



Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia

Rapporto sulla politica estera italiana

Edizione 2021



a cura di Andrea Dessì e Ferdinando Nelli Feroci



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

Il rapporto è stato redatto dai programmi di ricerca IAI tra dicembre 2021 e gennaio 2022.

In copertina (dall'alto verso il basso):

Una veduta esterna di Palazzo del Quirinale, Roma, 25 novembre 2021.

Crediti: Ansa/Alessandro Di Meo

Mario Draghi in conferenza stampa al termine della riunione straordinaria dei leader del G20 sull'Afghanistan, Roma, 12 ottobre 2021.

Crediti: Ansa

Leader mondiali in posa per una foto di gruppo al centro congressi

La Nuvola per il vertice del G20 a Roma, 30 ottobre 2021.

Crediti: Ansa/Roberto Monaldo/Pool/Lapresse

Copyright © 2022 Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma

T. +39 06 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

ISBN 978-88-9368-236-7

Indice

Introduzione	4
di Ferdinando Nelli Feroci	
1. Rapporti con l'Unione europea	13
di Nicoletta Pirozzi	
2. Energia e clima: un nuovo protagonismo italiano	22
di Margherita Bianchi	
3. Le relazioni con gli Stati Uniti	29
di Riccardo Alcaro	
4. La politica di difesa italiana	37
di Elio Calcagno e Alessandro Marrone	
5. L'Italia dinanzi alle sfide del Mediterraneo allargato	44
di Silvia Colombo e Andrea Dessì	
6. L'Italia e le migrazioni	52
di Luca Barana	
7. Il pragmatismo di Draghi nei rapporti con la Cina	57
di Lorenzo Mariani	
8. Il governo Draghi e i rapporti con la Russia	62
di Nona Mikhelidze	
9. La presidenza italiana del G20	68
di Fabrizio Botti e Ettore Greco	
Autori	73

Introduzione

di Ferdinando Nelli Feroci

Tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021 si è consumata la crisi del secondo governo guidato da Giuseppe Conte, conseguenza di un crescendo di tensioni interne alla coalizione di maggioranza e di oggettive difficoltà di avviare il passaggio dalla gestione dell'emergenza pandemica alla programmazione della ripresa e ricostruzione. Il secondo governo Conte aveva sicuramente segnato un'importante e positiva soluzione di discontinuità rispetto alla precedente esperienza governativa di Conte, facendo registrare un ritorno di protagonismo in Europa e scelte di collocazione internazionale più coerenti con gli interessi dell'Italia¹. Aveva ottenuto alcuni importanti risultati sul fronte del contenimento del Covid-19 e soprattutto aveva avuto il merito di ottenere, con il Next Generation EU (Ngeu), la concreta solidarietà dell'Unione europea nei confronti dell'Italia. Ma già nella seconda metà del 2020 stava manifestando debolezze e incertezze che sono poi emerse con tutta evidenza con le persistenti difficoltà di concordare un credibile Piano nazionale di ripresa post-Covid che fosse al tempo stesso coerente e condiviso. La crisi che era stata aperta da Italia Viva – un partito minoritario della coalizione governativa –, è diventata irreversibile quando, nel febbraio 2021, si constatò che era impossibile ricomporre una maggioranza con Conte a Palazzo Chigi.

Una maggioranza inedita

Al secondo governo Conte si succede quindi un nuovo esecutivo, guidato da Mario Draghi: un tecnico di alto profilo prestato alla politica, un "*grand commis*" dal curriculum ineccepibile che godeva di prestigio e ampi riconoscimenti in Italia, in Europa e nel mondo, soprattutto per il lavoro fatto alla presidenza della Banca centrale europea. Il governo Draghi, il sessantasettesimo della storia

¹ Per un'analisi della politica estera del secondo governo Conte si veda, Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessi (a cura di), *Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo. Rapporto sulla politica estera italiana, edizione 2020*, Roma, IAI, gennaio 2021, <https://www.iai.it/it/node/12687>.

