiglie politiche, il governo Meloni ha provato ad attuare una sintesi basata sulla rivendicazione dell'interesse nazionale sui principali dossier europei rilevanti per l'Italia. I toni antieuropei ed euroscettici del periodo trascorso all'opposizione sono stati sostituiti da un atteggiamento più cauto e pragmatico, orientato a trovare di volta in volta un'intesa di compromesso con i tradizionali partner in Europa, a partire dalla Germania e dalla Francia, e con la Commissione europea. Al tempo stesso, questo approccio fondamentalmente "transazionale" nei confronti della politica europea ha mostrato chiari limiti, soprattutto nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Ue, in particolar modo riguardo ad alcuni settori chiave come la politica migratoria e la *governance* economica.

Per quanto concerne i rapporti bilaterali con i partner europei, alcuni momenti di tensione nei primi mesi di operato dell'esecutivo hanno lasciato il passo a un ritrovato clima di cooperazione, nonostante occasionali frizioni sui dossier più sensibili siano riemerse nel corso dell'anno. In particolare, si è assistito a una normalizzazione dei rapporti con la Francia che, visti i toni della campagna elettorale italiana dell'autunno 2022, non era affatto scontata. A testimonianza di questa ritrovata sintonia va segnalato in particolare l'incontro tra Giorgia Meloni ed Emmanuel Macron all'Eliseo il 20 giugno 2023, in cui si è registrata una sostanziale intesa sulla strategia di rimpatri e controllo dei movimenti

migratori primari¹, poi ribadita nell'incontro bilaterale a Palazzo Chigi del 26 settembre².

Proprio sul dossier delle migrazioni è invece emersa una distanza tra l'Italia e alcuni dei Paesi di Visegrád. Seppure ideologicamente affini al partito di Giorgia Meloni, i governi di Ungheria e Polonia hanno assunto posizioni distanti da quelle del governo italiano e del Consiglio europeo, rifiutandosi di prestare solidarietà nella gestione dei flussi migratori, e quindi di accettare il principio di ricollocamento di una parte dei richiedenti asilo dai Paesi di primo approdo verso gli altri Paesi Ue. Scarso successo hanno avuto i tentativi della presidente del Consiglio di mediare con Viktor Orbán e Mateusz Morawiecki per portare Ungheria e Polonia sulle posizioni comuni espresse dal Consiglio europeo a giugno sulla riforma del regolamento di Dublino, che disciplina la materia³. Questa chiusura da parte polacca e ungherese è stata successivamente confermata in occasione del Consiglio europeo informale di Granada a inizio ottobre, nel corso del quale sono stati chiusi i negoziati sull'ultimo pacchetto che compone il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Significativamente, l'accordo di Granada è stato favorito da un'intesa di compromesso tra la presidente del Consiglio italiana e il Cancelliere tedesco Olaf Scholz⁴.

Per quanto riguarda i rapporti con la Germania, l'intesa tra Roma e Berlino nel 2023 si è concentrata soprattutto su temi energetici e di difesa, traducendosi nella firma di un Piano d'azione bilaterale il 22 novembre 2023. Il Piano d'azione italo-tedesco è composto da cinque parti, che includono la cooperazione tecnologica e scientifica bilaterale nel contesto Ue, gli investimenti congiunti nelle fonti energetiche rinnovabili e la diplomazia climatica, il settore della difesa, i diritti umani e le migrazioni, e la tutela del patrimonio culturale, i giovani e la cooperazione tra think tank. Il piano d'azione si aggiunge al Trattato

¹ Governo, *Il Presidente Meloni incontra il Presidente della Repubblica Francese Macron*, 20 giugno 2023, <https://www.governo.it/it/node/22917>.

² "Migranti, Meloni cerca l'asse con Macron. La Lega attacca la Germania", in *Ansa*, 26 settembre 2023, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2023/09/26/faccia-a-faccia-meloni-macron-senza-delegazioni-focus-sui-migranti_67bc3295-364d-4f17-84cf-e69cdfc51f3a.html.

³ Michele Pezza, "Migranti, la Meloni media con i Paesi Visegrad per conto della Ue: «Mercoledì sarò a Varsavia»", in *Il Secolo d'Italia*, 30 giugno 2023, <https://www.secoloditalia.it/2023/06/migranti-la-meloni-media-con-i-paesi-visegrad-per-conto-della-ue-mercoledi-saro-a-varsavia>.

⁴ Michele Esposito, "Meloni ricuce con Scholz. Strappo di Polonia e Ungheria", in *Ansa*, 6 ottobre 2023, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2023/10/06/migranti-meloni-ricuce-con-scholz-strappo-di-polonia-e-ungheria_8f9ea5c8-a86b-4008-9780-f24571f6c537.html.

franco-tedesco di Aquisgrana del 2019 e al Trattato italo-francese del Quirinale del 2021, ed è un mezzo per l'Italia per agganciarsi all'asse franco-tedesco e approfondire le relazioni con i due Paesi. A differenza di questi ultimi non si tratta, tuttavia, di un trattato internazionale e pertanto non è sottoposto agli stessi vincoli, a partire dalla ratifica del Parlamento. In ogni caso, il fatto che il governo Meloni abbia firmato un accordo concepito dal governo Draghi⁵ indica una certa continuità nella politica europea dell'Italia.

Tale continuità è visibile anche nell'intesa trovata con la Commissione europea su alcuni dei principali dossier. Anche in questo senso sembra lontano il tempo in cui la presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen paventava un intervento di Bruxelles in caso di deterioramento democratico in Italia, paragonando un futuro governo di centrodestra all'Ungheria di Orbán⁶. In realtà nel 2023 i rapporti tra il governo Meloni e la Commissione sono sembrati nel complesso costruttivi.

Un primo esempio di questo allineamento è dato dalla positiva interlocuzione tra la Commissione e il ministro per gli Affari europei per la revisione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), che ha portato all'erogazione della quarta rata degli stanziamenti messi a disposizione dell'Italia dal programma di ripresa Next Generation EU⁷. Il governo italiano si è trovato a gestire la parte più consistente del programma, avendo complessivamente ricevuto, tra agosto 2021 e dicembre 2023, circa 102 miliardi di euro, oltre la metà del totale previsto dal Piano (Figura 1)⁸. La revisione degli obiettivi specifici del Piano e delle sue scadenze è stata oggetto di un lungo negoziato tra Roma e Bruxelles, concluso con successo al Consiglio Ecofin dell'8 dicembre. Il Consiglio ha approvato una nuova versione del Piano italiano basata sulla rimodulazione di alcuni progetti

⁵ Micol Flammini, "Moine e intesa tra Draghi e Scholz per parlare 'con una voce sola'", in *Il Foglio*, 21 dicembre 2021, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2021/12/21/news/moine-e-intesa-tra-draghi-e-scholz-per-parlare-con-una-voce-sola--3484298>.

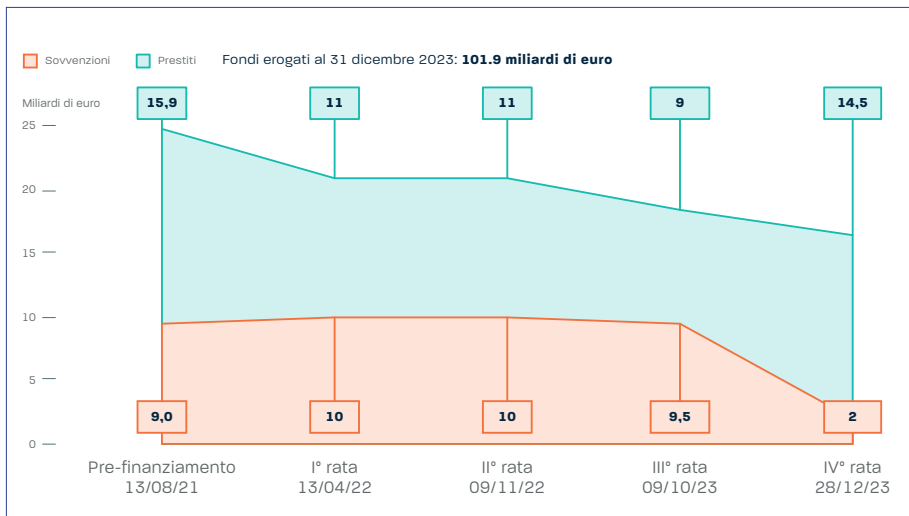
⁶ Claudio Tito, "Sul voto l'avviso di von der Leyen sui diritti: 'Se va male, abbiamo gli strumenti'", in *Repubblica*, 22 settembre 2022, https://www.repubblica.it/politica/2022/09/22/news/von_der_leyen_agli_accademici_di_princeton_se_in_italia_va_male_dopo_le_elezioni_abbiamo_gli_strumenti-366819354.

⁷ Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (a cura di), *L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2022*, Roma, IAI, gennaio 2023, <https://www.iai.it/node/16471>.

⁸ "Ue approva il nuovo Pnrr italiano da 194,4 miliardi. Fitto: pagamento quarta rata e obiettivi quinta entro fine anno", in *Il Sole 24 Ore*, 14 novembre 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/via-libera-commissione-ue-revisione-pnrr-italiano-AFSaRBmB>.

che rischiavano di non essere realizzati nei tempi, soprattutto a livello degli enti locali. Questo ha favorito alcune nuove priorità di spesa, in particolare legate alla transizione energetica, attraverso l'introduzione di un nuovo capitolo collegato a REPowerEU⁹. Allo stesso tempo, le difficoltà di attenersi al piano originariamente negoziato dall'Italia hanno alimentato le perplessità da parte di alcuni governi del Centro e Nord Europa che hanno sottolineato la necessità che la ricezione dei fondi sia accompagnata da riforme strutturali e hanno escluso categoricamente la possibilità di ricorrere a nuovo debito comune in futuro, sul modello di Next Generation EU¹⁰.

Figura 1 | Fondi Pnrr erogati all'Italia (miliardi di euro)



Fonte: Servizio Studi della Camera: *L'attuazione del PNRR*,

<https://temi.camera.it/leg19/pnrr/pnrritalia/OCD57-4/l-attuazione-del-pnrr.html>.

Un secondo esempio di convergenza tra Roma e Bruxelles, ma anche di continuità con il governo Draghi, riguarda il sostegno dell'Italia a Kyiv e alla politica Ue di allargamento, rivitalizzata dall'invasione russa dell'Ucraina dopo anni di stagnazione. Tale sforzo è culminato nel Consiglio europeo del 14

⁹ Si veda la "Timeline Pnrr" nel sito di *Affari Internazionali*.

¹⁰ "Ue, il premier olandese Rutte: 'No ad altri fondi comuni'", in *Agenzia Nova*, 25 gennaio 2023, <https://www.agenzianova.com/news/?p=175278>.

dicembre, durante il quale i leader dell'Ue hanno deciso di avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina e con la Moldova e, potenzialmente (previa verifica dei progressi entro marzo 2024), con la Bosnia-Erzegovina, oltre a riconoscere lo status di Paese candidato alla Georgia¹¹. La decisione è stata presa scongiurando con un escamotage le minacce di veto di Orbán, che al momento del voto si è assentato dalla riunione del Consiglio, permettendo così che la decisione fosse presa secondo la regola dell'unanimità¹².

Infine, un terzo ambito di positiva interlocuzione tra Roma e Bruxelles ha riguardato il già citato dossier delle migrazioni: il governo italiano ha infatti contribuito alla chiusura del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, il cui negoziato andava avanti dal 2020 e che adesso attende solo la ratifica da parte del Parlamento europeo. Dal canto suo la Commissione europea ha fortemente sostenuto la strategia di esternalizzazione della gestione della migrazione sostenuta dall'Italia: in questo senso, si segnalano la visita congiunta di Meloni e von der Leyen in Tunisia del luglio 2023¹³, che ha portato alla firma del memorandum d'intesa Ue-Tunisia, e il sostanziale benessere agli accordi sottoscritti dall'Italia con l'Albania lo scorso novembre¹⁴.

Nonostante questi segnali distensivi, l'intesa pragmatica e transazionale su specifici dossier perseguita dal governo Meloni si inserisce in un contesto segnato da processi di riforma strutturale della *governance* Ue che non sembrano essere pienamente allineati alle esigenze italiane. Uno di questi ambiti è proprio quello legato alla politica migratoria. Da una parte il Nuovo patto, rafforzando i controlli e relativi obblighi degli Stati di prima accoglienza, rischia infatti di penalizzare l'Italia e i Paesi di primo approdo¹⁵. Dall'altro lato l'enfasi sull'esternalizzazione della gestione dei flussi, perseguita dall'Unione in questi anni e confermata dal Patto, non solo continua a sollevare perplessità sotto il profilo del diritto interno e internazionale, ma raramente ha prodotto

¹¹ Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo su Ucraina, allargamento e riforme*, 14 dicembre 2023, <https://europa.eu/IgXnbRD>.

¹² Vincenzo Genovese e Jorge Liboreiro, "Orbán contro tutti al Consiglio europeo", in *Euronews*, 14 dicembre 2023, <https://it.euronews.com/my-europe/2023/12/14/orban-contro-tutti-al-consiglio-europeo>.

¹³ Il video della conferenza stampa è disponibile nel sito del Governo: <https://www.governo.it/it/node/23153>.

¹⁴ Federico Baccini, "Per la Commissione Europea l'accordo Italia-Albania sulla migrazione 'non viola il diritto Ue' perché 'ne è al di fuori'", in *Eunews*, 15 novembre 2023, <https://www.eunews.it/?p=213021>.

¹⁵ Si veda il Capitolo 6 in questo rapporto.

gli effetti sperati di limitare gli arrivi e facilitare i rimpatri¹⁶. Anche se tracciare un bilancio appare prematuro, lo stesso accordo tra Commissione e Tunisia mostra già alcuni limiti, mentre l'accordo con Tirana ha suscitato le riserve della Corte costituzionale albanese e forti opposizioni nelle opinioni pubbliche dei Paesi dei Balcani occidentali, anche oltre l'Albania¹⁷.

Le difficoltà italiane nell'ambito dei processi di riforma Ue sono apparse però evidenti soprattutto rispetto alla complessa partita legata alla revisione della *governance* economica, dove le ambizioni del governo Meloni escono fortemente ridimensionate da una fine dell'anno difficile. A poco è servito il veto, prima minacciato e poi attuato dall'Italia, alla ratifica del nuovo trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (Mes) – un atteggiamento con cui Roma ha piuttosto dato prova di inaffidabilità e incoerenza. Il governo è rimasto dapprima prigioniero di un'improbabile logica del "pacchetto"¹⁸ secondo la quale la ratifica del Mes era stata associata all'esplicita richiesta di maggiore flessibilità sulle regole fiscali¹⁹. Poi le stesse forze di maggioranza (ma anche parte dell'opposizione, come il M5S) hanno contraddetto questa logica bocciando la ratifica del Mes in Parlamento indipendentemente dagli esiti del negoziato sulle nuove regole di bilancio a Bruxelles. Di fatto, la posizione dell'Italia è rimasta vittima di una spirale politica interna legata alla competizione tra i vari partiti politici di maggioranza e parte dell'opposizione, poco legata a un negoziato europeo o a una seria discussione nel merito delle implicazioni per il Paese dell'adozione di un Mes riformato.

Allo stesso tempo questo dibattito politico sulla ratifica del Mes ha distolto l'attenzione pubblica dalla partita principale che si è giocata a Bruxelles,

¹⁶ Nathalie Tocci e Leo Goretti, "Giorgia Meloni's Italy and Europe: Ambitions and Realities", in *IAI Commentaries*, n. 23|44 (settembre 2023), <https://www.iai.it/it/node/17456>.

¹⁷ Simone De La Feld, "La Corte costituzionale albanese sospende l'accordo con l'Italia sui migranti. Ma per von der Leyen è 'in linea con il diritto Ue'", in *Eunews*, 13 dicembre 2023, <https://www.eunews.it/?p=285004>. Al di là delle incertezze sulla sua legalità e dei dubbi sulla sua efficacia, va peraltro rilevato che l'accordo Italia-Albania lascia aperti alcuni interrogativi di opportunità politica alla luce del momento cruciale per le prospettive di accesso all'Ue dell'Albania, rischiando di distogliere l'attenzione dalle questioni più urgenti come le riforme legate allo stato di diritto, alla lotta alla corruzione e al contrasto della criminalità organizzata.

¹⁸ Si vedano al riguardo le considerazioni nell'Introduzione di questo volume.

¹⁹ Marco Galluzzo, "Mes, Meloni pronta a dire sì ma vuole prima risposte su Bilancio Ue, Patto di stabilità (e fondi per i migranti)", in *Corriere della Sera*, 11 dicembre 2023, https://www.corriere.it/politica/23_dicembre_11/mes-meloni-risposte-19469cfa-979a-11ee-a58d-6382ca1cbcb9.shtml.

proprio a proposito della riforma delle regole del Patto di stabilità e crescita, approvata al Consiglio Ecofin del 20 dicembre e che dovrà essere ora votata dal Parlamento europeo. La sospensione delle rigide regole di bilancio del Patto concessa per fronteggiare le conseguenze della pandemia sarebbe venuta meno nel 2024, rendendo imperativo per i Paesi ad alto debito e disavanzo pubblico, come l'Italia, il raggiungimento di un nuovo accordo sulla revisione del Patto in senso più accomodante²⁰. Roma ha tuttavia giocato un ruolo defilato nel negoziato, condotto prevalentemente tra Parigi e Berlino. Il compromesso approvato dai 27 ministri dell'Economia ha rivisto in senso più restrittivo, sotto forti pressioni tedesche, la proposta di riforma della Commissione europea, che richiedeva una semplificazione delle regole europee di bilancio, trattamenti differenziati a seconda delle condizioni economiche di partenza dei Paesi e un rafforzamento del "braccio correttivo" del Patto (procedure di infrazione per i disavanzi eccessivi). Come contropartita è stata offerta una maggiore flessibilità nell'applicazione delle nuove regole nei primi tre anni dalla loro entrata in vigore²¹. Tali deroghe, tuttavia, difficilmente riusciranno a evitare l'apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia nel 2024, in assenza di un impegno concreto da parte del governo per la correzione del disavanzo pubblico e la riduzione del debito.

Altra questione ancora irrisolta è quella della revisione intermedia del bilancio 2021-27 dell'Ue, rimandata a febbraio 2024 a causa del veto del governo ungherese. Anche in questo ambito le posizioni di Roma rimangono distanti da quelle della Germania e dei Paesi frugali, con la richiesta che l'Ue stanzi più risorse per la migrazione, per l'innovazione industriale e per finanziare il Piano di crescita per i Balcani occidentali, oltre che – in questo caso in linea con le aspettative di Berlino – per sostenere l'Ucraina²². Più in generale, resta irrisolta la definizione di una tabella di marcia per i lavori di riforma istituzionale e di bilancio dell'Ue in vista di futuri allargamenti²³. In un quadro istituzionale

²⁰ Kajus Hagelstam e Samuel De Lemos Peixoto, "Implementation of the Stability and Growth Pact under pandemic times", in *European Parliament In-Depth Analysis*, marzo 2022, p. 22, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2022\)699510](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2022)699510).

²¹ "C'è un accordo sulla riforma del Patto di stabilità", in *Il Post*, 20 dicembre 2023, <https://www.ilpost.it/2023/12/20/accordo-riforma-patto-di-stabilita-ue>.

²² "Patto di stabilità e migranti, le sfide della premier al vertice Ue. Bilaterale notturno con Macron e Scholz, poi Meloni vede Orban", in *Il Sole 24 Ore*, 14 dicembre 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/l-italia-vertice-ue-patto-stabilita-e-migranti-sfide-premier-AFXUve2B>.

²³ Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo su Ucraina, allargamento e riforme*, cit.

europeo che rimane frammentato e legato alle rispettive posizioni nazionali, l'Italia – anche in ragione dell'approccio esclusivamente pragmatico del governo – e i Paesi dell'Europa meridionale rischiano di rimanere isolati nel tentativo di avanzare le proprie istanze, non da ultimo quelle derivanti dalla difficile gestione dei rapporti con la regione del Mediterraneo.

Infine, in vista delle elezioni europee del giugno 2024, il governo Meloni potrebbe dover far fronte a tensioni sia legate alla competizione interna alla coalizione che lo sostiene, sia connesse al complesso gioco delle alleanze a livello Ue. Rimangono da valutare gli esiti e le possibili ricadute del tentativo, esplicitato dalla premier anche nella conferenza stampa di fine anno, di creare una coalizione alternativa alla "maggioranza Ursula" attraverso un'alleanza con i popolari europei – anche se Meloni non ha escluso la possibilità di un sostegno italiano alla rielezione di Ursula von der Leyen (se sarà candidata) pure nell'ipotesi che si confermi su quella candidatura una maggioranza simile a quella che l'aveva eletta nel 2019.

2. La risposta alla guerra contro l'Ucraina

di Nona Mikhelidze

Nel panorama geopolitico attuale l'Italia è coinvolta in una complessa dinamica globale, assieme al resto del mondo occidentale. Il futuro della guerra russa all'Ucraina e la sorte di Kyiv si intrecciano inevitabilmente con la sicurezza europea. Le parole del presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, durante il vertice del gruppo Arraiolos a Porto il 6 ottobre 2023, sottolineano la pericolosa deriva aggressiva della Russia – una minaccia che potrebbe estendersi ad altri Stati confinanti con l'ampio territorio russo. Mattarella avvertiva con chiarezza: "Se l'Ucraina cadesse, assisteremmo a una deriva di aggressioni ad altri Paesi ai confini della Russia e questo – come avvenne nel secolo scorso tra il '38 e il '39 – condurrebbe a un conflitto generale e devastante"¹.

Sulla falsariga del presidente Mattarella, la presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, ha sottolineato che sostenere l'Ucraina rappresenta non solo un atto di giustizia, ma anche il modo più efficace per tutelare gli interessi nazionali italiani². La condanna dell'aggressione russa, considerata ingiustificata e non provocata, è stata formulata con estrema fermezza, nei termini di una chiara violazione del diritto internazionale e dei principi umanitari.