della Repubblica, e il terzo della corrente legislatura, si insedia il 13 febbraio 2021, sostenuto da un'inedita e ampia maggioranza, di cui fanno parte tutti i partiti rappresentati in parlamento, ad eccezione di Fratelli d'Italia. Si tratta di una situazione per molti versi anomala e atipica, che presenta elementi di forza (oltre al prestigio del presidente del Consiglio, l'inserimento nella compagine di governo di alcuni "tecnici" autorevoli, e una maggioranza molto ampia) insieme a elementi di debolezza (collegati alla eterogeneità delle culture e piattaforme politiche dei partiti che compongono la maggioranza). Si tratta comunque di un governo di "quasi unità nazionale" che testimonia della straordinarietà della congiuntura che sta attraversando il paese tra le fine del 2020 e l'inizio del 2021².

L'idea di affidare la guida del governo a una personalità estranea ai partiti della maggioranza, ma di sicuro prestigio e affidabilità internazionale, nasce dall'esigenza, condivisa dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella e dalle forze politiche, di assicurare al paese un esecutivo al di sopra delle parti nel momento in cui si deve accelerare il ritmo delle vaccinazioni e far passare difficili misure di contenimento dei contagi, e in cui si deve programmare – tramite la messa a punto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – la fase della ripresa e ricostruzione del dopo emergenza pandemica. Non sorprende che il Partito Democratico (Pd) e il Movimento 5 Stelle (M5S), che pure avevano inizialmente sostenuto l'ipotesi di un terzo governo Conte, abbiano espresso rapidamente il proprio sostegno al governo Draghi. Meno prevedibile era invece che questa formula di governo ottenesse il sostegno anche di Forza Italia e Lega che, favorendo l'opzione Draghi, hanno rinunciato all'unità del centro-destra. Nasce così un inedito esecutivo di larghissime intese, in cui partecipano direttamente esponenti dei partiti della maggioranza insieme a un numero di tecnici di alto profilo scelti personalmente da Draghi.

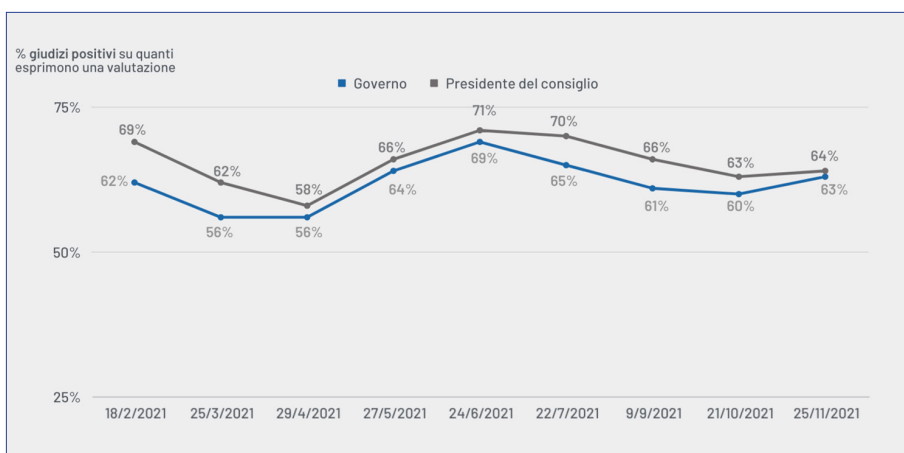
Le prime sfide per il nuovo governo

Le due sfide che avevano provocato la caduta del secondo governo Conte si presentano fin dall'inizio come priorità per il nuovo governo Draghi. In primo luogo, il governo ha dovuto attuare una strategia più efficace di contrasto al

² Si veda, Andrea Dessì, "On the Brink: Mario Draghi and Italy's New Government Challenges", in *IAI Commentaries*, n. 21|07 (febbraio 2021), <https://www.iai.it/it/node/12818>.