Nel corso del 2023 il sostegno del governo italiano a Kyiv si è concretizzato attraverso una serie di iniziative in continuità con la posizione assunta dall'Italia fin dall'inizio del conflitto. Il governo ha sostenuto senza riserve una pace giusta sotto la piena titolarità di Kyiv, appoggiando apertamente la formula di pace del presidente Zelensky. La premier Meloni ha dichiarato che l'impegno

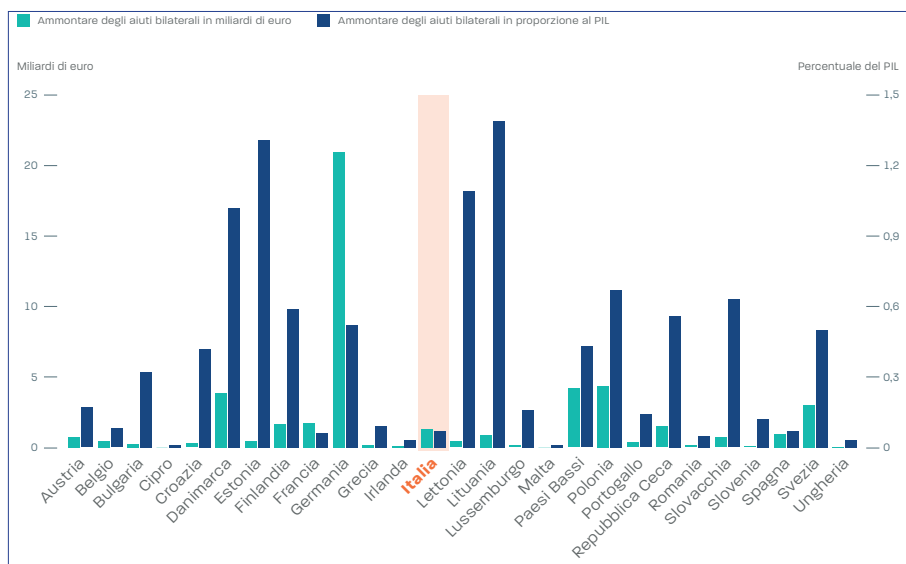
¹ "Mattarella al vertice di Porto: "Sostenere l'Ucraina o ci sarà un conflitto devastante", in *SkyTg24*, 6 ottobre 2023, <https://tg24.sky.it/mondo/2023/10/06/guerra-ucraina-mattarella-vertice-ue>.

² "Meloni a SkyTG24: Sostegno all'Ucraina ma attenzione alle reazioni dell'opinione pubblica", in *SkyTg24*, 4 ottobre 2023, <https://tg24.sky.it/politica/2023/10/04/giorgia-meloni-sky-20-anni>.

italiano si estende anche alla definizione delle future garanzie di sicurezza per l'Ucraina, all'appoggio al processo di adesione dell'Ucraina all'Unione europea e alla sfida della ricostruzione. "Guardiamo cioè non solo al presente, ma a un futuro di pace e benessere, a un futuro europeo, per l'Ucraina", ha affermato Meloni a fine ottobre³.

Nonostante il forte sostegno politico, il peso effettivo dell'assistenza militare, economica e umanitaria fornita dall'Italia a Kyiv è stato più contenuto di quanto l'insistenza del dibattito pubblico a riguardo possa far immaginare. Sulla base dei dati dello "Ukraine Support Tracker" curato dall'Università di Kiel, il contributo dell'Italia dal 24 gennaio 2022 al 31 ottobre 2023 appare piuttosto modesto in confronto ad altri Stati partner, inclusi membri dell'Ue e alcuni Paesi al di fuori dell'Europa (Figura 2).

Figura 2 | Supporto bilaterale dei membri Ue all'Ucraina



Fonte: Christoph Trebesch et al., "The Ukraine Support Tracker", cit.

³ Governo, Consiglio europeo del 26-27 ottobre, le Comunicazioni al Senato, 25 ottobre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24040>.

La quota degli aiuti dell'Ue (inclusi strumento di assistenza macrofinanziaria, strumento europeo per la pace e Banca europea degli investimenti) impegnati dall'Italia ammonta a 10,53 miliardi di euro, mentre l'assistenza bilaterale totale dell'Italia all'Ucraina si limita a 1,32 miliardi di euro (cifra equivalente allo 0,066 per cento del Pil nazionale). Tra gli aiuti bilaterali, gli impegni umanitari sono pari a 0,22 miliardi di euro (corrispondenti allo 0,011 per cento del Pil), quelli finanziari a 0,41 miliardi di euro (0,021 per cento del Pil), mentre quelli militari sono 0,69 miliardi di euro, rappresentando solo lo 0,035 per cento del Pil⁴.

Tra gli aiuti militari particolarmente importanti sono state la partecipazione italiana all'approvvigionamento del sistema di difesa aerea Samp/T e dei missili Aster-30 in collaborazione con la Francia a partire da gennaio, così come la decisione del governo di approvare il decreto-legge per la proroga di un anno dell'invio di armi, mezzi e forniture all'Ucraina a metà dicembre⁵. "Ancora una volta, dunque, l'Italia sceglie di essere dalla parte della libertà delle Nazioni e del rispetto del diritto internazionale, con l'obiettivo di arrivare, in linea con la posizione assunta dagli alleati Nato e Ue, a una pace giusta e duratura", ha commentato il ministro della Difesa Guido Crosetto, sottolineando che "sul sostegno all'Ucraina, non esiste alcun problema politico all'interno della maggioranza di governo"⁶.

Nonostante alcune isolate affermazioni da parte dello stesso Crosetto riguardo alla necessità di costruire un "negoziato politico" attraverso la mediazione delle Nazioni Unite⁷, la posizione del governo italiano è rimasta salda e costante nel

⁴ Christoph Trebesch et al., "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?", in *Kiel Working Papers*, n. 2218 (febbraio 2023), <https://www.ifw-kiel.de/publications/the-ukraine-support-tracker-which-countries-help-ukraine-and-how-20852>.

⁵ "Ok Cdm a proroga aiuti militari all'Ucraina fino al 2024", in *Ansa*, 19 dicembre 2023, https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/12/19/ok-cdm-a-proroga-aiuti-militari-allucraina-fino-al-2024_755b554d-8906-43a0-8791-dbbc870bae79.html.

⁶ Ministero della Difesa, *Ucraina. Crosetto: approvato in Cdm decreto legge proroga forniture Ucraina*, 19 dicembre 2023, <https://www.difesa.it/il-ministro/comunicati/ucraina-crosetto-approvato-in-cdm-decreto-legge-proroga-forniture-ucraina-n-147/31954.html>.

⁷ Claudio Cerasa, "Costruire un negoziato in Ucraina". Parla Crosetto", in *Il Foglio*, 21 dicembre 2023, <https://www.ilfoglio.it/politica/2023/12/21/news/-costruire-un-negoziato-in-ucraina-parla-crosetto-6034889>. L'opportunità di una mediazione di questo tipo appare discutibile alla luce della fallimentare esperienza dell'Onu nella risoluzione dei conflitti nello spazio postsovietico nel corso degli ultimi trent'anni: si veda Nona Mikhelidze, "La mediazione dell'Onu nello spazio ex sovietico non ha mai funzionato con la Russia", in *Il Foglio*, 23 dicembre 2023, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2023/12/23/news/la-mediazione-dell-onu-nello-spazio-ex-sovietico-non-ha-mai-funzionato-con-la-russia-6041694>.

corso dell'anno. Oltre agli aiuti militari, nel 2023 l'Italia ha mantenuto fermo il suo impegno nell'esercitare pressioni sulla Russia a livello multilaterale, aderendo al dodicesimo pacchetto delle sanzioni Ue contro Mosca. Le misure adottate dal governo italiano mirano a colpire direttamente gli *asset* russi, con il congelamento di fondi e beni appartenenti agli oligarchi. Come dichiarato dalla presidente Meloni, il governo italiano considera le sanzioni come un mezzo efficace per indebolire lo sforzo bellico russo e accelerare la fine della guerra⁸.

In aggiunta, l'Italia si è associata a oltre 40 partner per riferire la situazione in Ucraina al procuratore della Corte penale internazionale, al fine di accelerare le indagini su presunti crimini di guerra, crimini contro l'umanità o genocidio commessi in Ucraina. In risposta alla richiesta del Procuratore Karim Khan, l'Italia ha destinato un contributo volontario di mezzo milione di euro al Fondo fiduciario della Procura e si è dichiarata pronta a fornire esperti in sostegno alle indagini della Corte⁹.

La strategia italiana per ridurre la dipendenza dal gas russo, messa in atto prima dal governo Draghi e poi da quello Meloni, ha rappresentato un altro fronte chiave dell'azione nazionale. Nel 2023 l'Italia ha diminuito ulteriormente l'acquisto di gas dalla Russia, senza interromperlo però del tutto. Nei primi dieci mesi dell'anno, il gas russo ha pesato per il 4,5 per cento sulle importazioni di gas del nostro Paese. La riduzione è molto significativa se si considera che nei primi dieci mesi del 2021 il 40 per cento del gas arrivava dalla Russia. Intanto gli stoccaggi sono pieni e i consumi sono scesi¹⁰.

Nel complesso, nel corso del 2023, Giorgia Meloni ha confermato il posizionamento del governo sulla linea "atlantista" di ferma condanna dell'aggressione russa e di piena solidarietà con l'Ucraina aggredita, garantendosi così una legittimazione internazionale e consentendo di fugare ogni dubbio su un possibile disallineamento rispetto all'alleato statunitense,

⁸ Governo, *Comunicazioni alla Camera per il Consiglio europeo del 15 dicembre*, 13 dicembre 2022, <https://www.governo.it/node/21262>.

⁹ Sito del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci): *L'Italia a sostegno dell'Ucraina*, <https://www.esteri.it/?p=76015>.

¹⁰ Lorenzo Ruffino, "L'Italia non ha ancora azzerato le importazioni di gas russo", in *Pagella Politica*, 20 novembre 2023, <https://pagellapolitica.it/articoli/importazioni-gas-italia-2023>.

nonostante gli elettori del partito della premier – Fratelli d’Italia – siano secondo alcune rilevazioni demoscopiche tra i più freddi nel sostenere le sanzioni alla Russia e l’invio di aiuti militari all’Ucraina¹¹.

¹¹ “Gli Italiani e il sostegno a Kiev, tra finanziamenti e armi”, in *Ansa*, 5 luglio 2023, https://www.ansa.it/europa/notizie/qui_europa/2023/07/05/gli-italiani-e-il-sostegno-a-kiev-tra-finanziamenti-e-armi_9b31dbb2-ddd5-444a-ac08-2edb4305c766.html.

3. I rapporti con gli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro*

Nel corso del 2023 la relazione fra l'Italia e gli Stati Uniti si è svolta nel solco di una sostanziale collaborazione, pur in assenza di iniziative congiunte di alto livello. La premier Giorgia Meloni ha mantenuto il governo vicino agli Usa sulle questioni di maggior rilievo internazionale, ovvero le guerre in Ucraina e a Gaza e la competizione con la Cina¹. Contemporaneamente Meloni è stata attenta a evitare che il dialogo col presidente Joe Biden fosse appesantito dalle profonde differenze ideologiche tra la sua coalizione di governo e i Democratici americani. Sul fronte dei rapporti economici, la traiettoria è incoraggiante. Il commercio sembra destinato a eguagliare – o anche superare – il volume di scambi record del 2022.

La relazione dialogante tra Roma e Washington si è sostanziata in una serie di passaggi istituzionali. Il più importante è stato la visita di luglio a Washington da parte della premier Meloni, che si è aggiunta alle ministeriali, in particolare fra i responsabili degli Esteri Antonio Tajani², della Difesa Guido Crosetto³ e dell'Economia Giancarlo Giorgetti⁴ coi loro omologhi statunitensi,

* L'autore ringrazia Aline Blanchard, Matteo Pastorella e Lorenzo Crescentini, tirocinanti presso il Programma Attori globali dello IAI, per il prezioso aiuto alla ricerca.

¹ Governo, *Il Presidente Meloni negli Stati Uniti*, 28 luglio 2023, <https://www.governo.it/it/node/23304>.

² Tajani si è incontrato con Blinken in bilaterale a giugno e a margine del G7 di Tokyo a novembre; si veda Maeci, *Missione del Vicepresidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, On. Antonio Tajani, negli Stati Uniti*, 10 giugno 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=101931>.

³ Il ministro Crosetto si è recato a Washington a giugno: Ministero della Difesa, *Visita ufficiale del Ministro Crosetto a Washington*, 23 giugno 2023, <https://www.difesa.it/primopiano/visita-ufficiale-del-ministro-crosetto-a-washington/31230.html>.

⁴ Il ministro Giorgetti si è incontrato con la Segretaria al Tesoro Usa Yellen a margine delle annuali ministeriali di Fondo monetario internazionale e Banca mondiale ad aprile e del G20 di Nuova Delhi a settembre; si veda Ministero dell'Economia e Finanza, *Giorgetti a Washington per le riunioni del FMI e Banca mondiale*, 14 aprile 2023, <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Giorgetti-a-Washington-per-le-riunioni-del-FMI-e-Banca-mondiale>; *Giorgetti al vertice G20 di Nuova Delhi*, 10 settembre 2023, <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Giorgetti-al-vertice-G20-di-Nuova-Delhi>.

rispettivamente Antony Blinken⁵, Lloyd Austin e Janet Yellen. La nomina – tanto più benvenuta perché tardiva – di Jack Markell, ex governatore del Delaware (lo stato di Biden), ad ambasciatore in Italia ad agosto ha contribuito ulteriormente a rilassare l’atmosfera istituzionale⁶.

Il vertice di Washington ha dato occasione a Biden e Meloni di discutere l’agenda comune. La difesa dell’Ucraina ne ha occupato un’ampia parte, com’è avvenuto più in generale in tutti gli scambi diplomatici tra i due Paesi sul piano bilaterale, nei fora multilaterali e anche nel gruppo ristretto informale noto come Quintetto (comprendente anche Francia, Germania e Regno Unito), resuscitato dall’amministrazione Biden a fine 2021⁷.

L’amministrazione Usa ha apprezzato l’impegno italiano a fornire assistenza militare a Kyiv – a gennaio il Parlamento ha autorizzato gli aiuti militari per tutto il 2023 e a fine anno Crosetto ha anticipato il rinnovo per il 2024⁸. Il governo mantiene il segreto di Stato sugli aiuti militari italiani, che si stimano essere intorno a 1-1,5 miliardi di euro e includere, tra l’altro, le difese antiaeree e antimissile Samp/T, essenziali a proteggere le città ucraine dalla pioggia di missili russi⁹. Il governo ha annunciato un ottavo pacchetto d’aiuti, ma le limitate dotazioni e capacità produttive italiane rendono improbabili delle novità significative¹⁰. In questo senso, è tanto più importante il contributo italiano alle forze Nato nelle aree del Baltico e del Mar Nero in funzione di deterrenza (nel 2023 l’Italia ha schierato oltre duemila truppe, a cui si aggiungono unità navali e

⁵ “G7 Tokyo, il bilaterale Blinken-Tajani margine della riunione dei ministri degli Esteri” (video), in *Agenzia Vista*, 8 novembre 2023, <https://www.agenziavista.it/?p=717895>.

⁶ Silvia Bosco, “L’ambasciatore Markell a Roma. Così rafforzeremo i legami tra Italia e Usa”, in *Formiche*, 26 agosto 2023, <https://formiche.net/?p=1574342>.

⁷ Meloni è stata inclusa nel Quintetto già a gennaio 2023. Si veda Federica De Vincentis, “Il governo Meloni conferma il ruolo nel Quint. Prima chiamata ‘a cinque’”, in *Formiche*, 25 gennaio 2023, <https://formiche.net/?p=1528597>.

⁸ Il 24 gennaio 2023 il Parlamento ha convertito in legge il decreto-legge 185 di autorizzazione della fornitura di armi a Kyiv, estendendola a tutto il 2023. Si veda il sito della Camera: *Atto Camera: 761*, <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=761>. Il Consiglio dei ministri ha approvato la proroga degli aiuti militari all’Ucraina a fine 2023. Si veda “Ok Cdm a proroga aiuti militari all’Ucraina fino al 2024”, in *Ansa*, 19 dicembre 2023, https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/12/19/ok-cdm-a-proroga-aiuti-militari-allucraina-fino-al-2024_755b554d-8906-43a0-8791-dbbc870bae79.html.

⁹ Pietro Batacchi, “Ucraina, il punto sulle forniture militari dell’Italia”, in *Portale Difesa*, 24 maggio 2023, <https://www.rid.it/shownews/5763/ucraina-il-punto-sulle-forniture-militari-dell-rsquo-italia>.

¹⁰ Chiara Rossi, “Difesa, ecco le armi dell’Italia che attende l’Ucraina”, in *Start Magazine*, 6 ottobre 2023, <https://www.startmag.it/?p=251600>.

aeree)¹¹. Ugualmente importante per Washington è stato il continuo sostegno dell'Italia all'apertura dei negoziati con Kyiv per l'adesione alla Ue (decisa a fine anno)¹² e l'impegno di Roma a finanziare la resilienza e ricostruzione dell'Ucraina, oggetto di una conferenza bilaterale ospitata dal governo italiano ad aprile¹³.

Il governo Meloni si è allineato alle sanzioni contro la Russia decise a livello Ue¹⁴ e G7 (in particolare il tetto al prezzo del petrolio). L'Italia ha colto risultati significativi soprattutto in termini di riduzione delle importazioni di gas russo, un aspetto cruciale per Washington¹⁵. A novembre 2023 il gas russo copriva solo il 4,5 per cento del totale importato, una quota inferiore a quella di inizio anno (14,4 per cento) e distante anni luce dai livelli pre-guerra, quando oltre il 40 per cento del gas importato proveniva dalla Russia¹⁶. La riduzione della dipendenza energetica da Mosca è passata anche per un aumento delle forniture di gas naturale liquefatto (gnl) dagli Stati Uniti, che ad agosto 2023 assicuravano il 28 per cento del totale di gnl acquistato dall'Italia (a sua volta circa un quarto del totale dell'import di gas)¹⁷.

La prossimità italo-americana su Ucraina e sicurezza europea si è estesa al teatro Indo-Pacifico e ai rapporti con la Cina¹⁸. L'assenza di commenti pubblici non ha nascosto la soddisfazione dell'amministrazione Biden per la decisione

¹¹ Servizio Studi della Camera, *Le spese per la difesa in ambito NATO*, 27 ottobre 2023, <https://temi.camera.it/leg19/temi/le-spese-per-la-difesa-in-ambito-nato.html>. Per un quadro delle attività italiane a sostegno dell'Ucraina e della Nato, si veda il sito del Maeci: *L'Italia a sostegno dell'Ucraina*, <https://www.esteri.it/it/?p=76015>. Si vedano anche i Capitoli 2 e 8 in questo rapporto.

¹² Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo su Ucraina, allargamento e riforme*, cit.

¹³ "Ucraina, la conferenza bilaterale a Roma. Meloni: il futuro di Kiev sarà di pace ed europeo", in *Il Sole 24 Ore*, 26 aprile 2023, <https://www.ilssole24ore.com/art/ucraina-via-conferenza-bilaterale-urso-serve-piano-marshall-la-ricostruzione-AEdraCMD>.

¹⁴ Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo su Ucraina, allargamento e riforme*, cit.

¹⁵ Per maggiori informazioni si veda il Capitolo 2 in questo rapporto.

¹⁶ Il gas russo arriva in Italia via tubo (2,4 miliardi di metri cubi) e via gas naturale liquefatto (gnl); sulla provenienza di quest'ultimo però non si può sempre essere certi, pertanto è possibile che il gnl russo importato sia superiore ai dati forniti dalla Snam. Indubitabile tuttavia è il collasso dell'import di gas russo rispetto a prima della guerra. I dati, di fonte Snam, sono riassunti in un articolo di Lorenzo Ruffino, "L'Italia non ha ancora azzerato le importazioni di gas russo", cit. Si veda anche il Capitolo 7 in questo rapporto.

¹⁷ Ad agosto le forniture Usa di gnl erano seconde solo a quelle dal Qatar (39 per cento). Per i dati sull'origine delle importazioni di gas, si veda Ana Maria Jaller-Makarewicz, "L'Italia sta importando più GNL russo di quanto si crede?", in *Energia*, 1 agosto 2023, <https://www.rivistaenergia.it/2023/08/italia-gnl-russo>.

¹⁸ Per maggiori informazioni, si veda il Capitolo 4 in questo rapporto.

del governo Meloni di non rinnovare il memorandum d'intesa con la Cina sulla Nuova Via della Seta (più nota come *Belt and Road Initiative* o Bri), il grande progetto di sostegno alle infrastrutture per il commercio (via terra e via mare) tra Asia ed Europa. La partecipazione dell'Italia alla principale iniziativa di politica estera del presidente cinese Xi Jinping aveva fin dal 2019 destato allarme a Washington, che vede nella Bri una leva con cui Pechino può influenzare i Paesi partner¹⁹.

Il mancato rinnovo riporta l'Italia in asse con l'alleato d'oltreoceano ma anche con la linea più assertiva nei confronti della Cina presa dall'Ue, nonostante nei fatti il memorandum non abbia portato né grandi vantaggi all'Italia né un aumento d'influenza cinese nel Paese. Al contrario, anche nel 2023 il governo italiano ha bloccato investimenti cinesi in settori strategici italiani²⁰ e partecipato a esercitazioni militari con gli Usa e altri Paesi alleati nel Pacifico occidentale, in una testimonianza di sostegno all'ambizione di Washington di contenere la proiezione militare marittima cinese²¹.

Il governo ha sposato l'approccio alla sicurezza economica promosso dall'amministrazione Biden, che vede nella politica industriale il mezzo per ridurre pericolose dipendenze estere, come quella dalle forniture di minerali critici dalla Cina²². Tuttavia l'Italia – così come la Ue nel suo complesso – non è riuscita a persuadere l'amministrazione statunitense a garantire che le aziende europee potessero beneficiare degli sgravi fiscali e dei sussidi offerti alle imprese americane nell'ambito dell'*Inflation Reduction Act* (Ira), la legge di sviluppo dell'industria verde varata dal Congresso nel 2022²³.

¹⁹ Marco Galluzzo, "L'Italia è uscita dalla Via della Seta: la nota d'addio consegnata a Pechino", in *Corriere della Sera*, 3 dicembre 2023, https://www.corriere.it/politica/23_dicembre_06/italia-uscita-via-seta-caed5644-9423-11ee-bf17-27011c9bfd8d.shtml.

²⁰ In particolare, l'operazione di sviluppo di 'cyber pneumatici' Pirelli da parte di Sinochem: si veda Mirko Ledda, "Meloni blocca la Cina in Italia con il golden power", in *QuiFinanza*, 17 giugno 2023, <https://quifinanza.it/economia/meloni-cina-golden-power-pirelli/722820>.

²¹ Emanuele Rossi, "Così Nave Bergamini si esercita con gli Usa nell'Indo Pacifico", in *Formiche*, 25 marzo 2023, <https://formiche.net/?p=1543071>.

²² Gabriele Carrer, "Gli Usa danno il benvenuto all'Italia nell'iniziativa per le materie prime critiche", in *Formiche*, 17 settembre 2023, <https://formiche.net/?p=1578130>.

²³ Matteo Turato, "Contro la minaccia cinese, la cooperazione transatlantica. La versione di Urso", in *Formiche*, 23 marzo 2023, <https://formiche.net/?p=1542647>.

Il governo Meloni ha seguito una linea di prossimità all'amministrazione Biden anche sul conflitto che infuria su Gaza, condannando senza appello l'attacco terroristico di Hamas nel quale sono rimaste uccise 1.140 persone e circa 240 sono state prese in ostaggio²⁴. Insistendo sul diritto di Israele a difendersi, il governo si è astenuto dalla risoluzione Onu che richiedeva un cessate il fuoco alla luce dell'elevatissimo numero di morti – molti dei quali civili, inclusi migliaia di bambini – provocato dalla durissima rappresaglia israeliana. Così come l'amministrazione Biden, il governo italiano ha auspicato che Gaza possa tornare a essere amministrata dall'Autorità palestinese, senza tuttavia indicare come questo possa avvenire in assenza di un cessate il fuoco e di una ripresa di un processo di pace verso cui Israele non ha mostrato alcun interesse per oltre un quindicennio²⁵.

La vicinanza tra Italia e Stati Uniti sulle grandi questioni di sicurezza internazionale ha fatto da sfondo a una serie di collaborazioni settoriali bilaterali. A febbraio è stato siglato un accordo di collaborazione in materia di addestramento congiunto di forze di sicurezza locali in situazioni post-conflitto²⁶. Nel vertice di Washington si è parlato di rafforzare ulteriormente la già consolidata cooperazione spaziale, estendendola dal programma di esplorazione lunare Artemis anche ad attività in orbita bassa²⁷. Le tecnologie avanzate non solo in campo spaziale ma anche nel design di chip, biotecnologie e nell'industria farmaceutica sono un campo di collaborazione bilaterale in espansione (negli Usa lavorano circa 15.000 ricercatori italiani)²⁸. È continuata anche la collaborazione nel settore della difesa, con l'accordo per la fornitura da

²⁴ Per maggiori informazioni, si veda il Capitolo 5 in questo rapporto.

²⁵ "Astensione dell'Italia all'ONU su tregua a Gaza, Meloni: posizione equilibrata, pronti nostri aiuti", in *Rainews*, 28 ottobre 2023, <https://www.rainews.it/articoli/2023/10/astensione-dellitalia-allonu-nel-voto-per-una-tregua-a-gaza-meloni-posizione-equilibrata-pronti-aiuti-7af698de-635a-43eb-ae0a-af30a822be44.html>.

²⁶ Marco Battaglia, "Perché Carabinieri e Us Army si addestrano insieme. L'accordo Italia-Usa", in *Formiche*, 7 febbraio 2023, <https://formiche.net/?p=1531262>.

²⁷ Gaia Ravazzolo, "Usa e Italia ancora più unite in orbita. Il bilaterale anche spaziale tra Biden e Meloni", in *Formiche*, 29 luglio 2023, <https://formiche.net/?p=1570897>.

²⁸ Maeci, *Joint Statement on U.S.-Italy Science and Technology Cooperation*, 27 gennaio 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=95521>; Laura La Posta, "Cresce la domanda di innovazione e R&S made in Italy negli Usa", in *Il Sole 24 Ore*, 25 febbraio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/cresce-domanda-innovazione-e-rs-made-italy-usa-AEyKolMC>; Gabriele Carrer, "Chip, Spazio e farmaceutica. Meloni da Biden per rafforzare la cooperazione Italia-Usa", in *Formiche*, 27 luglio 2023, <https://formiche.net/?p=1570417>; Michela Marchini, "Italia e Stati Uniti, il legame si stringe sul biotech", in *Formiche*, 14 novembre 2023, <https://formiche.net/?p=1591032>.

parte di Marinette Marine (una controllata di Fincantieri) di una quarta fregata per la marina Usa (valore 526 milioni di dollari)²⁹.

Il governo italiano si è coordinato con gli Stati Uniti nella definizione dell'agenda del G7 di cui Roma deterrà la presidenza nel 2024. La Casa Bianca ha ben accolto la proposta italiana di creare un gruppo di lavoro G7 sulla cybersecurity e i crimini informatici³⁰. Meno successo ha avuto il tentativo italiano di coinvolgere maggiormente gli Usa in iniziative di partenariato per il controllo dell'immigrazione, anche se Biden non si è opposto a che la questione fosse messa in agenda al vertice di Washington e ha dato un'approvazione di massima allo sforzo italiano di rafforzare i rapporti coi Paesi africani, essenzialmente in chiave di controllo delle frontiere³¹.

L'immigrazione, del resto, è una delle questioni su cui la retorica del governo italiano dista maggiormente da quella dei Democratici Usa. La prossimità con i Repubblicani su questo e altri temi culturali, come le politiche "pro-vita" e diritti Lgbt, è invece molto forte e Meloni, pur cercando di evitare attriti, non ha mancato di sottolinearlo. Non a caso l'ospite straniero più atteso ad Ateju, l'annuale kermesse di Fratelli d'Italia, è stato il magnate Elon Musk, sempre più spostato su posizioni di destra, che nell'occasione si è espresso contro l'immigrazione come soluzione alla denatalità³².

Tendenzialmente positiva sul fronte politico e di sicurezza, la relazione italo-americana è stata ottima in campo commerciale. A fine settembre l'export italiano verso gli Stati Uniti ha sfiorato i 50 miliardi di euro, un incremento del

²⁹ Gaia Ravazzolo, "Così Fincantieri spinge negli Usa. Siglato accordo per la quarta fregata Constellation", in *Formiche*, 19 maggio 2023, <https://formiche.net/?p=1554600>.

³⁰ Agenzia per la cybersicurezza nazionale, *Cybersicurezza, il Direttore Generale Prefetto Bruno Frattasi negli Usa*, 11 novembre 2023, <https://www.acn.gov.it/notizie/contenuti/cybersicurezza-il-direttore-generale-prefetto-bruno-frattasi-negli-usa>.

³¹ Jason Horowitz, "Biden and Meloni May Find Common Ground at White House", in *The New York Times*, 27 luglio 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/27/world/europe/biden-meloni-italy-white-house.html>.

³² "Elon Musk ad Ateju 2023, sul palco con il figlio", in *Ansa*, 17 dicembre 2023, https://www.ansa.it/canale_tecnologia/notizie/tecnologia/2023/12/16/elon-musk-ad-atreju-2023-sul-palco-con-il-figlio_2c183e95-29e7-41d5-8411-7944c3883bf1.html. Sulla collocazione politica di Musk, si vedano tra gli altri Zachary Basu, "The Republicanization of Elon Musk", in *Axios*, 1 dicembre 2022, <https://www.axios.com/2022/12/01/elon-musk-twitter-republican-conservative-politics>; e Charlie Warzel, "Elon Musk Is a Far-Right Activist", in *The Atlantic*, 11 dicembre 2023, <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2022/12/elon-musk-twitter-far-right-activist/672436>.

3,5 per cento rispetto allo stesso periodo (gennaio-settembre) del 2022, che già era stato un anno record (Figura 3). Prendendo il dato disaggregato del 2022, i principali settori di esportazione sono agro-alimentare, moda, prodotti chimici e raffinati di petrolio, lavorati minerali non metalliferi, metallurgia e prodotti in metallo, elettronica e ottica, apparecchiature elettriche, autoveicoli e grandi mezzi di trasporto, prodotti farmaceutici, nonché macchinari. L'import, che a settembre era di poco superiore a 18 miliardi di euro, invece è un po' calato (-3,1 per cento rispetto al periodo gennaio-settembre 2022). Sempre prendendo i dati disaggregati 2022 come riferimento, gli italiani acquistano dagli Usa soprattutto prodotti di miniere e cave, prodotti chimici, farmaceutici e metallurgici, elettronica, macchinari e apparecchiature, e grandi mezzi di trasporto³³.

Figura 3 | Volume degli scambi commerciali tra Italia e Stati Uniti, 2018-2023



Nota: *dati riferiti al periodo gennaio-settembre 2023.

Fonte: InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Usa)*, cit.

³³ Per i dati dell'interscambio commerciale aggiornati a settembre 2023 si veda il sito InfoMercatiEsteri: Scambi commerciali (Usa), https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=55.

Sul piano degli investimenti diretti, infine, è il caso di segnalare l'approvazione da parte del consiglio d'amministrazione di Tim della vendita della rete a una società di nuova costituzione (Netco) di cui il fondo Usa Kkr sarà il principale azionista (gli altri saranno il Ministero dell'Economia e delle finanze e il fondo italiano F2i). L'operazione dovrebbe perfezionarsi entro l'estate del 2024, sempre che passi il vaglio dell'antitrust europea e del governo italiano (che si è detto favorevole) e non sia bloccato in tribunale da Vivendi, principale azionista di Tim e contrario all'operazione³⁴. L'operazione andrà verosimilmente a ingrandire lo stock di investimenti diretti Usa in Italia, che nel 2022 era fermo a circa 26,1 miliardi dollari (in calo dell'1,9 per cento rispetto al 2021, dovuto al crollo verticale – oltre il 70 per cento – dei flussi). Migliore il trend degli investimenti diretti italiani negli Usa, che nel 2022 erano saliti a quasi 40 miliardi di dollari in stock e 5,4 miliardi in flussi (con aumento di quasi il 70 per cento rispetto all'anno precedente)³⁵.

³⁴ Francesco Bertolino, "Tim, via libera del cda alla vendita della rete a Kkr per 22 miliardi. Vivendi non ci sta: «Illegittimo»", in *Corriere della Sera*, 5 novembre 2023, https://www.corriere.it/economia/finanza/23_novembre_05/tim-via-libera-cda-vendita-rete-kkr-22-miliardi-non-si-passera-dall-assemblea-61d52b32-7bff-11ee-8eea-fc9ff09b1145.shtml.

³⁵ Agenzia ICE di New York, *Investimenti bilaterali Usa-Italia - 2023*, ottobre 2023, <https://www.ice.it/it/area-clienti/ricerche/note-informative-mercati/dettaglio/22763>.

4. I rapporti con la Cina

di Beatrice Gallelli

Il dibattito sulle relazioni tra Italia e Repubblica popolare cinese (Rpc) nel 2023 è stato dominato dalla questione del rinnovo del memorandum d'intesa (MoU) con cui nel 2019 il governo italiano, formato dalla coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, aveva aderito alla *Belt and Road Initiative* (Bri) – il grande progetto geoeconomico di Pechino basato sulla fornitura di investimenti infrastrutturali e crediti di aiuto in Asia, Europa, Africa e America latina, per lo sviluppo della connettività e degli scambi economici e culturali tra continenti¹. Secondo quanto stipulato, l'accordo si sarebbe rinnovato automaticamente per un altro quinquennio nel marzo 2024, in assenza di revoca da parte di uno dei due governi con un anticipo di almeno tre mesi. La presidente del Consiglio Giorgia Meloni, in campagna elettorale, aveva definito l'accordo bilaterale un "grosso errore" e aveva sin da allora mostrato forti perplessità su un possibile rinnovo². In linea con questa posizione, come è stato riportato dal *Corriere della Sera*, il governo ha comunicato alle autorità cinesi il ritiro formale all'inizio di dicembre 2023³. Nell'uscire dalla Bri l'attuale esecutivo ha confermato quell'approccio pragmatico nei confronti di Pechino che ha adottato da quando è entrato in carica, manifestando il pieno interesse a mantenere aperto il dialogo con la seconda economia mondiale, ma segnalando il proprio riposizionamento strategico verso Washington. Non a caso, l'uscita è stata di basso profilo, senza nemmeno un comunicato ufficiale da parte delle autorità italiane, in modo da non irritare la controparte cinese⁴. Probabilmente con il medesimo obiettivo,

¹ Le versioni in inglese e in italiano del memorandum sono disponibili nel sito del Governo: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf; https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

² "Meloni, non rinnoverei adesione a Belt and Road della Cina", in *Ansa*, 23 settembre 2022, https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/23/meloni-non-rinnoverei-adesione-a-belt-and-road-della-cina_fc052ee4-9e8d-4da0-b775-d84bcc23df17.html.

³ Marco Galluzzo, "L'Italia è uscita dalla Via della Seta: la nota d'addio consegnata a Pechino", cit.

⁴ Lorenzo Lamperti, "Via della Seta addio. L'Italia se ne va senza fare rumore", in *il manifesto*, 7 dicembre

non ha avuto luogo il dibattito parlamentare sull'argomento auspicato in precedenza dalla presidente del Consiglio, la quale ha posticipato il suo viaggio in Cina a data da destinarsi⁵.

L'addio alla cosiddetta "Nuova Via della Seta" è stato bilanciato dall'impegno a rilanciare il partenariato strategico istituito dal secondo governo Berlusconi (2001-2006), che nel 2024 celebra il suo ventennale. Analizzando gli scarsi risultati ottenuti dal MoU del 2019, specialmente se paragonati al volume di scambi che altri Paesi europei – Germania e Francia in primis – hanno sviluppato con il gigante asiatico nonostante non avessero aderito alla Bri, il ministro degli Esteri Antonio Tajani, nel corso della sua visita in Cina a inizio settembre, ha definito il partenariato strategico "molto più importante della Via della Seta"⁶. Il MoU era infatti stato firmato, al termine di un'intensa opera diplomatica promossa, tra gli altri, dall'allora sottosegretario allo Sviluppo economico Michele Geraci (Lega), allo scopo di attrarre investimenti cinesi in Italia ed equilibrare la bilancia commerciale che pendeva – e pende ancor oggi – a favore della Cina⁷. In questi ultimi cinque anni però – anche a causa di fattori esogeni, primi fra tutti la pandemia e il mutato contesto internazionale – le aspettative iniziali non sono state soddisfatte. Nel 2022, ad esempio, quando le esportazioni italiane in Cina hanno raggiunto la cifra record di 16,4 miliardi di euro, le importazioni dalla Cina in Italia hanno registrato un valore pari a più del triplo, oltrepassando i 57 miliardi. Nei primi nove mesi del 2023, nonostante le esportazioni italiane verso la Cina abbiano registrato un aumento del 25,1 per cento su base annua (per un valore complessivo di 14,8 miliardi di euro), trainate dai settori farmaceutico e del tessile e abbigliamento, a fronte di un calo delle importazioni dalla Cina (pari a 35,8 miliardi di euro) del 20,6 per cento, il saldo della bilancia commerciale è rimasto comunque ampiamente negativo (Figura 4)⁸. Anche sul piano degli investimenti continua a persistere

2023, <https://ilmanifesto.it/via-della-seta-addio-litalia-se-ne-va-senza-fare-rumore>.

⁵ Simone Canettieri e Giulia Pompili, "Meloni rinuncia alla Cina per non aprire un altro fronte", in *Il Foglio*, 14 novembre 2023, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2023/11/15/news/meloni-rinuncia-alla-cina-per-non-aprire-un-altro-fronte-5900949>.

⁶ "Tajani: 'Partenariato strategico più importante di Via della Seta'" (video), in *Il Sole 24 Ore*, 4 settembre 2023, <https://stream24.ilssole24ore.com/video/mondo/tajani-partenariato-strategico-piu-importante-via-seta/AFrCa2j>.

⁷ Beatrice Gallelli e Francesca Ghiretti (a cura di), *The Belt and Road Initiative in Italy. Five Case Studies*, Bern, Peter Lang, 2023, <https://www.peterlang.com/document/1321488>.

⁸ InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Cina)*, https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=122.

uno squilibrio importante tra il volume degli investimenti diretti italiani in Cina (che al 2022 equivaleva a 15,5 miliardi di euro) e quelli cinesi in Italia (che ammontavano a 2,3 miliardi di euro nello stesso anno)⁹. Ciò detto, resta aperta la questione relativa a quanto il mutato contesto internazionale e l’impatto della pandemia abbiano pesato nel determinare questo scenario, limitando il potenziale di cooperazione tra i due Paesi.

Figura 4 | Volume degli scambi commerciali tra Italia e Cina prima e dopo l’entrata in vigore del MoU



Nota: * dati riferiti al periodo gennaio-settembre 2023.

Fonte: InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Cina)*, cit.

Da un punto di vista politico, fino alle rivelazioni di stampa sul ritiro di Roma dal MoU, l’Italia era l’unico Paese del G7 ad aver abbracciato ufficialmente l’iniziativa cinese, attirandosi aspre critiche da parte statunitense e, in certa misura, anche europea¹⁰. La firma del MoU era infatti arrivata in un momento

⁹ Ibid.

¹⁰ Nelle istituzioni europee vi era anche chi non vedeva in modo completamente negativo il MoU tra Italia e Cina: Giulio Pugliese, ‘Italy and China: Much Ado about an MoU’, in *East Asian Policy*, vol. 12, n. 4 (2020), p. 73-89, DOI 10.1142/S179393052000032X.

in cui le relazioni tra la Cina e l'“Occidente” stavano rapidamente cambiando¹¹ e si erano deteriorate a causa, tra l'altro, della guerra commerciale dichiarata dall'amministrazione Trump contro Pechino a partire dai primi mesi del 2018. Peraltro, negli stessi giorni in cui Xi Jinping si recava in visita di Stato in Italia per firmare l'accordo, a Bruxelles si discuteva della necessità di adottare un approccio europeo per gestire le relazioni con la Rpc: la firma di un accordo bilaterale tra un Paese Ue e la Cina sembrava quindi andare decisamente controcorrente¹². Con l'inasprirsi delle tensioni tra Rpc e Stati Uniti sotto l'amministrazione Biden, e a fronte dell'approccio europeo sempre più cauto nelle relazioni con Pechino – ormai riconosciuta come “rivale sistemico” – i vari governi italiani succedutisi dal 2019 ad oggi hanno cercato di arginare i rischi derivanti dagli accordi stipulati contestualmente al MoU: tra gli strumenti adottati, si segnala il *golden power* tramite cui è stata bloccata l'acquisizione di aziende considerate strategiche¹³. Con l'uscita definitiva dalla cornice di cooperazione con Pechino nel dicembre 2023, l'esecutivo di Giorgia Meloni ha quindi confermato in modo inequivocabile il riposizionamento del Paese all'interno delle sue alleanze tradizionali. Non a caso, l'uscita dalla Bri è stata comunicata alle autorità cinesi pochi giorni prima del vertice Ue-Cina, il primo in presenza dopo quattro anni, segnalando il desiderio di inquadrare le relazioni bilaterali tra Italia e Cina – e il mancato rinnovo del MoU – all'interno della più ampia cornice delle relazioni Ue-Cina.

In conclusione, durante il 2023 il governo di Giorgia Meloni ha fatto della gestione del dossier Cina un punto di accordo con gli Stati Uniti e con gli alleati europei. In vista della presidenza italiana del G7 nel 2024, il Paese potrà presentarsi senza ambiguità come un alleato affidabile per i propri partner tradizionali. Resta però aperta la sfida su come coniugare questa rafforzata posizione nel campo occidentale con la necessità di continuare il dialogo con la

¹¹ La firma del MoU era in realtà in linea con la politica italiana verso la Cina che aveva caratterizzato i precedenti esecutivi; tuttavia, proprio nel momento della firma le circostanze internazionali stavano subendo una trasformazione importante. Si veda Giulio Pugliese, Francesca Ghiretti e Aurelio Insisca, “Italy's Embrace of the Belt and Road Initiative: Populist Foreign Policy and Political Marketing”, in *International Affairs*, vol. 98, n. 3 (May 2022), p. 1033-1051, <https://doi.org/10.1093/ia/iia039>.

¹² Nicola Casarini, “Rome-Beijing: Changing the Game. Italy's Embrace of China's Connectivity Project, Implications for the EU and the US”, in *IAI Papers*, n. 19|05 (marzo 2019), <https://www.iai.it/node/10105>.

¹³ Sui rischi derivanti dagli accordi stipulati contestualmente alla firma del MoU si veda: Beatrice Gallelli e Lorenzo Mariani, “China in Italy: Risk Assessment and Preventive Solutions”, in *IAI Papers*, n. 21|52 (dicembre 2021), <https://www.iai.it/node/14476>.

Repubblica popolare cinese. È ancora presto per dire se da Pechino ci saranno ritorsioni – che ad oggi non sono state messe in atto – per il mancato rinnovo del MoU. Quella italiana è una decisione dalla forte portata simbolica per la dirigenza cinese: l'Italia è infatti il primo Paese a uscire dalla Bri, proprio nel momento in cui i cittadini italiani andranno a beneficiare della liberalizzazione sui visti d'ingresso per entrare nell'ex "Impero di mezzo". Anche in assenza di iniziative esplicite, è quindi verosimile aspettarsi che Pechino assuma una postura meno accondiscendente nella gestione di questioni bilaterali. La sfida principale per l'esecutivo Meloni sarà quella di rilanciare il "partenariato strategico" con la Cina e presentare, allo stesso tempo, la decisione sul MoU come un contributo italiano alla definizione di una politica unitaria europea nei confronti della Rpc, in un momento in cui l'Ue appare sempre più prudente nelle sue relazioni con Pechino, come suggerito dal recente avvio di indagini sui sussidi ai veicoli elettrici cinesi¹⁴.

In parallelo, di pari passo all'esacerbarsi dello scontro retorico con la Cina popolare, gli Stati Uniti e l'Europa hanno cercato di rafforzare i legami con l'India, con la quale invece l'"Occidente" condividerebbe i valori democratici. In quest'ottica va letto il progetto dell'India-Middle East-Europe Economic Corridor (Imeec), il corridoio tra India ed Europa che passa per il Medio Oriente. Lanciato dalla presidente Ursula von der Leyen insieme al primo ministro indiano Narendra Modi nel corso del G20 di settembre 2023, l'Imeec è stato espressamente promosso dagli Stati Uniti come l'alternativa alla Via della Seta cinese, venendo ribattezzato "Via del cotone"¹⁵. La presidente del Consiglio Giorgia Meloni, che già si era recata in India a inizio marzo come ospite d'onore del Raisina Dialogue annunciando assieme al primo ministro Modi l'elevazione dei rapporti bilaterali a partenariato strategico e una rafforzata cooperazione in materia di difesa ed energia, ha subito dichiarato il proprio pieno appoggio all'iniziativa e il "ruolo decisivo" che l'Italia intende assumere¹⁶. Tuttavia, la "riscoperta" dell'India come partner asiatico affidabile in funzione

¹⁴ Commissione europea, *La Commissione avvia un'inchiesta sulle auto elettriche cinesi*, 4 ottobre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4752.

¹⁵ Marco Masciaga, "Via del cotone, un corridoio verso l'Asia per fare concorrenza alla Via della seta", in *Il Sole 24 Ore*, 17 settembre 2023, <https://24plus.ilssole24ore.com/art/via-cotone-corridoio-l-asia-fare-concorrenza-via-seta-AFFMeNs>.

¹⁶ Governo, *Vertice G20, l'intervento del Presidente Meloni all'evento PGII*, 9 settembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/23528>.

anticinese avviene in un contesto segnato dalle tendenze illiberali mostrate dallo stesso governo Modi¹⁷ e dalla sua “ambiguità strategica”¹⁸ nei confronti dell’aggressione russa all’Ucraina – mai condannata da Nuova Delhi. Più in generale, resta da verificare la misura in cui l’Italia continuerà ad ampliare il raggio dei rapporti con il cosiddetto Indo-Pacifico nel suo complesso – regione di importanza sempre maggiore per l’alleato atlantico, ma nei confronti della quale è stato ad oggi elaborato solo un “contributo italiano” alla strategia europea¹⁹ – andando oltre la dimensione economico-commerciale per approfondire anche gli ambiti strategici e di sicurezza.

¹⁷ Diego Maiorano, “How Democratic Is the ‘World’s Largest Democracy’?”, in *IAI Commentaries*, n. 23|15 (marzo 2023), <https://www.iai.it/node/16781>.

¹⁸ Teresa Mettela, “What’s behind India’s strategic neutrality on Russia’s invasion of Ukraine”, in *ABC News*, 29 marzo 2023, <https://abcnews.go.com/Politics/india-remaining-neutral-russias-invasion-ukraine/story?id=97891228>.