Covid-19, che a partire dall'autunno 2020 aveva ripreso slancio in Italia con un importante aumento dei contagi, ricoveri e decessi. In secondo luogo, il nuovo esecutivo ha dovuto chiudere in tempi rapidi la partita dell'elaborazione e approvazione del Pnrr, sviluppando un piano non solo credibile ed efficace, ma coerente con le priorità definite in sede europea e accompagnato da un adeguato sistema di "governance" in grado di garantirne l'esecuzione.

Figura 1 | Gradimento per il governo e il presidente del Consiglio, febbraio-novembre 2021



Fonte: Sondaggio Ipsos-Corriere della Sera³. Elaborazione grafica: Milena Di Nenzo.

Fin dalle prime battute il nuovo presidente del Consiglio ha imposto un proprio stile di governo caratterizzato da una sua speciale autorevolezza nei confronti dei partiti che compongono la maggioranza, da un'inattesa capacità di dialogo con le parti sociali, da una comunicazione asciutta ed essenziale, più istituzionale che politica, e una capacità di imporsi come interlocutore autorevole e credibile presso partner strategici dell'Italia in Europa e nel mondo⁴. Una serie di fattori che spiegano il successo di Draghi nel gestire una

³ Nando Pagnoncelli, "Il sondaggio: Pd primo partito, tallonato da Fratelli d'Italia (19,8%). Lega e M5S in discesa", in *Corriere della Sera*, 27 novembre 2021, https://www.corriere.it/politica/21_novembre_27/sondaggio-politico-pd-primo-partito-fratelli-italia-lega-m5s-discesa-7536ba16-4eec-11ec-b469-c1722a8a0160.shtml.

⁴ Un sondaggio di opinione condotto nel settembre 2021 dallo IAI e dal Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (Laps) dell'Università di Siena rileva un aumento della percezione di influenza dell'Italia

maggioranza così ampia e eterogenea, elemento che trova conferma nelle alte percentuali di approvazione nei confronti del leader di governo riportati dai principali sondaggi di opinione nazionali durante il 2021 (figura 1). In sintesi, un primo ministro “non politico”, ma che ha dimostrato fin dall’inizio dell’esperienza di governo una notevole dimestichezza con la complessità della politica.

Va però precisato che sul finire del 2021 il governo Draghi ha manifestato qualche evidente incertezza, soprattutto nella gestione della pandemia in concomitanza con una ripresa significativa dei contagi, a testimonianza della difficoltà di tenere unita una maggioranza così eterogenea.

Il Pnrr e la sua governance

Su un fronte dove politica interna e politica europea si intersecano e sovrappongono, la prima sfida per il governo è stata quella di approvare un Pnrr, che doveva essere coerente con le priorità definite in sede europea (transizione energetica e digitale), e rispettoso delle condizioni previste dalla Commissione europea, ma anche condiviso dalle forze della maggioranza e dalle parti sociali. Il piano è stato sottoposto alla Commissione europea entro la scadenza prevista di fine aprile e rapidamente approvato, anche perché era stato elaborato in stretto coordinamento con la Commissione stessa.

Per dare esecuzione al Pnrr è stato costruito un complesso sistema di *governance*, che prevede una cabina di regia alla Presidenza del consiglio e una struttura di monitoraggio al ministero dell’Economia. Ogni amministrazione centrale si è poi dotata di strutture ad hoc per la gestione dei numerosi progetti e interventi di rispettiva competenza. Il governo ha quindi mostrato di avere colto le opportunità ma anche le sfide del Pnrr, con la consapevolezza che sulla riuscita del piano si gioca il futuro del paese, ma anche che il successo del Pnrr italiano sarà decisivo nel decretare il successo o meno del Ngeu a livello

in politica internazionale durante il governo Draghi. La percentuale di chi sostiene che l’Italia abbia molta/abbastanza influenza in politica internazionale è aumentata dal 24 per cento nel 2020, durante il secondo governo Conte, al 33 per cento l’anno seguente con il governo Draghi. Allo stesso tempo, è calata la percentuale della popolazione che ritiene che l’Italia abbia poca/nessuna influenza in politica internazionale, dal 76 per cento nel 2020 al 67 per cento nel 2021. Si veda, Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2021*, Roma, IAI, novembre 2021, p. 10, <https://www.iai.it/node/14327>.

europeo.