¹⁹ Maeci, *Il contributo italiano alla strategia europea per l’Indo-Pacifico*, 20 gennaio 2022, <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/03/Gennaio-2022.pdf>.

5. I rapporti con il Medio Oriente e il Nord Africa

di Maria Luisa Fantappié

Sin dagli esordi, la politica estera del governo di Giorgia Meloni verso la sponda sud del Mediterraneo è stata segnata da due principali obiettivi: quello di attenuare i flussi migratori che passano per la rotta del Mediterraneo centrale e fanno dell'Italia la prima linea degli arrivi dei migranti, e quello di accrescere le partnership in ambito energetico per far fronte alla drastica riduzione delle importazioni di fonti fossili dalla Russia, trasformando l'Italia in un corridoio di esportazione energetica dal Mediterraneo verso i Paesi dell'Europa centrale. Attorno a questi due nodi si è articolata l'aspirazione di fare dell'Italia un capofila a livello europeo nel proporre un approccio innovativo verso il Sud del mondo, e in particolare verso il continente africano.

L'impegno italiano verso il Mediterraneo allargato – un'area che abbraccia non solo le coste del *mare nostrum* ma anche il suo entroterra africano e mediorientale – è una scelta intuitiva e pragmatica. In quest'area l'Italia ha relativamente campo libero. Da più di un decennio gli Stati Uniti hanno alleggerito il loro impegno politico e militare in Medio Oriente, spostando risorse verso l'Indo-Pacifico, nuovo perno strategico per la competizione con la Cina. Più di recente, la guerra in Ucraina ha spinto i Paesi dell'Europa centrale e settentrionale a rivolgere le proprie attenzioni a est, nel tentativo di contenere la Russia, lasciando a Francia, Italia e Spagna più margine di manovra nel Mediterraneo.

Gli errori di Macron in Africa – culminati con il ritiro militare francese dal Mali – hanno poi aperto al governo Meloni l'opportunità di rivendicare la necessità di una relazione più paritaria tra Europa e Africa, promettendo di investire nello sviluppo del continente africano¹. Nei primi mesi del suo mandato la

¹ Si veda Stephen Smith, "Macron's Mess in the Sahel", in *Foreign Affairs*, 10 marzo 2022, <https://www.foreignaffairs.com/node/1128621>.

presidente Meloni ha fortemente promosso gli sforzi di diplomazia energetica verso il Nord Africa, ottenendo ottimi risultati. A partire da gennaio 2023 la presidente del Consiglio ha visitato l'Algeria (che ha sostituito la Russia come primo esportatore di gas in Italia) concludendo accordi in ambito energetico². Il governo Meloni ha poi supportato la firma di accordi tra l'Eni e la Libyan National Oil Production Corporation rafforzando il ruolo dell'azienda italiana come operatore energetico nel Paese³. A ottobre 2023 Eni ha inoltre firmato un accordo della durata di 27 anni con il Qatar per la fornitura di gas liquefatto⁴.

Accanto agli accordi energetici, l'altro nodo fondamentale che il governo ha dovuto gestire nei rapporti con il Mediterraneo allargato è stato quello delle migrazioni, che si associa necessariamente a più ampie considerazioni relative alla stabilità politica e allo sviluppo socio-economico della regione. L'annuncio del cosiddetto Piano Mattei, il piano che si propone di delineare la politica italiana verso l'Africa subsahariana e il vicinato Sud dell'Europa (si veda il box dedicato), esprime un'intuizione e un'ambizione potenzialmente positiva da parte del governo. Ad oggi manca però di una forma di operazionalizzazione che la renda effettivamente realizzabile. Così, al di là delle buone intenzioni, l'azione del governo nella lotta contro l'immigrazione non sempre ha avuto un respiro sufficientemente ampio, venendo condotta a tratti unilateralmente e in isolamento da altri Paesi europei. La ricerca di accordi ad hoc con i governi della Libia e della Tunisia è sintomo di una politica ancora molto vincolata da obiettivi di politica interna⁵. L'appello al partenariato paritario con l'Africa lanciato dalla presidente Meloni all'Assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2023⁶ non si è tradotto, nel corso dell'anno, in un approccio realmente olistico al tema, capace di intervenire anche sui nodi di fondo che attraversano la politica e la società dei Paesi coinvolti, spesso guidati da leadership clientelari, inefficaci

² Si veda "Italy plays on historic heartstrings with Algeria to boost energy ties", in *France 24*, 23 gennaio 2023, <https://www.france24.com/en/africa/20230123-italy-plays-on-historic-heartstrings-with-algeria-to-boost-critical-energy-ties>.

³ Si veda Gavin Jones, "Italy's Eni sign 8 billion Libya gas deal as PM Meloni visits Tripoli", in *Reuters*, 29 gennaio 2023 <http://reut.rs/3wCNEng>.

⁴ Si veda Yousef Saba, "Qatar signs 27-year gas supply deal with Italy's Eni", in *Reuters*, 23 ottobre 2023, <http://reut.rs/4073tjT>.

⁵ Si veda Paolo Cappelleri, "Meloni a Tripoli, patto sul gas e trattativa sui migranti", in *Ansa*, 29 gennaio 2023, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2023/01/28/meloni-intesa-italia-libia-per-potenziare-guardia-costiera-_fc86d2f8-f92e-4c5e-b14d-d132752b17af.html.

⁶ Si veda Governo, *Intervento del Presidente Meloni alla 78ma Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, 20 settembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/23620>.

nel contenere la migrazione e responsabili di abusi di diritti verso le proprie popolazioni. Gli accordi conclusi sia in materia energetica che migratoria mancano inoltre di una strategia volta a sostenere l'integrazione regionale in Maghreb come in Medio Oriente – condizione necessaria all'attenuazione dei conflitti (si pensi a quello del Sahara Occidentale, oppure a quello in corso tra Israele e Palestina) e alla stabilità di queste regioni.

Nel corso del 2023 due dossier sono stati emblematici nell'evidenziare ambizioni e limiti della politica estera del governo Meloni verso il Mediterraneo allargato: il patto con la Tunisia di Kaïs Saïed e il posizionamento rispetto al conflitto Israele-Hamas. In entrambi i casi, riprendendo le parole di un responsabile politico africano, la presidente del Consiglio è sembrata "dire le cose giuste" ma poi "farne altre"⁷. Il rischio è che dopo aver alimentato le aspettative di un impatto positivo nei Paesi della regione, l'Italia si debba scontrare con l'incapacità di stare al passo con le promesse fatte, non riuscendo a dare un contributo efficace né sul piano della *governance* e del contrasto delle fragilità socio-economiche, né nel proporre soluzioni di lungo termine alla questione migratoria, né infine a colmare il crescente divario politico tra Occidente e Sud del mondo.

L'accordo con la Tunisia, concluso dalla Commissione europea su spinta italiana, esemplifica i punti di forza e le debolezze di questo approccio. La volontà di leadership italiana in Europa e nel Mediterraneo si è qui concretizzata in un accordo promosso come successo di politica estera e come soluzione al problema degli arrivi. Più che offrire soluzioni realmente sostenibili, però, il memorandum rischia di ridursi a un accordo di corto respiro tra governi interessati principalmente a consolidare un'immagine di successo in politica estera e interna.

Di fronte all'incombente crisi economica della Tunisia⁸, il crescere del numero delle partenze dalle coste tunisine verso l'Italia ha spinto il governo di Roma a lanciare un'iniziativa europea per negoziare un'intesa con il presidente Kaïs Saïed. Firmato a luglio 2023, il memorandum Europa-Tunisia promette un

⁷ Conversazione con l'autrice, Doha, 10 dicembre 2023.

⁸ Michaël Ayari e Riccardo Fabiani, "To Deal or not to Deal: How to Support Tunisia out of its Predicament", in *IAI Commentaries*, n. 23|63 (dicembre 2023), <https://www.iai.it/it/node/17884>.

partenariato paritario per risolvere le cause profonde della migrazione nel più ampio quadro del sostegno allo sviluppo economico della Tunisia⁹. Più che di un partenariato ad ampio spettro si tratta in realtà di un accordo che prevede principalmente programmi di supporto all'occupazione giovanile, al settore agricolo e alla guardia costiera tunisina – tutti incentivi per convincere Saïed non solo alla firma dell'accordo con il Fondo monetario internazionale per evitare il collasso economico del Paese, ma anche a un controllo più rigido sulle partenze irregolari.

L'accordo è stato emblematico del protagonismo di Giorgia Meloni nel proporsi come iniziatrice di un nuovo approccio europeo verso il Nord Africa. In Europa è riuscita a ottenere il sostegno della presidente della Commissione Ursula von der Leyen e di altri stati europei preoccupati per il crescere degli arrivi. Ma ha anche suscitato le riserve di altri Paesi membri che non ne condividevano gli obiettivi e avevano obiezioni collegate al loro insufficiente coinvolgimento nella fase preparatoria dell'accordo stesso. L'accordo ha al contempo fornito al presidente Saïed la legittimità di cui aveva bisogno in un momento in cui era sotto attacco in Occidente per le restrizioni sempre più forti imposte all'opposizione parlamentare e alla società civile. Se l'accordo ha quindi fornito capitale politico a entrambe le parti, non ha tuttavia risolto il problema della Tunisia come "collo della bottiglia" della migrazione irregolare proveniente dal Sahel e dall'Africa sub-sahariana.

Al di là del calo delle partenze dalle coste tunisine registrato negli ultimi mesi dell'anno, restano dubbi sostanziali sull'efficacia di un memorandum di questo genere nell'incidere sulle cause profonde delle migrazioni attraverso il sostegno allo sviluppo economico. Saïed ha infatti successivamente rifiutato gli incentivi europei e non ha firmato l'accordo con il Fondo monetario internazionale¹⁰. La crisi economica nel Paese ha accentuato il carattere clientelare del regime tunisino, rendendo la burocrazia e il settore della sicurezza vulnerabili alla corruzione e inefficienti. Il personale della guardia costiera intrattiene rapporti

⁹ Si veda il testo del memorandum: *Mémoire d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie*, 16 luglio 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3887.

¹⁰ "Tunisia's Saïed rejects EU financial aid, casting doubt on immigration deal", in *France 24*, 10 ottobre 2023, <https://www.france24.com/en/africa/20231003-tunisia-s-saied-rejects-eu-financial-aid-casting-doubt-on-an-immigration-deal>.

con i trafficanti ed è direttamente implicato nel traffico di migranti¹¹. Insomma, la questione migratoria può dirsi temporaneamente alleviata ma rimane irrisolta a livello strutturale.

Accordi bilaterali tra capi di Stato e di governo o vertici di leader africani – come quello previsto a Roma per l’inizio del 2024 – possono essere certamente un punto di partenza, ma non possono costituire l’unica base di una relazione duratura e paritaria tra Europa, Italia e Africa. Se non accompagnati da un approccio più ampio capace di innescare dinamiche positive sul piano della *governance*, degli assetti socio-economici e della stabilità nel medio-lungo periodo, questo tipo di accordi rischia solo di rafforzare leadership politiche clientelari affiancate da istituzioni deboli e poco efficienti, rendendole ancora più incapaci di essere un interlocutore affidabile per la lotta al traffico di migranti.

Un altro banco di prova per il governo italiano nei rapporti col Mediterraneo allargato è il conflitto tra Israele e Hamas. Dal 7 ottobre, data in cui militanti di Hamas hanno lanciato un attacco a sorpresa di natura terroristica contro Israele, il governo israeliano di Benjamin Netanyahu ha intrapreso un’azione militare che ha portato alla quasi totale distruzione della parte nord della striscia di Gaza e costretto la maggior parte della popolazione a rifugiarsi a sud, al confine con l’Egitto¹². Il numero di vittime è elevatissimo e continua a crescere ogni giorno. Nell’immediato la reazione europea agli eventi del 7 ottobre è stata quella di condannare gli attacchi di Hamas e sostenere – talvolta incondizionatamente – il diritto all’autodifesa di Israele, pur ribadendo l’impegno per la soluzione “due popoli, due Stati”¹³. Nel corso delle settimane, quando l’azione militare di Israele ha assunto sempre di più i caratteri di una punizione collettiva verso la popolazione civile, molti governi europei hanno attenuato il loro sostegno a Israele, invocando il rispetto del diritto internazionale e umanitario¹⁴.

¹¹ Refugees International, *Abuse, Corruption, and Accountability: Time to Reassess EU & U.S. Migration Cooperation with Tunisia*, 16 novembre 2023, p. 21-24, <https://www.refugeesinternational.org/?p=8298>.

¹² Si veda Ocha, *Hostilities in the Gaza Strip and Israel. Flash Updates*, <https://www.ochaopt.org/updates>.

¹³ Maria Luisa Fantappiè e Nathalie Tocci, “Europe is Stuck Over the Israel-Hamas War”, in *IAI Commentaries*, n. 23|60 (novembre 2023), <https://www.iai.it/it/node/17776>.

¹⁴ Mared Gwyn Jones, “No EU call for Gaza ceasefire despite Belgium and Ireland’s pleas”, in *Euronews*, 15 dicembre 2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/15/no-eu-call-for-gaza-ceasefire-despite-belgium-and-irelands-pleas>.

Il governo italiano non si è particolarmente distinto dalla linea prevalente in Europa. Nei giorni successivi al 7 ottobre a una dichiarazione di sostegno a Israele¹⁵ ha fatto seguito la visita della presidente Meloni nel Paese¹⁶. Un passaggio particolarmente rilevante è stato quello della doppia astensione italiana sulle risoluzioni presentate all'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 27 ottobre e il 12 dicembre, rispettivamente per una tregua e un cessate il fuoco umanitario con il rilascio incondizionato di tutti gli ostaggi (Figura 5)¹⁷.

Figura 5 | Il voto degli Stati membri dell'Unione europea sulle due risoluzioni per il cessate il fuoco in Palestina



Fonte: Unric, *EU overwhelmingly votes at UN for humanitarian ceasefire in Gaza*, cit.

¹⁵ Governo, *Israele, il comunicato congiunto dei Leader del Quint*, 20 ottobre 2023, <https://www.governo.it/it/node/23850>.

¹⁶ Governo, *Visita del Presidente Meloni in Israele*, 21 ottobre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24002>.

¹⁷ "Assemblea Generale adotta risoluzione per cessate il fuoco a Gaza; l'Italia si astiene", in *Onultalia*, 27 ottobre 2023, <https://www.onultalia.com/?p=86579>; UN Regional Information Center for Western Europe, *EU overwhelmingly votes at UN for humanitarian ceasefire in Gaza*, 13 dicembre 2023, <https://unric.org/en/eu-overwhelmingly-votes-at-un-for-humanitarian-ceasefire-in-gaza>.

In entrambi i casi i 27 Paesi Ue sono andati in ordine sparso, con 8 voti a favore, 15 astensioni e 4 voti contrari il 27 ottobre, e 17 voti a favore, 8 astensioni e 2 voti contrari il 12 dicembre, a testimonianza della crescente preoccupazione tra i partner europei per le conseguenze umanitarie del conflitto. Anche se l'appello al rispetto del diritto internazionale e umanitario è sempre rimasto al centro delle dichiarazioni italiane, la doppia astensione di Roma in sede di Assemblea generale può essere percepita come un segnale in controtendenza rispetto all'ambizione di fare da ponte tra Occidente e Sud globale, alla luce della solidarietà che i Paesi e le società del Medio Oriente e del Nord Africa hanno espresso verso i civili palestinesi.

Nonostante il ruolo complessivamente defilato dell'Italia rispetto al conflitto in corso, vanno comunque segnalate alcune iniziative diplomatiche da parte del governo volte a evitare un'escalation e alleviare le conseguenze umanitarie, come l'appello del ministro degli Esteri Antonio Tajani per il ritorno alla trattativa politica tra le parti¹⁸, e l'invio della nave ospedale Vulcano al largo delle coste di Gaza¹⁹. Solo un impegno costante di concerto con le diplomazie del mondo arabo e islamico per un cessate il fuoco umanitario a Gaza, tuttavia, potrebbe rendere realmente credibili le credenziali dell'Italia come interlocutore privilegiato per il Sud del mondo.

Infine, nel nuovo scenario determinato dal conflitto israelo-palestinese, tra gennaio 2023 e dicembre 2024, la stabilità della regione è stata ulteriormente minacciata dalla serie di attacchi contro imbarcazioni commerciali condotti nel Mar Rosso dagli Houthi, un gruppo yemenita che intrattiene legami con Teheran, a cui una coalizione guidata dagli Stati Uniti e Regno Unito ha risposto con una serie di bombardamenti aerei²⁰. Il governo italiano, pur condannando fermamente le violazioni del diritto internazionale da parte degli Houthi, non ha tuttavia partecipato alla coalizione promossa da Washington, auspicando invece la formazione di una missione navale europea dedicata alla protezione delle imbarcazioni nell'area.

¹⁸ Camera, "Comunicazioni del Governo sulla situazione e le prospettive in Medio Oriente a seguito degli attacchi di Hamas contro Israele", in *Resoconti stenografici, Seduta n. 175*, 10 ottobre 2023, p. 7-10, <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0175/stenografico.pdf>.

¹⁹ "Italian humanitarian aid to enter Gaza soon", in *Reuters*, 14 novembre 2014, <https://www.reuters.com/world/middle-east/italian-humanitarian-aid-enter-gaza-soon-minister-2023-11-14>.

²⁰ Richard Partington, "What is the Red Sea crisis, and what does it mean for global trade?", in *The Guardian*, 3 gennaio 2024, <https://www.theguardian.com/p/py9af>.

Il Piano Mattei per l’Africa

di Filippo Simonelli e Leo Goretti

Il “Piano Mattei” è l’idea attraverso cui, sin dal suo insediamento nell’ottobre 2022, il governo Meloni si è proposto di articolare una strategia di collaborazione con il continente africano. A partire dal nome scelto, esplicito riferimento al fondatore dell’Eni e alla sua visione del mondo, il Piano è stato presentato come apripista di un nuovo paradigma di collaborazione tra Roma e i partner del continente africano. L’idea di fondo che caratterizza il Piano, ribadita più volte dalla presidente del Consiglio e da altri esponenti dell’esecutivo, è quella di proporre un modello di “cooperazione virtuosa e non predatoria” con i Paesi africani, che contribuisca alla stabilità e alla sicurezza del continente, contrasti le “cause profonde della migrazione” e possa essere fonte di ispirazione anche per altri Paesi europei²¹. Questo approccio indubbiamente ambizioso ha suscitato un certo interesse tra osservatori e media internazionali, che si sono chiesti se il Piano Mattei possa segnare l’inizio di un nuovo corso per la politica estera italiana verso il continente.

Nel corso del 2023, tuttavia, gli ambiti effettivi di azione e il perimetro complessivo del Piano sono rimasti ancora piuttosto incerti. Il 3 novembre il Consiglio dei ministri ha deliberato su un decreto-legge, poi convertito in legge a inizio gennaio 2024²², che si limita a organizzare la struttura di *governance* del Piano e a definirne in maniera generica le priorità di azione e gli ambiti di intervento: questi ultimi sono ben 17, e spaziano da cooperazione allo sviluppo, promozione di relazioni in ambito commerciale, energetico e infrastrutturale, sostegno a imprenditoria e occupazione, tutela dell’ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, agricoltura, sanità,

²¹ Governo, *Consiglio europeo del 14-15 dicembre, le Comunicazioni del Presidente Meloni alla Camera*, 12 dicembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24561>.

²² Decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161: *Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023;161>; Servizio Studi della Camera, *D.L. 161/2023 - Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano*, 10 gennaio 2024, <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/disposizioni-urgenti-per-il-piano-mattei-per-lo-sviluppo-in-stati-del-continente-africano.html>.

istruzione, formazione, ricerca, cultura e turismo, fino alla prevenzione e al contrasto dell'immigrazione irregolare e alla gestione dei flussi migratori legali – significativamente posti in coda al corposo elenco. Il decreto-legge, che definisce un orizzonte quadriennale per il Piano, prevede inoltre la possibilità di sviluppare strategie territoriali differenziate riferite a specifiche aree del continente africano. Da un punto di vista organizzativo viene istituita una cabina di regia interministeriale *ad hoc* presieduta dal capo del governo, aperta alla partecipazione di attori esterni (imprese pubbliche e private, esperti, esponenti della società civile), incaricata di finalizzare il Piano e monitorarne l'attuazione attraverso il coordinamento dei diversi soggetti interessati. Sul piano operativo viene inoltre istituita una struttura di missione di supporto alla Cabina di regia, con un'allocazione di 19 unità di personale per una spesa complessiva di circa 2,8 milioni di euro annui.

A fronte di questi provvedimenti preparatori, emergono una serie di interrogativi circa l'effettiva possibilità da parte italiana di sviluppare una strategia formulata in maniera così ampia nei confronti di un intero continente. In questo senso, la presidente del Consiglio ha espresso l'auspicio che l'Italia faccia da battistrada nel proporre un nuovo approccio strategico verso l'Africa attraverso il Piano, che venga poi replicato da altri partner in Europa e dall'Unione europea stessa nel suo insieme. Condizione necessaria per verificare l'effettiva praticabilità di un'eventuale europeizzazione del Piano Mattei sarà l'introduzione da parte del governo di una serie di iniziative concrete che ne precisino meglio i contorni e i contenuti durante il 2024, a partire dal vertice Italia-Africa previsto per fine gennaio²³.

²³ "Piano Mattei, Cirielli (Maeci): a fine gennaio Conferenza Italia-Africa per delineare concretamente strategia con paesi africani", in *Ageei*, 9 gennaio 2024, <https://ageei.eu/piano-mattei-cirielli-maeci-a-fine-gennaio-conferenza-italia-africa-per-delineare-concretamente-strategia-con-paesi-africani>.

6. Le politiche migratorie

di Luca Barana

Il governo guidato da Giorgia Meloni ha dovuto affrontare una complessa sfida sulle migrazioni nel 2023. L'esecutivo era infatti entrato in carica a ottobre 2022 con il chiaro mandato elettorale di ridurre l'impatto del fenomeno migratorio. Tuttavia, nel corso del 2023 il governo ha dovuto far fronte a un aumento molto significativo del numero di arrivi irregolari sulle coste italiane, che ha portato gli sbarchi a livelli mai toccati dal 2016. L'incrocio fra le priorità identitarie del governo e l'andamento dei flussi migratori ha quindi profondamente influenzato la politica estera dell'Italia.

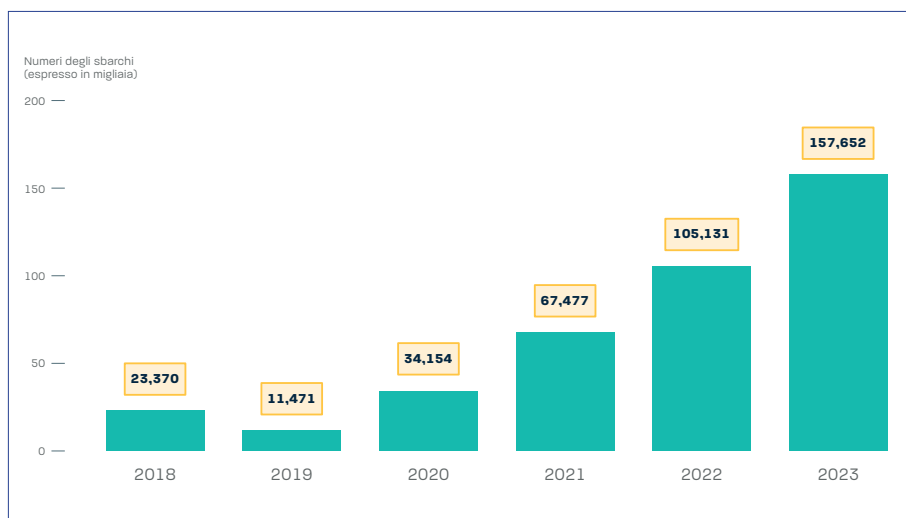
Nel 2023 l'Italia ha conosciuto un'importante crescita del numero di arrivi irregolari attraverso il Mediterraneo centrale. In alcune fasi la rinnovata pressione migratoria ha provocato notevoli difficoltà umanitarie sull'isola di Lampedusa, spingendo ulteriormente il governo a ricercare risposte restrittive al fenomeno migratorio. Sebbene l'Italia abbia sperimentato un trend crescente nel numero di sbarchi irregolari sin dal 2020, l'arrivo di oltre 157.000 richiedenti asilo e migranti nel 2023 segnala un'intensificazione significativa dei movimenti attraverso il Mediterraneo in confronto ai 105.000 sbarcati nel 2022 (Figura 6)¹. Non solo gli arrivi sono aumentati, ma è anche cambiato il principale Paese di imbarco dei migranti che tentano di raggiungere irregolarmente l'Italia: oltre il 60 per cento di quelli che sono arrivati sulle coste italiane nel 2023 si è infatti imbarcato in Tunisia². Questi movimenti sembrano aver rallentato a partire da ottobre, con un rialzo delle partenze dalla Libia, ma il trend andrà confermato nel corso del 2024.

¹ Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2023, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2023.pdf.

² Elaborazione dell'autore su dati contenuti in: Unhcr, *Italy weekly snapshot (04 Dec -10 Dec 2023)*, 11 dicembre 2023, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/105309>.

Questa situazione ha spinto il governo ad agire su due fronti in politica estera: quello europeo e quello delle relazioni con i Paesi extra-Ue che si affacciano sul Mediterraneo. Sul primo versante il governo Meloni ha premuto sull'Unione europea per il riconoscimento della dimensione continentale della questione migratoria, nella convinzione che nessun Paese di primo arrivo come l'Italia possa affrontarla da solo. A livello politico questo risultato è stato raggiunto al Consiglio europeo straordinario di febbraio, quando i leader Ue hanno anche sottolineato la specificità della frontiera marittima italiana e delle problematiche che essa pone al Paese³.

Figura 6 | Andamento degli sbarchi di migranti in Italia, 2018-2023



Fonte: Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2023, cit.

Il dialogo fra Roma e Bruxelles si è poi inserito nel quadro delle complesse negoziazioni per il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Nel corso del 2023 il governo italiano è stato in prima fila nelle trattative per definire il mandato del Consiglio su diversi dossier che compongono il Patto, rivendicando più volte la vittoria della linea italiana, a partire dall'accordo raggiunto a giugno sulla

³ Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (9 febbraio 2023) – Conclusioni* (EU/CO 1/23), 9 febbraio 2023, <https://europa.eu/!g7fKyD>.

riforma (comunque parziale) delle normative sull'asilo. In quella sede il governo ha ottenuto maggiore autonomia per gli Stati membri nella definizione dei criteri con cui identificare i Paesi terzi sicuri per i rimpatri⁴. In almeno un'altra occasione – il negoziato sulle cosiddette “situazioni di crisi” – il governo ha poi bloccato le trattative a livello europeo per ottenere ulteriori concessioni simboliche sul ruolo delle Ong attive nel Mediterraneo⁵. L'accordo raggiunto a dicembre fra Consiglio e Parlamento europeo sulla conformazione conclusiva del Nuovo patto è stato infine accolto con soddisfazione dal governo italiano, dato che riflette in larga parte la linea concordata dagli Stati membri in sede di Consiglio nei mesi precedenti⁶.

In generale l'esecutivo ha scommesso su un rafforzamento della dimensione esterna delle politiche migratorie, sostenendo che l'unica soluzione praticabile sia la riduzione delle partenze. In questo modo ha però anche accettato di abbandonare alcune consolidate richieste italiane, come quella di un meccanismo obbligatorio di ricollocamento dei richiedenti asilo fra i Paesi Ue. Il Nuovo patto conferma poi alcuni capisaldi del sistema europeo tradizionalmente criticati dall'Italia, come il regolamento di Dublino, ed espande anche gli obblighi pendenti sui Paesi alla frontiera esterna dell'Ue.

Guardando invece al secondo fronte delle politiche italiane, quello dei rapporti con i Paesi mediterranei, nel corso del 2023 il governo ha sviluppato un certo allineamento con la Commissione europea, che si è manifestato specialmente nelle trattative per la firma di un Protocollo d'Intesa fra l'Ue e la Tunisia, avvenuta il 16 luglio. Il Protocollo si presenta come un documento di ampio respiro, che copre diversi settori tematici⁷; tuttavia, è evidente l'investimento politico e finanziario, promosso in particolare dall'Italia, in un'accresciuta cooperazione con Tunisi finalizzata alla riduzione delle partenze verso l'Europa: l'Ue, infatti, ha promesso alla Tunisia un sostegno economico diretto al budget dello Stato,

⁴ Gregorio Sorigi e Jacopo Barigazzi, “What’s actually in the EU’s migration deal?”, in *Politico*, 10 giugno 2023, <https://www.politico.eu/?p=3174477>.

⁵ Gregorio Sorigi e Jacopo Barigazzi, “Meloni claims win as EU approves final plank of migration reform”, in *Politico*, 4 ottobre 2023, <https://www.politico.eu/article/giorgia-meloni-eu-approve-final-plank-migration-reform>.

⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Riforma del sistema di asilo e migrazione dell'UE: Consiglio e Parlamento europeo compiono un passo decisivo*, 20 dicembre 2023, <https://europa.eu/!NFB6PR>.

⁷ Ue e Tunisia, *Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie*, cit.

ma anche fondi per rafforzarne le capacità di gestione dei flussi migratori. Tuttavia il presidente Kaïs Saïed si è dimostrato un partner quantomeno spinoso⁸ e l'implementazione del Protocollo rimane in dubbio. In più, non è assolutamente certo che la Tunisia possa essere identificata come "Paese sicuro" per i richiedenti asilo, soprattutto dopo le posizioni discriminatorie contro i migranti sub-sahariani espresse dallo stesso Saïed.

Sul fronte mediterraneo la posizione dell'Italia è ispirata comunque dal principio di deterrenza, che si esprime attraverso misure che rendano i viaggi verso l'Italia più difficili (proprio come il Protocollo Ue con la Tunisia), ma anche riducendo i benefici che i migranti e richiedenti asilo possono attendersi di ricevere una volta giunti nel Paese. In questa cornice si inseriscono numerosi interventi restrittivi sul sistema d'accoglienza e d'asilo⁹, ma anche il Protocollo firmato con l'Albania a novembre. L'accordo prevede che una parte dei migranti salvati dalle autorità italiane in acque internazionali non venga portata in Italia, ma in due centri di accoglienza in territorio albanese, sottoposti però a giurisdizione italiana. Le richieste d'asilo sarebbero poi gestite in tempi relativamente brevi in questi centri, per trasportare quindi in Italia sia le persone meritevoli di protezione internazionale, sia coloro che dovrebbero essere invece rimpatriati verso il loro Paese di origine¹⁰. Rimangono tuttavia ancora molte questioni aperte circa l'implementazione dell'accordo, come dimostra la sospensione temporanea del processo di ratifica da parte della Corte costituzionale albanese. Al momento il Protocollo appare più che altro un importante segnale simbolico ispirato anch'esso dal principio di deterrenza: l'obiettivo è quello di disincentivare le partenze comprimendo la percezione delle opportunità di ingresso in Italia.

La prima sfida per il governo nel 2024 sarà dunque proprio l'implementazione degli accordi negoziati o siglati nel corso del 2023, sia a livello europeo, sia con i Paesi vicini. Si dovrà infatti portare a completamento il percorso del Nuovo

⁸ "Tunisia's Saïed rejects EU financial aid, casting doubt on immigration deal", cit.

⁹ A titolo di esempio, si vedano l'implementazione degli interventi per ostacolare le attività di ricerca e salvataggio operate dalle Ong, il ridimensionamento della protezione speciale o l'allungamento dei tempi di detenzione amministrativa nei centri per il rimpatrio.

¹⁰ Italia e Albania, *Protocollo fra il governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria*, Roma, 6 novembre 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=108068>.

patto, consapevoli di come l'Italia abbia accettato maggiori responsabilità senza ottenere un'adeguata contropartita in termini di solidarietà, così come sarà necessario verificare se la difficile implementazione dell'accordo Ue con la Tunisia e di quello bilaterale con l'Albania porterà a un'effettiva riduzione dei movimenti migratori.

Nel complesso, l'Italia è chiamata a un approccio più equilibrato, che non prediliga solamente misure di deterrenza e che non mini ulteriormente il sistema d'asilo e di accoglienza. Un primo passo avanti potrebbe essere costituito da un rilancio di quanto previsto nel 2023 in materia di migrazione legale. Nuove normative introdotte recentemente hanno infatti prolungato la durata del Decreto flussi per il triennio 2023-2025 e hanno ampliato le quote d'ingresso, rendendole decisamente più corpose rispetto agli anni precedenti. Tuttavia è ancora necessaria una revisione strutturale delle vie d'ingresso regolari per motivazioni di lavoro, anche considerando che le quote stabilite sinora risultano comunque al di sotto delle richieste espresse dal sistema produttivo italiano¹¹.

¹¹ Amy Kazmin, "Italian employers oversubscribe visa lottery for non-EU workers", in *Financial Times*, 30 novembre 2023, <https://www.ft.com/content/0cc218a2-0b7b-4898-a308-1b2adfaa8ca8>.

7. Le politiche energetiche e climatiche

di Margherita Bianchi

In linea con gli sforzi di diversificazione degli approvvigionamenti perseguiti dai governi Draghi e Meloni l'anno precedente¹, nel 2023 l'esecutivo si è speso per rafforzare la centralità del Mediterraneo nella configurazione energetica europea. Non particolarmente incisiva è apparsa invece la leadership italiana in ambito climatico. Pur riaffermando l'impegno per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione definiti dal *Green Deal* europeo e dalla Cop28, il dibattito interno si è caratterizzato per una crescente polarizzazione sul tema, ma anche per una maggiore consapevolezza della trasformazione necessaria per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione.

La ritrovata importanza del Mediterraneo per rispondere al fabbisogno interno di gas ha rilanciato l'ambizione italiana a costituirsi "hub" regionale dell'energia. Secondo tale visione, l'Italia potrebbe diventare la cerniera tra le risorse nordafricane e il Nord Europa grazie alla sua posizione strategica e alle sue numerose interconnessioni, conquistando un ruolo chiave nella nuova architettura energetica europea e beneficiando di prezzi più bassi. Questa ambizione s'inserirebbe anche nel cosiddetto Piano Mattei, il progetto (dai contorni ancora nebulosi) con cui l'esecutivo intende rilanciare la centralità dell'Africa per la politica estera italiana². Nonostante la sua articolazione concreta resti ancora da precisare nel merito, l'hub energetico si concentrerebbe principalmente sul ruolo del gas. Questa prospettiva, tuttavia, mal si coniuga con le politiche di diversificazione già rapidamente avviate da molti Stati membri. Va inoltre considerata la crescente riluttanza europea a mobilitare risorse per

¹ Margherita Bianchi, "L'Italia di fronte alle sfide energetiche e climatiche", in Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (a cura di), *L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2022*, Roma, IAI, gennaio 2023, p. 18-24, <https://www.iai.it/it/node/16471>.

² Si veda il box dedicato nel Capitolo 5 in questo rapporto.

nuove infrastrutture fossili e l'evoluzione della domanda di gas in Europa a fronte degli impegni climatici stabiliti per il 2030 e il 2050. Il futuro transito di idrogeno verde – oggetto di target ambiziosi a livello comunitario nell'ambito del piano REPowerEU – risente a sua volta di investimenti insufficienti nel dispiegamento di rinnovabili nell'instabile vicinato mediterraneo, che deve esso stesso decarbonizzare la crescente domanda energetica interna.

L'auspicato rilancio del ruolo italiano nella regione poggia quindi, ad oggi, su premesse fragili. Naturalmente l'Italia è ben posizionata per promuovere un partenariato energetico euro-mediterraneo³ ed euro-africano; tuttavia, è fondamentale che questa visione si focalizzi sull'assistenza finanziaria e tecnica nel perseguimento della decarbonizzazione e dell'accesso più pulito possibile all'energia. In questo senso alcune direttrici di azione – ad esempio, l'integrazione dei Paesi africani nelle catene del valore verdi – appaiono maggiormente strategiche e allineate agli sforzi europei di limitare la dipendenza dalla Cina in tali filiere.

Sul piano della *governance* energetica e climatica si segnalano alcuni cambiamenti. Nell'agosto 2023 il governo ha nominato⁴ il nuovo inviato speciale dell'Italia per il cambiamento climatico – il professor Francesco Corvaro – in sostituzione dell'Ambasciatore Alessandro Modiano, voluto dal precedente esecutivo. Come previsto dal Regolamento (Ue) 2018/1999 e sulla base dell'obiettivo comunitario di riduzione dei gas serra del 55 per cento al 2030 rispetto al 1990, a settembre è stata trasmessa al Parlamento la proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec)⁵, che il ministro Gilberto Pichetto Fratin aveva inoltrato a fine giugno ai servizi della Commissione europea. La Commissione a sua volta ha fatto pervenire a fine dicembre⁶ la valutazione di tale aggiornamento, che dovrà essere riadattato di conseguenza dal governo italiano entro giugno 2024.

³ Nathalie Tocci et al., "For a New Euro-Med Green Deal", in *IAI Commentaries*, n. 23|48 (ottobre 2023), <https://www.iai.it/it/node/17608>.

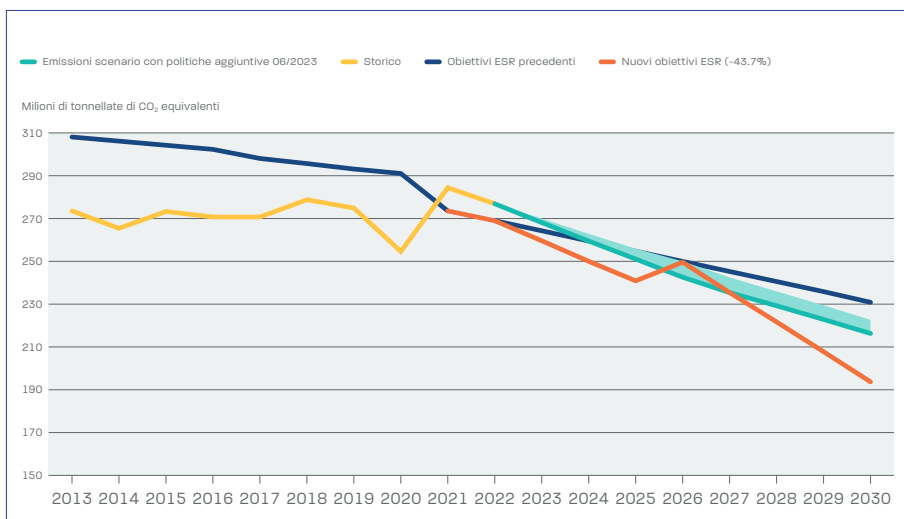
⁴ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Mase), *Francesco Corvaro nuovo inviato Speciale per il Cambiamento climatico*, 21 agosto 2023, <https://www.mase.gov.it/node/16780>.

⁵ Mase, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, giugno 2023, https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2023.pdf.

⁶ Commissione europea, *La Commissione invita gli Stati membri a migliorare i piani nazionali per l'energia e il clima per realizzare insieme gli obiettivi dell'UE per il 2030*, 18 dicembre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_6622.

In ogni caso il Pniec 2023 già delinea l'ampiezza delle sfide che il raggiungimento degli obiettivi al 2030 pone per il Paese (Figura 7)⁷. In particolare, si registra un chiaro disallineamento tra obiettivi e risultati nei settori non-Ets (quelli che non rientrano nel Sistema Ue per lo scambio di quote di emissioni, ossia trasporti, civile, agricoltura, rifiuti e piccola-media industria), e la conseguente necessità di accelerare la transizione in questi ambiti. Per quanto riguarda invece i settori Ets – industrie energetiche, settori industriali energivori e aviazione – il piano individua una traiettoria in linea con la nuova direttiva europea. Tuttavia, questo percorso richiederà un aumento del 125 per cento nella capacità installata di generazione rinnovabile, nonché lo sviluppo di combustibili a bassa emissione per i settori di difficile abbattimento, come aviazione e industria pesante.

Figura 7 | Pniec 2023: emissioni scenario con politiche aggiuntive



Fonte: Mase, *Piano nazionale per l'energia e il clima*, giugno 2023, cit., p. 60.

In materia di risparmio energetico le attuali traiettorie di consumo italiane sono disallineate dagli obiettivi della nuova direttiva sull'efficienza energetica. Si rendono pertanto necessari, secondo il piano italiano, non solo una massiccia opera di efficientamento in ambito residenziale (oggetto però di non

⁷ Marco Giuli e Margherita Bianchi, *Il Green Deal europeo a fine legislatura: stato dell'arte e prospettive*, Roma, Aspen Institute Italia, CeSPI, ECFR, IAI, ISPI, ottobre 2023, <https://www.iai.it/node/17643>.

poche polemiche da parte dell'Italia in sede europea) ma anche importanti cambiamenti comportamentali. Va inoltre rilevato come nell'aggiornamento del Pniec il governo italiano abbia fatto riferimento alla necessità di abbattere le emissioni di metano, senza però dettagliare le relative misure. L'attenzione a questo tema riflette il crescente consenso politico al riguardo da parte del Parlamento e del Consiglio europeo, che a novembre hanno raggiunto un accordo provvisorio sul relativo regolamento⁸.

Nel corso del 2023 i capitoli ancora aperti di *Fit for 55* hanno dominato il dibattito nelle istituzioni continentali, anche per l'urgenza di portare a termine le discussioni sui temi più urgenti prima delle elezioni europee del giugno 2024. Pur riaffermando l'impegno nel perseguimento degli obiettivi del *Green Deal*, in Italia – come anche in altri Stati membri – è emersa una crescente polarizzazione politica sul tema della decarbonizzazione. Molti rappresentanti della maggioranza di governo hanno chiesto – trovando in molti casi ascolto a Bruxelles⁹ – di diluire una direttiva volta a migliorare l'efficienza energetica degli edifici il cui costo, a loro avviso, sarebbe spropositato in un Paese che ha abitazioni più vecchie e meno efficienti rispetto agli altri. L'Italia ha anche chiesto di rivalutare i piani di eliminazione graduale dei motori termici alimentati a benzina e diesel. Su quest'ultimo regolamento si è infine astenuta dopo aver tentato, a negoziati conclusi e senza successo, di ottenere concessioni sui biocarburanti. Questo comportamento anomalo nel contesto del tradizionale processo di *decision-making* europeo ha contribuito a ritardare l'approvazione della norma.

Il dibattito europeo si è inoltre concentrato sulla necessità di una trasformazione industriale che consenta di rilanciare la leadership tecnologica nelle filiere decarbonizzate e in quelle dell'energia pulita, in linea con le ambizioni di autonomia strategica europea. La crescente "geopoliticizzazione" delle catene del valore – e la progressiva securitizzazione di queste ultime da parte statunitense – ha infatti determinato anche in Europa un accresciuto appetito strategico per politiche industriali verdi; in questa direzione si segnala

⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Azione per il clima: il Consiglio e il Parlamento raggiungono un accordo su nuove norme per ridurre le emissioni di metano nel settore dell'energia*, 15 novembre 2023, <https://europa.eu/!yVy7Ff>.

⁹ Fabiana Luca, "L'Unione europea trova l'accordo sulla nuova (divisiva) direttiva case green", in *Eunews*, 7 dicembre 2023, <https://www.eunews.it/?p=282509>.

in particolare la presentazione di un Piano industriale europeo dedicato a febbraio 2023¹⁰. Alla luce degli ingenti investimenti richiesti e delle fragilità strutturali e dei ridotti spazi fiscali del Paese, questo Piano, delineato nelle proposte di normativa sull'industria a zero emissioni nette e sulle materie prime critiche, non premia certamente l'Italia¹¹. Ad esempio la piattaforma per le tecnologie strategiche (Step), volta a contribuire con risorse comunitarie agli obiettivi del Piano, punta principalmente sulla rimozione di barriere amministrative, evidenziando ancora una volta la diversità di prospettive tra Paesi europei del Nord e del Sud rispetto all'erogazione di nuovi strumenti di sostegno finanziario. Per un Paese che ha tra le sue priorità il consolidamento di capacità fiscali europee come l'Italia, promuovere infine una più strutturata connessione fra gli obiettivi climatici del *Green Deal* e il Patto di stabilità e crescita è fondamentale¹².

Giorgia Meloni non ha mancato di porre l'enfasi sui costi della transizione anche alla Cop28 di Dubai¹³. Nel suo discorso in plenaria, la presidente del Consiglio ha voluto rimarcare la sua distanza dall'approccio "ideologico" alla transizione, ha rilevato il potenziale ruolo dell'Italia nel Mediterraneo e ha rilanciato il mantra della neutralità tecnologica. Degno di nota, inoltre, l'annuncio della donazione italiana al fondo *Loss and Damage* di 100 milioni di euro, che saranno destinati ai Paesi in via di sviluppo, specialmente quelli più vulnerabili, per la compensazione di perdite e danni irreversibili subiti a causa del cambiamento climatico: un segnale molto importante e per certi versi inaspettato, dato che in precedenza il tema era stato trattato come residuale. Tuttavia non è chiaro quali saranno le fonti e le modalità di finanziamento di questo contributo. In linea con la volontà di rafforzare i legami con l'Africa Meloni ha anche annunciato che intende destinare una quota significativa del Fondo italiano per il clima per la mitigazione e l'adattamento nelle nazioni più vulnerabili del continente africano.

¹⁰ Sito della Commissione: *Il piano industriale del Green Deal*, https://commission.europa.eu/node/28300_it.

¹¹ Marco Giuli e Margherita Bianchi, *Il Green Deal europeo a fine legislatura*, cit.

¹² Ibid.

¹³ Governo, *COP28, l'intervento del Presidente Meloni alla sessione plenaria "High-Level Segment for Heads of State and Government"*, 2 dicembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24478>.

L'adattamento rimane un capitolo della politica climatica molto debole anche a livello interno. Di fronte alla crisi climatica anche nel 2023 l'Italia ha mostrato numerose e allarmanti fragilità: eventi climatici estremi si sono susseguiti nel corso dell'anno, a partire dalla devastante alluvione in Emilia-Romagna. A questo proposito, va rilevato che il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Pnacc), il quadro d'indirizzo nazionale per le azioni finalizzate a ridurre i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, non è ancora operativo. Al momento non risultano essere state stanziare risorse dedicate. Il processo legislativo sul Piano è rimasto fermo a lungo, ma ad agosto 2023 è terminato l'iter di valutazione ambientale strategica¹⁴.

In sintesi è evidente che il Paese dispone di molti piani (in essere o in potenza): il Pniec, il Pnacc, il Pnrr (che da dicembre include il nuovo capitolo su REPowerEU¹⁵), la Strategia italiana di lungo termine (Lts), il Piano per la transizione ecologica (Pte). La grande sfida sarà quella di coordinare le azioni di mitigazione e di adattamento, rendendo operativi e integrando efficacemente tutti gli strumenti a disposizione. Per rispondere a questa esigenza di coordinamento normativo, la maggior parte degli Stati membri europei si è dotata di leggi nazionali per il clima¹⁶, che la società civile richiede da tempo anche alle istituzioni italiane¹⁷.

Il 2023 si chiude dunque, in continuità con l'anno precedente, con un'attenzione particolare al capitolo della sicurezza energetica e con sforzi insufficienti sul piano della decarbonizzazione e dell'adattamento ai cambiamenti climatici. L'economia italiana rimane in Europa tra quelle maggiormente dipendenti dal gas naturale, la cui combustione rappresenta il singolo maggiore contributore alle emissioni del Paese. Occorre perciò lavorare su molti fronti, che includano la promozione di un quadro euro-mediterraneo in linea con la necessaria

¹⁴ Mase, *Pnacc, Conclusa la valutazione ambientale strategica sul piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, 10 agosto 2023, <https://www.mase.gov.it/node/16784>.

¹⁵ Governo, *Cabina di regia nuovo PNRR, Fitto: il governo lavora a un provvedimento legislativo per la rapida attuazione degli obiettivi*, 6 dicembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24514>.

¹⁶ Giulia Colafrancesco e Chiara Di Mambro, "Una governance per il clima in Italia. Quali elementi per una legge quadro per il clima", in *ECCO Technical Reports*, gennaio 2023, https://eccoclimat.org/wp-content/uploads/2023/01/Technical-report_elementi-minimi-legge-clima-IT.pdf.

¹⁷ Tra questi si segnalano in particolare l'Asvis (si veda: Ivan Manzo, "I prossimi passi per l'Italia dopo le decisioni della Cop 28", in *Editoriali Asvis*, 15 dicembre 2023, <https://asvis.it/editoriali/1288-19130>), Marevivo, Wwf, ecc. ma anche proposte di legge su iniziativa di singoli parlamentari, per esempio: Proposta di legge d'iniziativa del deputato Alessandro Colucci: *Disposizioni sulla protezione del clima*, 6 aprile 2023, <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=1082>.

decarbonizzazione regionale, una riflessione seria sui finanziamenti per la transizione, un efficiente piano per l'adattamento, e una *governance* climatica coerente con le complesse sfide (e le molte opportunità) della transizione.

8. La politica di difesa e il ruolo della Nato

di Gaia Ravazzolo e Alessandro Marrone

Se il 2022 ha rappresentato per l'Alleanza atlantica uno spartiacque con l'invasione russa dell'Ucraina e l'adozione del Concetto strategico a Madrid, il 2023 ha avuto un momento fondamentale nel vertice di Vilnius a luglio, a cui hanno partecipato anche i partner dell'Indo-Pacifico: Australia, Giappone, Repubblica di Corea e Nuova Zelanda.

Il vertice lituano si è caratterizzato per un rinnovato e prioritario impegno Nato sulla deterrenza e difesa collettiva, una cauta attenzione all'Indo-Pacifico e uno spostamento del baricentro geografico e militare verso nord-est. Il vertice di Vilnius ha infatti visto la Turchia rimuovere il veto all'ingresso della Svezia nell'Alleanza che, grazie anche all'intervento degli Stati Uniti, sembra essere sempre più prossimo, sulla scia di quello della Finlandia avvenuto ad aprile. È stata invece rimandata *sine die* la decisione su un eventuale ingresso dell'Ucraina nell'Alleanza atlantica, ribadendo in ogni caso con forza il sostegno Nato a Kyiv e registrando l'impegno formale dei Paesi del G7 per un supporto di lungo periodo alla sicurezza e difesa ucraina.

In questo contesto, la presidente Giorgia Meloni ha confermato il ruolo dell'Italia nell'Alleanza, alle cui attività e missioni il Paese resta uno dei principali contributori, dopo gli Stati Uniti, sia in termini di personale che di assetti militari. Nel quadro delle missioni alleate, l'Italia ha continuato a fornire un importante supporto nei *battlegroup* multinazionali Nato in Ungheria, Lettonia e Bulgaria – guidando la presenza Nato a Sofia – nonché nelle operazioni di *air policing* lungo il fianco est. In totale sono nove le missioni alleate a cui l'Italia partecipa, con una presenza massima di 5.200 unità e un finanziamento di oltre 463 milioni

di euro¹. Da segnalare le 1.120 nuove unità, i 70 mezzi terrestri e i 10 mezzi aerei dispiegati nel 2023 per il potenziamento nell'area sud-est dell'Alleanza, seguiti dalle 120 nuove unità e 27 mezzi terrestri impiegati in Lettonia nella *Enhanced Forward Presence*². Inoltre, fino a maggio 2023, l'Italia ha guidato l'operazione Nato in Iraq di addestramento delle forze locali.

Grazie al suo impegno il Paese ha visto accogliere favorevolmente la candidatura dell'attuale Capo di stato maggiore della Difesa, l'ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone, a prossimo *chairman* del Comitato militare dell'Alleanza atlantica a partire da gennaio 2025. Un risultato importante, che tuttavia non deve distogliere l'attenzione dal fatto che l'Italia è sottorappresentata da tempo ai livelli di *secretary general* (l'ultimo è stato Manlio Brosio, 1964-1971), *deputy secretary general* (nessun italiano dal 2012 in poi) e *assistant*³.

Sul fronte industriale Roma si è impegnata a rimanere nel "gruppo di testa" degli innovatori⁴, con l'inserimento dell'amministratore delegato di Leonardo, Roberto Cingolani, tra i tre grandi manager della cabina di regia del *Nato Innovation Fund* (con una dotazione finanziaria di 1 miliardo di euro), e ospitando alcuni centri del *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (Diana).

In merito invece all'impegno a sostegno dell'Ucraina, a dicembre 2023 era in fase di definizione l'ottavo pacchetto di aiuti da parte italiana, il cui invio era stato anticipato dal ministro degli Esteri Antonio Tajani durante l'incontro con il presidente Volodymyr Zelensky di ottobre. Nonostante le informazioni sull'invio di equipaggiamenti militari italiani all'Ucraina siano segretate ed esposte dal ministro della Difesa soltanto al Comitato parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (Copasir), è ormai noto che l'Italia ha fornito, tra gli altri: equipaggiamenti per la fanteria, mortai, lanciarazzi, mitragliatrici, mezzi

¹ Servizio Studi della Camera, *Le spese per la difesa in ambito NATO*, 27 ottobre 2023, <https://temi.camera.it/leg19/temi/le-spese-per-la-difesa-in-ambito-nato.html>.

² Servizio Studi della Camera, *Le missioni internazionali: tabella di raffronto 2022/2023*, 16 maggio 2023, <https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-18260/le-missioni-internazionali-tabella-raffronto-2022-2023.html>.

³ Alessandro Marrone, "La NATO verso Vilnius e la difficile posizione dell'Italia", in *Affari Internazionali*, 15 giugno 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=5697>.

⁴ Marco Peronaci, "Verso Vilnius, la Nato non guardi solo a est", in *Airpress Magazine*, n.143 (aprile 2023), <https://rappnato.esteri.it/?p=268>.

blindati per il trasporto truppe Lince, artiglieria trainata e obici semoventi, sistemi anticarro, antiaereo e di difesa antimissile, e il relativo munizionamento. A ciò si aggiungono dispositivi per la protezione civile come generatori e attrezzature per il contrasto alla minaccia nucleare, biologica, chimica e radiologica (Nbc⁵). Si tratta comunque, nel complesso, di un contributo molto più modesto in termini quantitativi rispetto ad altri Paesi europei quali Germania, Regno Unito e Polonia.

Dunque la volontà politica di sostenere militarmente l'Ucraina rimane ferma, ma deve scontrarsi con una serie di fattori: anzitutto, le risorse a disposizione, rispetto alle quali il ministro della Difesa Guido Crosetto ha ricordato come in termini di scorte esistenti "non esista molto ulteriore spazio" per donazioni⁶; la crescente disaffezione dell'opinione pubblica nei confronti di un conflitto che dura da quasi due anni; e la persistente mancanza di una cultura della difesa che in altri Paesi europei costituisce una base per un dibattito più strutturato su temi del genere.

Su un piano generale, il ministro Crosetto ha illustrato a ottobre le linee di sviluppo e le previsioni di spesa del ministero della Difesa per l'anno in corso e il biennio successivo, in linea con quanto approvato dalla precedente Legge di bilancio, nel Documento programmatico pluriennale (Dpp)⁷. Da una "incisiva azione di rinnovamento" della struttura del ministero a una riorganizzazione funzionale che guardi soprattutto alla dimensione interforze, dalla ricerca e *procurement* militare all'innovazione tecnologica e industriale fino al dominio *cyber* e alla dimensione subacquea (come testimonia anche l'inaugurazione del Polo nazionale della dimensione subacquea a La Spezia), sono molte le novità introdotte dal documento. Spicca la priorità rinnovata al primo compito di legge delle Forze Armate, la difesa dello Stato, rispetto alla gestione delle crisi e alle attività a supporto della sicurezza interna. Si tratta probabilmente della principale conseguenza della guerra in Ucraina sulla postura della

⁵ Andrea Carli, "Ucraina, l'Italia studia l'ottavo decreto armi: ecco gli aiuti forniti fino a oggi a Kiev", in *Il Sole 24 Ore*, 3 ottobre 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/ucraina-l-italia-studia-l-ottavo-decreto-armi-ecco-aiuti-forniti-fino-oggi-kiev-AFIfuD5>.

⁶ Ilaria Cicinelli e Ansa, "L'Ucraina diventerà un membro della Nato. Jens Stoltenberg conferma il sostegno a Kiev", in *Euronews*, 28 novembre 2023, <https://it.euronews.com/2023/11/28/luccraina-diventera-un-membro-della-nato-jens-stoltenberg-conferma-il-sostegno-a-kiev>.

⁷ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2023-2025*, ottobre 2023, <https://www.difesa.it/content/notaaggiuntiva/30714.html>.

difesa italiana, con ripercussioni sia sulle Forze Armate, sia sui programmi di *procurement* e l'industria di settore, sia sulle missioni internazionali.

Logica conseguenza dovrebbe essere un ridimensionamento, se non addirittura la chiusura, dell'operazione Strade sicure. Quest'operazione coinvolge attualmente circa 5.000 unità dell'Esercito – potenzialmente impiegabili in altri teatri – in attività che rientrano più propriamente nelle competenze di Carabinieri e Polizia, danneggiando la preparazione e la prontezza dello strumento militare⁸.

Il Dpp 2023-2025 mira a un bilanciamento tra le componenti e annuncia nuovi progetti, quali la creazione di "poli logistici interforze nel Mediterraneo Allargato" e, entro il 2026, di una "Forza nazionale con capacità multi dominio, modulare, scalabile e proiettabile", capace di condurre un'operazione interforze autonoma, su scala regionale e di durata limitata. Quest'ultima iniziativa prospetta una possibile proiezione italiana verso il Mediterraneo allargato che avvenga non necessariamente nel quadro Nato – sempre più concentrata sul fianco est – o Ue, ma su base bilaterale verso i Paesi della regione.

Per quanto riguarda le missioni internazionali, la deliberazione del 1° maggio 2023, presentata virtuosamente con anticipo rispetto ai governi precedenti, prevede l'autorizzazione al dispiegamento di un numero massimo di 11.499 unità in più di 40 missioni diverse⁹, confermando così il ruolo del Paese come *peacekeeper* internazionale in continuità con il tradizionale impegno italiano nel periodo post-Guerra Fredda¹⁰. Dal punto di vista geografico, è previsto l'impegno di 6.755 militari (pari al 59 per cento del totale) in Europa, 2.984 militari (26 per cento) in Asia e 1.756 militari (15 per cento) in Africa¹¹. Rinnovando l'impegno nelle missioni Ue, Nato e Onu, il governo Meloni ha riaffermato l'attitudine dell'Italia nel promuovere gli interessi nazionali tramite il sistema di alleanze

⁸ Matteo Mazziotti Di Celso, "Come l'operazione 'Strade Sicure' indebolisce le Forze armate", in *Affari Internazionali*, 7 settembre 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=6020>.

⁹ Servizio Studi della Camera, *Provvedimento Autorizzazione e proroga delle missioni internazionali nel 2023*, 14 settembre 2023, <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/autorizzazione-e-proroga-delle-missioni-internazionali-nel-2023.html>.

¹⁰ Fabrizio Coticchia, "Le missioni militari del governo Meloni: continuità e (potenziali) novità", in *Affari Internazionali*, 1 giugno 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=5663>.

¹¹ Giovanni Martinelli, "Le missioni militari italiane nel 2023", in *Analisi Difesa*, 19 maggio 2023, <https://www.analisedifesa.it/?p=164739>.

multilaterali cui partecipa attivamente. Le nuove missioni internazionali sono quattro, di cui tre europee – Eumam Ucraina, Eubam Libia, Eumpm Niger¹² – e una missione bilaterale in Burkina Faso. Sommandosi alle operazioni già in corso, questi nuovi sforzi sottolineano il costante impegno nazionale in diversi teatri operativi, dall'Europa orientale al Mediterraneo allargato – teatro, quest'ultimo, che ha rivestito una centralità strategica anche nel 2023, come dimostra l'impiego di più di 800 unità nell'operazione Mediterraneo sicuro, in linea con l'allargamento avviato nel 2022. Il 2023 si è caratterizzato inoltre per una rinnovata presenza marittima nell'Indo-Pacifico, con la partecipazione a diverse esercitazioni e la missione di cinque mesi in Estremo oriente dalla Nave Francesco Morosini, finalizzata allo sviluppo di nuove "sinergie addestrative" con marine di Paesi quali Giappone, Australia, Regno Unito e Usa¹³. La proiezione italiana, infine, si spinge anche al Mar Rosso dove la fregata Virginio Fasan sotto comando nazionale si impegna a proteggere il traffico mercantile nella cornice dell'operazione Mediterraneo sicuro¹⁴.

L'impegno italiano è rimasto significativo anche in seno all'Ue, con la partecipazione italiana a sei degli undici nuovi progetti della Cooperazione strutturata permanente (Pesco) avviati nel 2023. Tra questi, la *Critical Seabed Infrastructure Protection* (Csip), che ha l'obiettivo di aumentare l'efficienza operativa dell'Ue nella protezione delle infrastrutture critiche marittime attraverso mezzi subacquei; il *Future Short-Range Air to Air Missile* (Fsrn), volto a sviluppare concetti e requisiti operativi di un missile aria-aria a corto raggio; il *Next Generation Medium Helicopter* (Ngmh); e il sistema *Integrated Multi-Layer Air and Missile Defence* (Imlamd) per innovare la difesa aerea e missilistica integrata¹⁵.

¹² Come conseguenza del colpo di Stato di luglio, a inizio dicembre la giunta militare nigerina ha reso noto di voler porre fine agli accordi di difesa e sicurezza stipulati con l'Ue, rafforzando invece la cooperazione militare bilaterale con Mosca: "Niger: la giunta militare rompe gli accordi di difesa con l'Ue e rafforza i legami con la Russia", in *Agenzia Nova*, 5 dicembre 2023, <https://www.agenzianova.com/news/?p=269727>.

¹³ Marina Militare, *Nave Morosini in partenza per la campagna in estremo oriente: il saluto del Capo di Stato Maggiore della Marina e del Sottosegretario di Stato alla Difesa*, 7 aprile 2023, https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20230407_nave_morosini_parte_la_campagna_navale_estremo_oriente.aspx.

¹⁴ L'Italia, al momento in cui si scrive, non si è unita al dispositivo *Prosperity Guardian* messo in piedi a metà dicembre dagli Usa per contrastare il crescente numero di attacchi da parte del gruppo terroristico Houthi, che minaccia la sicurezza delle navi commerciali in transito nel Mar Rosso.

¹⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview*, maggio 2023, https://www.consilium.europa.eu/media/64627/pesco-projects-overview_-update_2023.pdf.

L'Italia ha inoltre partecipato attivamente alla definizione della normativa Ue riguardante lo strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (*European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act*, Edirpa), che stanziava 300 milioni di euro per co-finanziare acquisti militari congiunti tra gli Stati membri. Il fondo è importante sia per ripianare le scorte donate all'Ucraina, sia per contribuire all'aggregazione di domanda e offerta del mercato europeo della difesa, un processo cui l'Italia pone molta attenzione. Il Dpp 2023-2025 sottolinea l'importanza cruciale dell'industria nello sviluppo delle capacità militari, considerandola un "asset strategico" per il Paese e mirando a creare un autentico "Sistema Difesa". Sul fronte militare gli investimenti dovrebbero concentrarsi su programmi moderni e tecnologicamente avanzati; dal canto suo l'industria deve rispondere rapidamente e in modo adeguato alla domanda, cercando opportunità di crescita attraverso collaborazioni robuste, anche a livello internazionale, per rendere i propri prodotti più competitivi¹⁶.

Tra i programmi di *procurement* alcuni hanno attratto investimenti più consistenti. In particolare il *Global Combat Air Programme* (Gcap), volto a sviluppare insieme a Regno Unito e Giappone il caccia di sesta generazione, ha ricevuto circa 5 miliardi di euro in una prospettiva pluriennale, ed è destinato a diventare il principale programma di *procurement* dopo F-35 per l'Aeronautica – che nel 2023 ha festeggiato i suoi primi 100 anni di vita. Il partenariato con Londra e Tokyo, lanciato a dicembre 2022¹⁷, nel 2023 si è strutturato come una partnership strategica di lungo periodo e ad ampio spettro, supportata dall'istituzione di un'apposita organizzazione internazionale per la gestione del programma, cui corrisponderà una *joint venture* tra le tre principali aziende nazionali coinvolte¹⁸.

Altri programmi da segnalare sono quello mirato a modernizzare le capacità di difesa aerea e missilistica a media portata, con uno stanziamento di 1,1 miliardi

¹⁶ Gaia Ravazzolo e Alessandro Marrone, "Le novità del Documento Programmatico della Difesa 2023-2025", in *Affari Internazionali*, 23 ottobre 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=6230>.

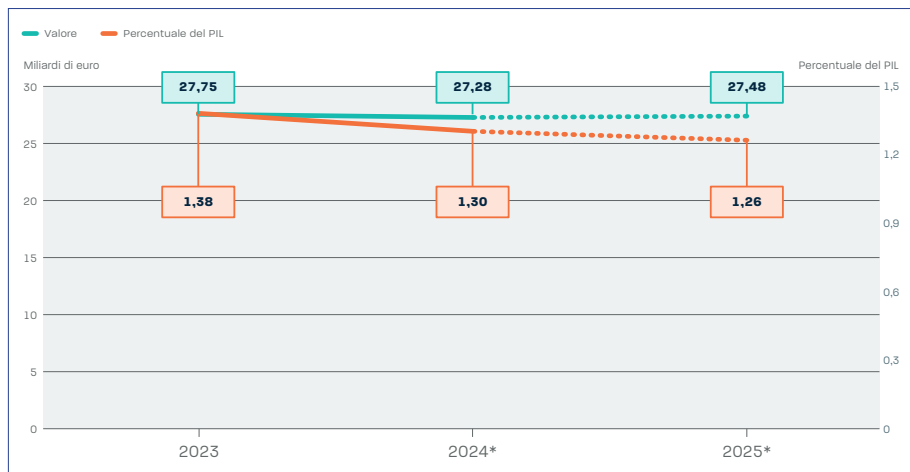
¹⁷ Governo, *Dichiarazione congiunta GCAP (Global Combat Air Programme)*, 9 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21235>.

¹⁸ Tommaso Massa, "Nasce il GIGO, la nuova organizzazione governativa per il programma GCAP", in *Portale Difesa*, 14 dicembre 2023, <https://www.rid.it/shownews/6207/nasce-il-gigo-la-nuova-organizzazione-governativa-per-il-programma-gcap>.

di euro che include l'acquisizione di Samp/T, e quelli appena avviati dall'Esercito allo scopo di potenziare la componente pesante attraverso l'acquisto dei Leopard 2, con un investimento iniziale di 2,6 miliardi di euro. Inoltre, oltre 1,6 miliardi di euro sono stati destinati al rinnovamento della famiglia di sistemi d'arma della componente pesante della fanteria. In questo senso, di rilievo è l'alleanza strategica annunciata a dicembre da Leonardo e dal consorzio franco-tedesco Kmw+Nexter Defence Systems (Knds): le aziende svilupperanno, costruiranno e manterranno i Leopard 2 A8 per l'Esercito italiano, aprendo la strada per una maggiore cooperazione nel settore terrestre¹⁹.

Sul piano della spesa complessiva, secondo il Dpp 2023-2025, i fondi destinati alla Difesa per il 2023 ammontano a circa 27,75 miliardi di euro, corrispondenti all'1,38 per cento del Pil nazionale, facendo registrare un aumento in valore assoluto rispetto ai 25,9 miliardi del 2022, ma mantenendo pressoché invariata la percentuale investita del Pil. Le previsioni però si abbassano nei prossimi anni, in controtendenza rispetto agli altri Paesi Nato, con un 1,30 per cento del Pil nel 2024 e l'1,26 per cento nel 2025 (Figura 8).

Figura 8 | Andamento delle spese per la Difesa italiana



Nota: *valori previsionali.

Fonte: Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale*, cit.

¹⁹ Leonardo, *KNDS e Leonardo siglano un'alleanza strategica*, 13 dicembre 2023, <https://www.leonardo.com/it/press-release-detail/-/detail/13.12.23>.

Il raggiungimento della soglia del 2 per cento concordata in ambito Nato nel 2014, preannunciato dal governo Draghi per il 2028, appare quindi “ancora lontano” per l’Italia, con conseguente danno per la posizione e la credibilità internazionale del Paese. A fronte dell’ambizioso annuncio di ben 33 nuovi programmi di ammodernamento – che vanno ad aggiungersi ai 193 già in corso – sorge legittimo il sospetto che i finanziamenti messi a disposizione non saranno sufficienti a soddisfare completamente le diverse esigenze della Difesa, a meno che non venga invertito il trend discendente previsto dal Dpp per il prossimo biennio.

Nel complesso, la politica di difesa italiana nel 2023 ha segnato diversi elementi di continuità e altri di innovazione rispetto alla precedente legislatura. Tra i primi il sostegno militare all’Ucraina e il contributo alle attività di deterrenza e difesa sul fianco orientale della Nato, che verosimilmente hanno giovato alla candidatura italiana a *chairman* del Comitato militare. In linea con i precedenti esecutivi è anche la partecipazione a missioni internazionali nel Mediterraneo allargato – aumentate di numero in Africa nonostante lo sforzo sul fianco Est in Europa –, così come la partecipazione a nuovi progetti Pesco lanciati nel 2023 e un ruolo attivo nella definizione degli strumenti Ue di politica industriale della difesa, quali Edirpa. Al contempo la guerra russo-ucraina ha rilanciato la centralità della difesa dello Stato come compito principe delle Forze Armate: un elemento potenzialmente innovativo rispetto allo scorso trentennio, che era stato caratterizzato dalla gestione delle crisi in assenza di avversari alla pari, con forti implicazioni di *procurement* specie per la componente pesante dell’esercito. Questa nuova postura ha portato a nuovi investimenti terrestri, in buona parte inquadrati in una nuova cooperazione industriale e militare tra Italia e Germania, in linea con il più ampio accordo bilaterale siglato a novembre. Altra novità rilevante è l’istituzionalizzazione di una partnership con Regno Unito e Giappone che va oltre i tradizionali ambiti europeo e transatlantico per affacciarsi in modo strutturale sull’Indo-Pacifico. Quest’ultimo teatro arricchisce, ma non intacca, l’impegno della difesa nei tre cerchi tradizionali della politica estera italiana, segnalando un maggiore livello di ambizione nazionale cui dovranno corrispondere risorse adeguate.

9. Le politiche per lo spazio

di Maria Vittoria Massarin

In Italia il comparto spaziale rappresenta da sempre un'importante opportunità di crescita e una realtà strategica con implicazioni dirette e indirette per tutto il sistema Paese. Roma ha un interesse verso il settore spaziale sin dal lancio di San Marco 1, il primo satellite italiano che nel 1964 rese l'Italia il terzo Paese al mondo a mettere un oggetto in orbita¹.

Oggi l'ambizione italiana nello spazio si articola nel tessuto industriale, che vanta una filiera produttiva completa; nella Difesa, che sta progressivamente acquisendo competenze nel dominio spaziale; e nelle politiche spaziali, che si stanno consolidando negli ultimi anni². Sotto il governo Draghi erano state definite una serie di priorità in ambito spaziale che coincidevano con le quattro aree di intervento tracciate dal Pnrr: le comunicazioni satellitari, il rafforzamento delle potenzialità di osservazione della Terra, l'accesso allo spazio e la *space factory*. Particolare attenzione era stata rivolta verso i lanciatori e la manifattura di satelliti, in particolare nello sviluppo di Iride, la costellazione italiana di satelliti di osservazione della Terra. Iride è stata pensata per creare un'infrastruttura in grado di supportare diverse aree d'interesse nell'osservazione della Terra in orbita bassa (dai 300 ai 1.000 km)³ fra le quali rientrano il monitoraggio delle coste, del suolo, della qualità dell'aria, delle risorse idriche e della gestione delle emergenze. Il progetto, che dispone di un budget totale di circa 1,1 miliardi di euro, sarà realizzato dall'Agenzia spaziale europea (Esa) e dall'Agenzia spaziale italiana (Asi). I primi satelliti di Iride saranno messi in orbita nel 2025

¹ Dopo l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti.

² Karolina Muti, Ottavia Credi e Giancarlo La Rocca, "Il sistema-Paese Italia di fronte alle sfide dello spazio: tra space economy, cooperazioni internazionali e cybersecurity", in *Documenti IAI*, n. 23|15 (luglio 2023), <https://www.iai.it/it/node/17272>.

³ Esa, *IRIDE: La squadra è al completo*, 12 aprile 2023, https://www.esa.int/Space_in_Member_States/Italy/IRIDE_La_squadra_e_al_completo.

e la costellazione sarà operativa a partire dal 2026. Nel 2023 i fondi del Pnrr destinati allo spazio hanno dato un'ulteriore spinta allo sviluppo del progetto⁴.

Nell'esecutivo Meloni la delega per l'aerospazio è assegnata ad Adolfo Urso, ministro delle Imprese e del Made in Italy⁵. Nel complesso le priorità in ambito spaziale del governo Meloni non sembrano discostarsi troppo da quelle dell'esecutivo precedente e si articolano su varie direttrici, riflettendo anche il mutevole contesto geopolitico. Insieme alla necessità di sfruttare appieno i fondi del Pnrr, il governo in carica ha fatto della sicurezza spaziale uno dei suoi punti cardine. La guerra contro l'Ucraina ha infatti messo in evidenza la crescente importanza della protezione degli assetti in orbita e a terra. Con la pubblicazione, nel marzo 2023, della Strategia spaziale Ue per la sicurezza e la difesa (Eusds), Bruxelles ha identificato a livello europeo la necessità di proteggere le risorse comunitarie e affermare la propria autonomia strategica nello spazio. Per l'Italia l'attuazione della Eusds rappresenta una sfida e un'opportunità: Roma dovrà tutelare il proprio ruolo nei settori chiave dell'industria spaziale lavorando al contempo in sinergia con i partner europei⁶.

Di particolare rilevanza è la volontà, manifestata a più riprese dal governo Meloni, di proseguire nell'opera di promozione della cooperazione spaziale internazionale avviata dal governo Draghi, rafforzando la posizione dell'Italia nel contesto globale. L'Italia è stata fra i primi otto Paesi firmatari degli accordi che fanno da cornice al programma Artemis, che prevede il ritorno dell'essere umano sulla Luna entro il 2025⁷. Nello specifico Roma contribuirà alla definizione della strategia di esplorazione Luna-Marte e allo sviluppo del Gateway lunare e del Modulo di servizio europeo, due componenti fondamentali per la missione⁸. La partecipazione italiana al programma Artemis rappresenta un'importante

⁴ Paolo Marelli, "Iride, quasi 50 aziende italiane in campo", in *SpacEconomy* 360, 12 aprile 2023, <https://www.spaceconomy360.it/?p=225646>.

⁵ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 21 novembre 2022: *Delega di funzioni in materia di coordinamento delle politiche relative ai programmi spaziali e aerospaziali, al Ministro delle imprese e del made in Italy*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/12/02/22A06951/sg>.

⁶ Ottavia Credi e Maria Vittoria Massarin, "L'Italia nello spazio: collaborazioni e prospettive future", in *Documenti IAI*, n. 23|21 (novembre 2023), <https://www.iai.it/it/node/17753>.

⁷ Asi, *Artemis, siglato il primo accordo multilaterale di cooperazione internazionale*, 13 ottobre 2020, <https://www.asi.it/2020/10/artemis-siglato-il-primo-accordo-multilaterale-di-cooperazione-internazionale>.

⁸ Asi, *Artemis: il ruolo dell'Italia*, 18 novembre 2020, <https://www.asi.it/2020/11/artemis-il-ruolo-dellitalia>.

opportunità per il Paese di contribuire alla futura esplorazione lunare, con i conseguenti benefici per l'economia nazionale.

Altra iniziativa rilevante è il recente impegno preso dall'Italia, nella persona del vicepremier Antonio Tajani, a non condurre test distruttivi di missili antisatellite ad ascesa diretta (Asat) volti a distruggere o danneggiare i satelliti in orbita. Sponsorizzando la risoluzione 77/41, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2022, l'Italia ha espresso la volontà di rendere lo spazio più sicuro e sostenibile, interpretando quanto già contenuto nel Trattato sullo spazio extra-atmosferico del 1967. La posizione italiana, in questo caso, è in netto contrasto con quella di Russia e Cina, che non hanno sostenuto la risoluzione⁹. I due Paesi, insieme a India e Stati Uniti, rientrano infatti nel ristretto gruppo di nazioni che possiedono capacità Asat. A dicembre 2023 la Difesa italiana si è inoltre unita al partenariato *Combined Space Operations*, iniziativa a guida statunitense volta a promuovere l'interoperabilità, la cooperazione e il coordinamento nello spazio fra i Paesi membri¹⁰. L'obiettivo del partenariato, che conta dieci Paesi¹¹, è il miglioramento della sicurezza e della resilienza delle missioni in orbita.

L'azione del governo Meloni in ambito spaziale si è articolata anche attraverso i rapporti bilaterali con stati non-Ue del Mediterraneo allargato, come in occasione della firma, nel febbraio 2023, di un *technical arrangement* con Nenad Miloradovic, vice ministro della Difesa serbo¹². Nell'ambito dell'accordo, sottoscritto con l'intento di promuovere la cooperazione dell'industria della Difesa tra i due Paesi, Serbia e Italia hanno concordato di approfondire la cooperazione nel settore aerospaziale e della sicurezza nazionale¹³.

⁹ Gaia Ravazzolo, "Anche l'Italia dice no ai test antisatellite. Mentre Russia e Cina...", in *Formiche*, 6 aprile 2023, <https://formiche.net/?p=1545880>.

¹⁰ Francesco Bussoletti, "Difesa, l'Italia entra a far parte del partenariato Combined Space Operations", in *Difesa & Sicurezza*, 12 dicembre 2023, <https://www.difesaesicurezza.com/?p=36948>.

¹¹ Dal 2014, all'iniziativa hanno aderito Australia, Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti.

¹² "Accordo tra Italia e Serbia nel settore dell'industria per la Difesa", in *Analisi Difesa*, 7 febbraio 2023, <https://www.analisedifesa.it/?p=161445>.

¹³ Nicola Desiderio, "Aerospazio e difesa, accordo tecnico Italia-Serbia", in *SpacEconomy 360*, 8 febbraio 2023, <https://www.spaceeconomy360.it/?p=224142>.

Significativamente, mentre il governo Draghi aveva privilegiato la cooperazione spaziale con i Paesi in ambito Ue/ Esa e con gli Usa, l'esecutivo Meloni ha allargato il perimetro anche ai Paesi non europei, specie quelli del Golfo, dell'Asia e dell'Africa. È il caso della partnership con il Kenya, che affonda le sue radici negli anni Sessanta, rafforzata in occasione della visita a Roma di Aden Duale, ministro keniota della Difesa¹⁴. Il ministro Urso ha inoltre recentemente annunciato l'intenzione di recarsi in Etiopia ed Egitto per gettare le basi per una solida cooperazione spaziale in Africa¹⁵. Questa accresciuta attenzione verso l'Africa anche in ambito spaziale, fondata su partnership bilaterali, sembra riflettere l'idea del Piano Mattei.

Infine, in occasione della visita in Giappone del ministro Urso a metà dicembre sono state illustrate le linee guida del prossimo G7 su industria e *digital economy* del marzo 2024, che si concentrerà tra l'altro anche sull'industria e la sostenibilità dello spazio. L'incontro ha rappresentato anche la possibilità per i due Paesi di confrontarsi su temi quali l'osservazione della Terra e l'esplorazione spaziale¹⁶.

Sul piano economico, in Italia il tessuto industriale del settore conta attualmente più di 300 imprese, 7.000 addetti e 13 distretti tecnologici, per un fatturato di circa 4 miliardi di euro. In questo contesto, il ministro Urso ha recentemente annunciato tre disegni di legge collegati alla legge di bilancio: uno sulla *space economy*, uno sulle nuove frontiere tecnologiche e uno sulla *blue economy*¹⁷.

In conclusione, nel 2023 il governo Meloni ha perseguito la tradizionale ambizione italiana nello spazio, non solo approfondendo i rapporti già avviati

¹⁴ La collaborazione con il paese africano risale al 1966, anno in cui Luigi Broglio inaugurò a Malindi il centro spaziale italiano che porta il suo nome e da cui l'Italia ha lanciato autonomamente satelliti in orbita fino agli anni '80. Sito dell'Asi: *Centro spaziale "Luigi Broglio"*, <https://www.asi.it/agenzia/le-basi/centro-spaziale-luigi-broglio>.

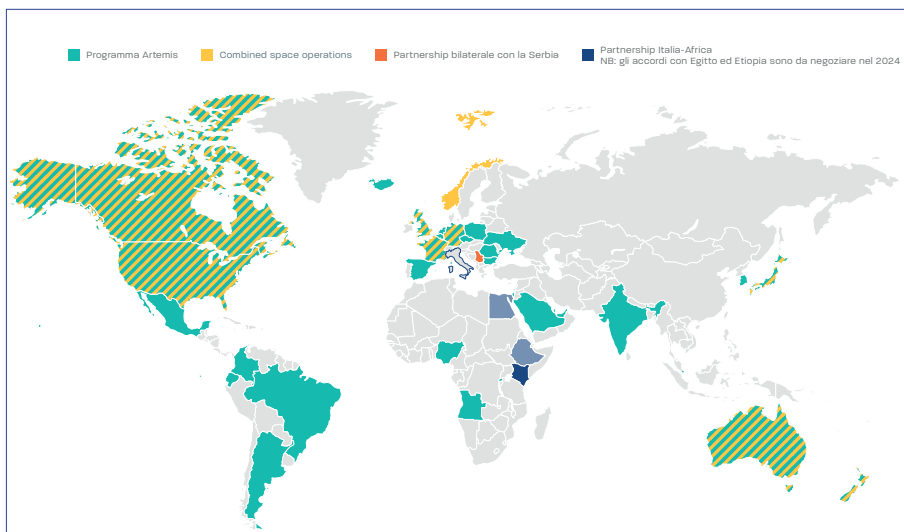
¹⁵ Paolo Baroni, "Urso: 'L'industria del futuro passa da qui, l'uomo deve tornare sulla Luna'", in *La Stampa*, 27 novembre 2023, https://www.lastampa.it/torino/2023/11/27/news/urso_lindustria_del_futuro_passa_da_qui_luomo_deve_tornare_sulla_luna-13891018.

¹⁶ Asi, *Si rafforza la collaborazione spaziale tra Italia e Giappone*, 12 dicembre 2023, <https://www.asi.it/2023/12/si-rafforza-la-collaborazione-spaziale-tra-italia-e-giappone>.

¹⁷ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Urso partecipa a New Space Economy European ExpoForum, manifestazione organizzata da Fiera Roma*, 5 dicembre 2023, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/urso-partecipa-a-new-space-economy-european-expoforum-manifestazione-organizzata-da-fiera-roma>.

in ambito bilaterale e multilaterale con le maggiori potenze spaziali, ma anche aprendo a collaborazioni di più ampio respiro e verso direttrici nuove (Figura 9). Nel 2024, anche in vista dell'impegno del G7, sarà prioritario per il governo continuare ad agire con coerenza e cooperare con il comparto spaziale per affermare posizioni italiane di leadership.

Figura 9 | Alleanze per l'aerospazio



10. La cooperazione globale e il multilateralismo

di Ettore Greco, Federica Marconi e Irene Paviotti

L'azione del governo Meloni in ambito globale ha riguardato, come in passato, vari aspetti dell'agenda multilaterale: dalla riforma dell'Onu alle missioni di pace, dalla gestione dei flussi migratori alla regolazione dell'intelligenza artificiale. Nei programmi per la cooperazione allo sviluppo il governo ha dato grande rilievo ai rapporti con l'Africa. Secondo quanto annunciato, la cooperazione con i Paesi africani e, più in generale con il cosiddetto "Sud globale", sarà anche al centro dell'agenda italiana del G7 nel 2024, insieme ad altre priorità su cui il governo ha continuato a impegnarsi, come il sostegno all'Ucraina¹, la sicurezza economica e quella alimentare.

Nell'intervento alla 78ma Assemblea generale delle Nazioni Unite (20 settembre), la premier Giorgia Meloni ha innanzitutto ribadito la condanna dell'aggressione russa contro l'Ucraina e l'appoggio a Kyiv, ma ha poi incentrato gran parte del suo intervento sul tema della migrazione, chiedendo all'Onu di "dichiarare una guerra globale e senza sconti ai trafficanti di esseri umani" e allo stesso tempo di affrontare le cause alla base della migrazione². Meloni ha proposto come modello di questo approccio la Conferenza internazionale su sviluppo e migrazioni organizzata dall'Italia il 23 luglio con la partecipazione di Stati mediterranei e africani, durante la quale è stato annunciato il cosiddetto "Processo di Roma", che nelle intenzioni dovrebbe rappresentare una "piattaforma strategica, globale, inclusiva e pluriennale per l'azione collettiva"³. La conferenza non ha però prodotto risultati significativi

¹ In questo senso si veda la telefonata con cui Giorgia Meloni ha ribadito al Presidente ucraino la sua intenzione di porre la questione al centro dell'agenda del G7 a guida italiana: Governo, *Conversazione telefonica Meloni - Zelensky*, 4 gennaio 2024, <https://www.governo.it/node/24718>.

² Governo, *Intervento del Presidente Meloni alla 78ma Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, cit.

³ *Conferenza internazionale su sviluppo e migrazione. Conclusioni*, 23 luglio 2023, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Conclusioni_20230723_IT.pdf.

e gli ostacoli incontrati dall'Italia nel 2023 nell'attuazione degli accordi sulla gestione dei migranti con Paesi come Tunisia, Libia e Albania hanno evidenziato i limiti del "modello" proposto da Meloni all'Assemblea generale. In effetti, le politiche di "esternalizzazione" del "problema migrazione" perseguite dal governo Meloni hanno suscitato critiche in ambienti Onu⁴. Meloni ha colto l'occasione del discorso all'Assemblea generale anche per ribadire la volontà dell'Italia di contribuire, con il "Piano Mattei per l'Africa", a creare "un modello di cooperazione" "da pari a pari", cioè non "predatorio" né "paternalistico" con gli Stati africani. Un test cruciale per l'Italia sarà quindi la capacità di dare sostanza al Piano, che sarà concretamente definito solo nella prima metà del 2024⁵.

Un altro tema globale a cui l'Italia si è impegnata a dare la priorità è la sicurezza alimentare, anche sulla scorta delle iniziative già intraprese durante la presidenza italiana del G20 nel 2021 – in particolare con la Dichiarazione di Matera⁶ – e in considerazione degli effetti destabilizzanti della guerra in Ucraina sui mercati internazionali dei prodotti alimentari. Nel corso del secondo vertice Onu sui sistemi alimentari sostenibili ospitato a Roma dal 24 al 26 luglio, sia Meloni che il ministro degli Esteri Antonio Tajani hanno sottolineato il ruolo "storico" dell'Italia nella promozione della sicurezza alimentare e l'intento del governo di porla al centro delle sue politiche di cooperazione allo sviluppo⁷. Il Piano Mattei prevederebbe, tra l'altro, strumenti per lo sviluppo di produzioni agroalimentari in Africa anche grazie al sostegno tecnologico dell'Italia⁸.

Nell'ambito delle attività Onu particolare rilievo ha continuato ad avere la partecipazione alle missioni di pace. Circa 1.200 militari italiani hanno contribuito a otto operazioni dei caschi blu, la maggior parte – circa 1.100

⁴ In questo senso si segnala la presa di posizione dell'Unhcr sull'accordo Italia-Albania in cui viene richiamata l'attenzione sulla necessità di rispettare il diritto internazionale sui rifugiati: Unhcr, *UNHCR: le modalità di trasferimento di richiedenti asilo e rifugiati devono rispettare il diritto internazionale sui rifugiati*, 7 novembre 2023, <https://www.unhcr.org/it/?p=59475>.

⁵ Si veda sotto in questo Capitolo e il box dedicato nel Capitolo 5 in questo rapporto.

⁶ G20, *Matera declaration on food security, nutrition and food systems. A call to action in the time of the Covid-19 pandemic and beyond*, 29 giugno 2021, <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210629-matera-declaration.html>.

⁷ Si veda il sito del Maeci: *L'Italia per la sicurezza alimentare*, <https://www.esteri.it/it/?p=102553>. Il resoconto della sessione cui hanno partecipato sia Giorgia Meloni che il ministro Tajani è disponibile in forma sintetica nel sito della conferenza: <https://www.unfoodsystemshub.org/fs-stocktaking-moment/programme/official-opening/en>.

⁸ A riguardo si veda Coldiretti, *Piano Mattei: 40mila ettari coltivati per la crescita dell'Africa*, 23 novembre 2023, <https://www.coldiretti.it/?p=156817>.

– nel quadro della Forza di interposizione in Libano (Unifil). Quest’ultima ha il compito, tra l’altro, di monitorare il cessate il fuoco al confine meridionale del Libano dopo il ritiro delle forze israeliane nel 2006. Il contingente italiano ha un ruolo operativo di primo piano in Unifil, che è stata, tra l’altro, diretta da un comandante italiano in quattro diversi periodi. Dal settembre 2023, a seguito della guerra tra Israele e Hamas e del connesso intensificarsi degli scambi di missili e colpi di artiglieria tra le milizie di Hezbollah e l’esercito israeliano, Unifil si è trovata a dover fronteggiare il rischio di una ripresa dei combattimenti su larga scala nella sua zona di intervento, con la possibilità di un coinvolgimento dei caschi blu italiani. Nel caso di un’escalation del conflitto tra Israele e Hezbollah sarebbe probabilmente inevitabile una ridefinizione dei compiti e della struttura della missione. I contingenti italiani delle missioni Onu negli altri sette Paesi o regioni – Cipro, Egitto⁹, Libia, Sahara occidentale, India e Pakistan, Somalia e Mali – sono rimasti di entità assai modesta, con le ultime due missioni che sono peraltro cessate nel corso dell’anno. Durante un incontro con il Segretario generale dell’Onu António Guterres, il ministro della Difesa Guido Crosetto ha sottolineato la necessità di riflettere sulla sicurezza e l’efficacia delle missioni Onu¹⁰. Riflessione, va aggiunto, che neanche nel 2023 il Parlamento italiano è stato in grado di sviluppare in maniera adeguata, come invece prevede la legge 145 del 2016.

Sul piano della *governance* multilaterale anche nel 2023 la prospettiva di una riforma della Carta dell’Onu, e in particolare della composizione del Consiglio di Sicurezza, non ha fatto alcun significativo passo avanti, a causa delle persistenti divisioni tra i Paesi membri, anche a livello regionale – Ue compresa¹¹. L’Italia ha continuato la sua azione diplomatica, come “focal point” del raggruppamento *Uniting for Consensus* (UfC), composto da 12 Paesi partecipanti più due osservatori, a sostegno di un Consiglio “più rappresentativo, trasparente ed efficace”¹². Roma si è anche espressa a favore di una limitazione del potere

⁹ Attraverso la *Multinational Force and Observers* (<https://mfo.org>), costituita nel 1981 come alternativa a una forza Onu nel Sinai.

¹⁰ “Crosetto incontra Guterres, Lacroix, Italia decisa a continuare nel peacekeeping”, in *Onuitalia*, 27 novembre 2023, <https://www.onuitalia.com/?p=86897>.

¹¹ Per un’ampia disamina delle posizioni dei principali paesi e delle prospettive generali della riforma si veda Stewart Patrick (a cura di), *UN Security Council Reform: What the World Thinks*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, giugno 2023, <https://carnegieendowment.org/publications/90032>.

¹² La proposta di UfC prevede l’aumento dei seggi in Consiglio di Sicurezza da 15 a 26, con nove nuovi seggi a lungo termine con possibilità di rielezione immediata – ora esclusa – distribuiti secondo criteri

di veto dei membri permanenti del Consiglio ed è tornata ad auspicare un collegamento più organico tra il Consiglio e la Peacebuilding Commission¹³.

A questo riguardo va segnalato che l'Italia ha avuto un ruolo rilevante in ambito Onu proprio come membro della Peacebuilding Commission e grazie alla vicepresidenza del Consiglio economico e sociale dell'Onu (Ecosoc) – fino al luglio 2023 – e di quella del board di UN Women¹⁴. È stata inoltre rieletta nel Consiglio esecutivo dell'Unesco¹⁵ e riconfermata nel Consiglio dell'Organizzazione marittima internazionale (Imo)¹⁶.

In campo digitale la premier Meloni ha richiamato in varie sedi la necessità di sviluppare meccanismi di *governance* globale dell'intelligenza artificiale (IA) che garantiscano il rispetto di alcuni principi etici. L'obiettivo dichiarato è di impedire che l'IA si sviluppi come un "dominio senza regole"¹⁷. Particolare attenzione è stata posta sull'impatto del crescente impiego dell'IA sul mondo del lavoro. Conformemente a tali posizioni, Meloni ha più volte ribadito l'impegno del governo a porre il tema dell'intelligenza artificiale fra le priorità della presidenza italiana del G7 nel 2024. Tale volontà, già espressa in un incontro a novembre con il primo ministro britannico Rishi Sunak a margine dell'*AI Safety Summit* di Bletchley Park¹⁸, è stata confermata in occasione della Conferenza degli ambasciatori¹⁹. Il governo italiano si è impegnato a svolgere un ruolo attivo nel dibattito internazionale su come mettere a frutto i potenziali

di rappresentanza regionale, più altri due seggi biennali. UfC esclude invece nuovi seggi permanenti. A riguardo si veda: Governo, Intervento del Presidente Meloni alla 78ma Assemblea Generale delle Nazioni Unite, cit. Per un'analisi delle prospettive della proposta di UfC si veda anche Nicoletta Pirozzi, *Grasping the Nettle of UN Security Council Reform: The Uniting for Consensus Proposal*, Roma, IAI, settembre 2023, <https://www.iai.it/it/node/17552>.

¹³ "Riforma del Consiglio di Sicurezza: Italia per limiti a potere di veto", in *Onultalia*, 5 settembre 2023, <https://www.onultalia.com/?p=85722>.

¹⁴ "UN Women: Italia eletta per acclamazione alla Vicepresidenza del Consiglio Esecutivo", in *Onultalia*, 10 gennaio 2023, <https://www.onultalia.com/?p=81863>.

¹⁵ "UNESCO: Italia rieletta nel Consiglio Esecutivo, prima nel Gruppo Occidentale", in *Onultalia*, 15 novembre 2023, <https://www.onultalia.com/?p=86753>.

¹⁶ "Italia confermata nel Consiglio dell'IMO, Organizzazione Marittima Internazionale", in *Onultalia*, 1 dicembre 2023, <https://www.onultalia.com/?p=86989>.

¹⁷ Governo, *Il videomessaggio del presidente Meloni al ComoLake 2023*, 5 ottobre 2023, <https://www.governo.it/it/node/23795>.

¹⁸ Governo, *Vertice sulla sicurezza dell'intelligenza artificiale, incontro Meloni - Sunak*, 2 novembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24151>.

¹⁹ Governo, *Messaggio del presidente del Consiglio Giorgia Meloni alla Conferenza degli Ambasciatori 2023*, 19 dicembre 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=109865>.

benefici dell'IA affrontando al contempo i relativi rischi²⁰. Nel complesso, l'approccio italiano in materia è apparso in linea con le iniziative dell'Ue per creare un solido quadro normativo interno, in particolare tramite l'*AI Act*, ma anche per promuovere un quadro regolatorio a livello globale nel contesto del G7, del G20 e dell'Onu.

Nel corso dell'anno ha cominciato a prendere forma anche l'agenda per la presidenza italiana del G7 nel 2024. Il governo si è impegnato a porre al centro alcune cruciali sfide globali, fra cui le già menzionate *governance* dell'IA, sulla scorta delle importanti iniziative avviate dalla presidenza giapponese nel 2023, e la sicurezza alimentare. Un altro tema prioritario del G7 sotto presidenza italiana sarà la salute globale²¹, già oggetto di numerose iniziative durante il G20 presieduto dall'Italia nel 2021. È su questi temi che l'Italia punta a creare un "ponte" con l'Africa, continente che sarà il "fuoco regionale" del G7 nel 2024 grazie anche a un rapporto stretto con l'Unione africana (Ua)²². Più in generale lo sforzo della presidenza italiana sarà quello di contribuire a creare nuove forme di cooperazione tra i Paesi occidentali e il Sud globale: quest'obiettivo andrà però conciliato con l'impegno, già annunciato dal governo, a sviluppare ulteriormente all'interno del G7 iniziative di contrasto al progetto revanchista della Russia e ai piani espansionistici della Cina, garantendo una maggiore "sicurezza economica" e degli approvvigionamenti²³.

La politica italiana di cooperazione allo sviluppo nel 2023 è stata marcata da due principali elementi. In primo luogo, ad aprile 2023 sono stati pubblicati i dati preliminari Ocse sull'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps) nell'anno precedente. Nel 2022 l'Italia ha devoluto lo 0,32 per cento del proprio reddito

²⁰ Governo, *Intervento del Presidente Meloni alla 78ma Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, cit.

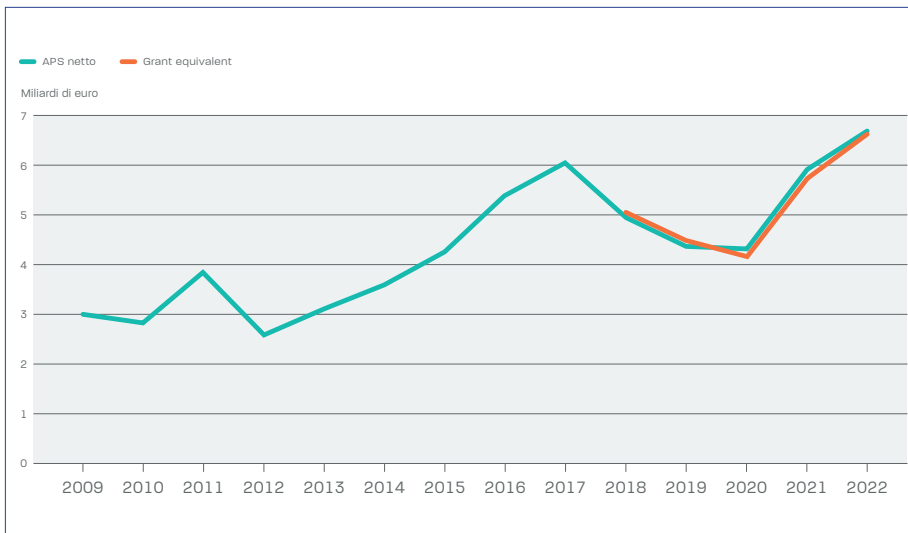
²¹ Ministero della Salute, *ONU, Schillaci: rafforzare cooperazione internazionale per migliorare la salute globale*, 21 settembre 2023, https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistampa&id=5981.

²² Governo, *Intervento del Presidente Meloni all'ONU, sottolineato l'impegno strategico dell'Italia per un partenariato con le nazioni africane*, 22 settembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/23638>. Si veda anche: Maeci, *Rinvio della Conferenza Italia - Africa all'inizio del 2024*, 12 ottobre 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=106541>; Umberto Marengo, "Il G7 italiano e la via dello sviluppo in Africa: materie prime, filiere industriali e cultura", in *Aspenia Online*, 3 novembre 2023, <https://aspensiaonline.it/?p=53759>.

²³ Tommaso Ciriaco, "L'Italia alla guida del G7. Nell'agenda le sfide su Ucraina, Africa e IA", in *Repubblica*, 2 gennaio 2024, https://www.repubblica.it/politica/2024/01/01/news/g7_italia_meloni_ucraina_africa_ia-421792744. Si veda anche: "All'Italia la presidenza del G7. A giugno il summit in Puglia", in *RaiNews*, 2 gennaio 2024, <https://www.rainews.it/articoli/2024/01/allitalia-la-presidenza-del-g7-a-giugno-il-summit-in-puglia-e6e20fe4-90ec-4e6d-9049-31eb2bc7f1bd.html>.

nazionale lordo (Rnl) in risorse per la cooperazione allo sviluppo, ovvero circa 6,1 miliardi di euro. Questa percentuale è la più alta registrata negli ultimi 14 anni²⁴ (per i dati assoluti si veda la Figura 10), e ha portato l'Italia un po' più vicino all'obiettivo internazionale di destinare lo 0,7 per cento del Rnl in aiuto pubblico allo sviluppo – obiettivo per la verità finora raggiunto solo da pochi Paesi Ocse²⁵.

Figura 10 | Andamento storico dell'Aps italiano, 2009-2022



Fonte: Elaborazione IAI su dati Ocse 2023.

Tuttavia permangono una serie di criticità. In primo luogo l'aumento dell'Aps è dovuto principalmente all'incremento dei costi per l'accoglienza dei rifugiati: escludendoli, l'Aps risulta diminuito rispetto all'anno precedente²⁶. Questi costi sono stati stimati al 25 per cento dell'Aps totale italiano, leggermente al di sopra della media europea del 22,1 per cento – un dato, quest'ultimo, che segnala come il problema sia in ogni caso diffuso in molti Paesi Ocse. Si tratta di

²⁴ Ocse, "Italy", in *Development Co-operation Profiles*, giugno 2023, <https://doi.org/10.1787/37f92091-en>.

²⁵ Sito OECD Data: *Net ODA*, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

²⁶ Ocse, *ODA levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary note*, 12 aprile 2023, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf>.

risorse che, anziché raggiungere i Paesi partner per iniziative volte a ridurre la povertà o diminuire le disuguaglianze nelle comunità beneficiarie, rimangono dentro i confini nazionali²⁷.

La seconda criticità riguarda la distribuzione di Aps tra canali bilaterali e multilaterali. L'aiuto erogato tramite canali multilaterali supporta i programmi implementati dalle organizzazioni internazionali su temi di sviluppo. Per quanto necessari, i contributi nazionali di questo tipo non hanno la stessa visibilità delle iniziative finanziate direttamente tramite canali bilaterali.

Storicamente l'Aps multilaterale ha costituito più della metà dell'Aps italiano (con l'eccezione del 2017)²⁸, a scapito della visibilità dell'impegno di cooperazione italiano nei Paesi partner, come sottolineato dagli operatori del settore²⁹. Nel 2021, secondo gli ultimi dati disponibili, il 59 per cento dell'Aps italiano era stato erogato come *core funding* delle organizzazioni multilaterali, in aumento del 25 per cento rispetto all'anno precedente. Del 41 per cento devoluto tramite canali bilaterali, il 29 per cento aveva rappresentato contributi per temi o regioni specifiche gestiti dalle organizzazioni multilaterali.

Gli ultimi mesi del 2023 hanno però portato delle novità. Nella quinta riunione del Comitato congiunto per la Cooperazione allo sviluppo, la percentuale di risorse per le iniziative bilaterali nel 2024 è stata aumentata al 60 per cento, con il rimanente 40 per cento ripartito tra interventi di emergenza (25 per cento) e iniziative multilaterali (15 per cento). La maggior parte delle risorse sono destinate ai Paesi del continente africano, per iniziative a sostegno della piccola imprenditoria, della transizione energetica e della formazione professionale³⁰.

Questa decisione è in linea con la nuova strategia di cooperazione italiana per lo sviluppo in Africa, il Piano Mattei (ufficialmente denominato Piano strategico Italia-Africa), già annunciato nel 2022, di cui il Decreto-legge 161 del

²⁷ Concord, *AidWatch 2023. Bursting the ODA inflation bubble*, ottobre 2023, <https://aidwatch.concordeurope.org/2023-report>.

²⁸ Ocse, "Italy", cit.

²⁹ "La cooperazione allo sviluppo nella legge di bilancio, intervista a Ivana Borsotto", in *Openpolis*, 20 gennaio 2023, <https://www.openpolis.it/la-cooperazione-allo-sviluppo-nella-legge-di-bilancio-intervista-a-ivana-borsotto>.

³⁰ Maeci, *Il vice ministro Edmondo Cirielli presiede la V riunione del Comitato Congiunto per la Cooperazione allo Sviluppo del 2023*, 9 ottobre 2023, <https://www.esteri.it/?p=106306>.

15 novembre 2023 ha individuato i settori di azione, la durata e le modalità di coordinamento strategico³¹. Nonostante diverse ipotesi sollevate nel corso dell'anno, a fine 2023 non erano stati ancora definiti né la configurazione finanziaria né il contenuto effettivo del Piano stesso³². Le diverse informazioni emerse durante l'anno e la mancanza di un testo definitivo a cui fare riferimento hanno creato confusione, se non scetticismo, tra gli operatori della cooperazione italiana. Cionondimeno, considerando la politica di cooperazione italiana in prospettiva storica, il Piano Mattei rappresenta un'interessante novità: è la prima volta che viene varata una strategia specificamente rivolta al continente africano. Ci sono inoltre potenziali sinergie con la strategia di cooperazione europea Global Gateway.

Nel 2024 il governo dovrà chiarire come il Piano Mattei si inserisca nella più ampia politica di cooperazione italiana e come si colleghi al nuovo approccio dell'Ue ai partenariati internazionali. Entro il 31 marzo il governo dovrà inoltre approvare il documento di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo per gli anni 2024-2026. Infine, la Presidenza italiana del G7 potrebbe essere anch'essa un'occasione per esplicitare gli aspetti strategici della politica di cooperazione allo sviluppo.

³¹ Decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, cit. Si veda anche il box dedicato nel Capitolo 5 in questo rapporto.

³² Secondi fonti governative il contenuto del piano verrà delineato nel corso della Conferenza Italia-Africa, in programma per fine gennaio 2024: "Piano Mattei, Cirielli (Maeci): a fine gennaio Conferenza Italia-Africa per delineare concretamente strategia con paesi africani", cit.

Grandi eventi e agenzie internazionali

di Leo Goretti e Filippo Simonelli

Nel 2023 si sono registrate importanti novità per quello che riguarda l'organizzazione di grandi eventi internazionali in Italia. L'episodio più rilevante ha riguardato la candidatura di Roma per Expo 2030, ipotizzata durante la campagna elettorale per il Campidoglio del 2021 e poi formalizzata a fine settembre di quell'anno dall'allora premier Mario Draghi. Incentrata sul tema "persone e territori/humanlands"³³, la campagna per Roma 2030 era stata costruita attorno al motto "una porta aperta sul futuro", scegliendo come logo una rivisitazione in chiave moderna di un arco dell'antica Roma, a sintetizzare un ideale connubio tra storia e innovazione.

Da subito la competizione per l'evento era apparsa agguerrita: oltre a quella di Roma, si erano materializzate le candidature di Riad (Arabia Saudita), Busan (Corea del Sud), Mosca (Russia) e Odessa (Ucraina). Mosca si era poi ritirata nel maggio 2022, denunciando il presunto clima di "politicizzazione" antirussa a seguito dell'aggressione all'Ucraina. Odessa, con cui Giorgia Meloni aveva ventilato l'ipotesi di una possibile collaborazione nel corso del viaggio a Kyiv di febbraio 2023, era stata invece esclusa a giugno a causa di dubbi riguardo alla sostenibilità finanziaria del progetto. Quella di Roma era quindi rimasta l'unica candidatura europea in lizza, suscitando la speranza di un appoggio in blocco quanto meno da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea, come auspicato dallo stesso Alto rappresentante Ue per la politica estera Josep Borrell a marzo 2023.

Alcune crepe nel fronte europeo erano per la verità emerse sin dall'estate, quando era si era materializzato il sostegno francese a Riad, città che nel corso dei mesi aveva acquisito sempre più la posizione di *fronrunner*³⁴. Nonostante la consapevolezza diffusa di una partita in salita, l'esito della votazione finale nell'Assemblea generale del Bureau International des Expositions del 28 no-

³³ I dettagli della candidatura sono presenti nel sito per Expo 2030: <https://www.expo2030roma.org>.

³⁴ "Expo 2030, perché la Francia tradisce l'Italia per l'Arabia Saudita?", in *Start Magazine*, 21 giugno 2023, <https://www.startmag.it/?p=238797>.

vembre 2023 è stato per Roma, e per l'Italia intera, decisamente inferiore alle aspettative: Riad si è imposta al primo turno con il voto di 119 Stati membri, mentre Roma non è andata oltre i 17 voti, finendo terza alle spalle anche di Busan (29 voti). Il risultato ha palesato non solo la mancanza di compattezza intorno a Roma da parte degli alleati europei, ma anche una percezione forse non del tutto aggiornata, da parte italiana, della capacità di attrazione globale esercitata da Paesi emergenti come l'Arabia Saudita, che ha dimostrato di saper mettere pienamente a frutto l'*endorsement* di superstar del calcio – e dei social – come Cristiano Ronaldo, oltre ad aver investito una somma decisamente più consistente nella candidatura (190 milioni di euro, a fronte dei 30 mesi in campo dall'Italia, secondo fonti di stampa)³⁵.

Notizie positive sono invece arrivate dalle assegnazioni di sedi per istituzioni internazionali: Milano ospiterà infatti una sede distaccata del Tribunale unico dei brevetti, negoziata a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'accordo istitutivo del tribunale³⁶. Prosegue inoltre l'iter per la candidatura di Roma per la nascente Autorità europea per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (*Anti Money Laundering Authority*, Amla). Nonostante una concorrenza molto nutrita da parte di altre otto grandi città europee, Roma potrebbe beneficiare del criterio del cosiddetto equilibrio geografico dal momento che non ospita, al momento, nessun'altra agenzia o istituzione europea³⁷.

Positivo è stato poi l'esito della candidatura congiunta di Italia e Turchia per l'organizzazione degli Europei di calcio del 2032³⁸. L'assegnazione è stata formalizzata a inizio ottobre dopo che a luglio i due Paesi – gli unici di fatto in lizza per l'evento – avevano pragmaticamente deciso di unire le forze. Saranno da verificare nei prossimi anni le modalità attraverso cui si articolerà concretamente la cogestione dell'evento.

³⁵ Maria Egizia Fiaschetti, "Expo 2030, i vassoi d'argento, Cristiano Ronaldo e i 190 milioni per la promozione: ecco come Riad ha battuto Roma", in *Corriere della Sera*, 28 novembre 2023, https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/23_novembre_28/expo-2030-i-vassoi-d-argento-cristiano-ronaldo-e-i-190-milioni-per-la-promozione-ecco-come-riad-ha-battuto-roma-ac31024e-75a5-4331-ab09-740558734xk.shtml.

³⁶ Maeci, *Tribunale Unico dei Brevetti. Italia otterrà sezione distaccata per Milano*, 18 maggio 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=101062>.

³⁷ Isabella Bufacchi, "Roma favorita per la sede dell'Autorità antiriciclaggio", in *Il Sole 24 Ore*, 23 dicembre 2023, <https://www.ilssole24ore.com/art/roma-favorita-la-sede-dell-autorita-antiriciclaggio-AFDh3W8B>.

³⁸ "Euro 2032 a Italia e Turchia, 'occasione storica", in *Ansa*, 10 ottobre 2023, https://www.ansa.it/sito/notizie/sport/calcio/2023/10/10/uefa-ufficializza-a-italia-e-turchia-euro-2032_91ed3542-ef79-483a-b297-d805382bee10.html.

Autori

Riccardo Alcaro è coordinatore delle ricerche e responsabile del programma "Attori globali" dello IAI.

Luca Barana è responsabile di ricerca per lo IAI.

Margherita Bianchi è responsabile del programma "Energia, clima e risorse" dello IAI.

Matteo Bonomi è responsabile di ricerca nel programma "Ue, politica e istituzioni" dello IAI.

Federico Castiglioni è ricercatore nel programma "Ue, politica e istituzioni" dello IAI.

Maria Luisa Fantappiè è responsabile del programma "Mediterraneo, Medioriente e Africa" dello IAI.

Beatrice Gallelli è ricercatrice nel programma "Attori globali" dello IAI.

Leo Goretti è responsabile del programma "Politica estera dell'Italia" dello IAI.

Ettore Greco è vicepresidente vicario dello IAI e responsabile del programma "Multilateralismo e governance globale" dell'Istituto.

Federica Marconi è ricercatrice nel programma "Multilateralismo e governance globale" dello IAI.

Alessandro Marrone è responsabile del programma "Difesa" dello IAI.

Maria Vittoria Massarin è ricercatrice junior nei programmi "Difesa" e "Sicurezza" dello IAI.

Nona Mikhelidze è responsabile di ricerca per lo IAI.

Ferdinando Nelli Feroci è presidente dello IAI.

Irene Paviotti è stata in precedenza ricercatrice junior nel programma "Multilateralismo e governance globale" dello IAI.

Gaia Ravazzolo è ricercatrice junior nel programma "Difesa" dello IAI.

Filippo Simonelli è ricercatore junior nel programma "Politica estera dell'Italia" dello IAI.

Il governo Meloni alla prova

Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2023

L'edizione 2023 del rapporto sulla politica estera italiana dell'Istituto Affari Internazionali si concentra sulle principali questioni affrontate nell'ambito internazionale da parte del governo di Giorgia Meloni – i rapporti con gli alleati e le istituzioni europee, la prosecuzione della guerra contro l'Ucraina, le politiche energetiche e climatiche, l'aumento della pressione migratoria, il conflitto israelo-palestinese – e le relative implicazioni per le principali direttrici della politica estera italiana – il pilastro europeo, la prospettiva mediterranea e l'alleanza transatlantica. Specifica attenzione viene dedicata al contributo al sistema di sicurezza europeo e atlantico, alla strategia verso l'area del Mediterraneo allargato, ai rapporti con la Cina dopo l'uscita dal memorandum d'intesa e al ruolo italiano nelle organizzazioni multilaterali e nella cooperazione allo sviluppo. Accanto a questi temi vengono approfonditi anche nuovi ambiti, come l'attenzione a tecnologie emergenti quali l'intelligenza artificiale, il crescente attivismo nei confronti dell'Indo-Pacifico e le iniziative verso il settore dell'aerospazio. Un focus specifico è dedicato ai grandi eventi internazionali e al nuovo rapporto con l'Africa, delineato ambiziosamente nel cosiddetto "Piano Mattei". Il rapporto, come di consueto, è frutto del lavoro congiunto di un gruppo di ricercatori dell'Istituto coordinato dal Programma Politica estera dell'Italia, e mira a evidenziare i tratti salienti della politica estera del governo Meloni. Al secondo anno di legislatura è possibile individuare i primi elementi di continuità e discontinuità rispetto alle linee consuete dell'azione internazionale del nostro Paese.



L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e governance globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medio Oriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via dei Montecatini, 17 - Roma - T. +39 06 6976831

iai@iai.it - www.iai.it