L'Italia è infatti non solo il paese membro della Ue che riceverà, con oltre 200 miliardi di euro, la quota più importante delle risorse del Recovery Plan europeo⁵. Ma è anche uno dei pochi fra i 27 beneficiari del Ngeu ad avere deciso di utilizzare interamente sia gli interventi a fondo perduto che i prestiti messi a disposizione dalle istituzioni Ue per il Recovery Plan. Nel frattempo prima della fine dell'anno sono partiti i primi interventi previsti dal Pnrr ed è puntualmente arrivata la prima "tranche" di pre-finanziamento degli aiuti europei (24,9 miliardi di euro). Sono inoltre state avviate, sia pure con qualche maggiore incertezza, quelle riforme (giustizia, pubblica amministrazione, concorrenza, scuola) alla cui attuazione sono condizionate le future erogazioni dei fondi europei. La sfida ora sarà quella di proseguire nella fase di attuazione del Pnrr rispettando le scadenze e le condizioni concordate, sapendo che le risorse europee saranno versate solo a fronte di una verifica degli adempimenti concordati.

Contrasto al Covid e prime incertezze sul fronte dell'economia

Anche sul fronte della distribuzione dei vaccini e delle misure adottate per contenere i contagi il governo si è mosso complessivamente bene, anche se sul finire dell'anno si è avuta l'impressione di una crescente difficoltà a trovare un corretto equilibrio tra misure di contenimento dei contagi ed esigenze di ripresa di condizioni normalità. I risultati ottenuti hanno collocato l'Italia alla fine del 2021 fra i paesi europei che avevano fatto registrare proporzionalmente meno contagi e meno ricoveri per Covid, almeno fino al mese di dicembre. Inoltre, l'esperienza italiana per quanto concerne le misure di contenimento dei contagi (ad esempio il Green pass) è divenuta un modello seguito da numerosi altri partner europei. Sul fronte dell'economia, la combinazione della quasi totale eliminazione delle restrizioni ai movimenti delle persone con importanti interventi di spesa pubblica hanno prodotto una crescita del Pil nazionale di 6,5 per cento: un dato molto positivo, che in parte si giustifica con l'effetto "rimbalzo" rispetto al crollo del Pil del 2020 pari a -8,9 per cento (e della poca crescita registrata nel 2019), ma che è superiore alla media europea, e che è il

⁵ L'Italia riceve dalla *Recovery and Resilience Facility* (Rrf) 191,5 miliardi (68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti). Si consideri che a questa si aggiunge un'erogazione di *React EU* (circa 13,5 miliardi). Si veda il sito dedicato al Pnrr: *Italiadomani*, <https://italiadomani.gov.it>.

risultato di una ripresa convergente sia della produzione di beni e servizi che della domanda interna.

Va anche precisato che sul finire dell'anno – e al di là delle incertezze indotte dalla ripresa dei contagi con la variante Omicron – una ripresa generalizzata dell'inflazione (3,9 per cento a dicembre 2021), l'aumento dei prezzi dell'energia e di alcune materie prime, carenze di mano d'opera (soprattutto specializzata), interruzioni nelle catene globali delle forniture e problemi nella logistica e nei trasporti hanno reso più incerte le previsioni per il futuro dell'economia italiana. Infine, il debito pubblico è aumentato in misura molto significativa (fenomeno peraltro generalizzato in Europa e non solo), toccando il 154,6 per cento del Pil nel 2021, anche se le stime per gli anni a seguire fanno intravedere un lento miglioramento⁶. Allo stato attuale, infatti, il debito appare sostenibile grazie anche alla politica monetaria accomodante della Banca centrale europea. Ma in un futuro neppure troppo remoto potrebbe diventare un vincolo se si dovesse continuare a ricorrere a politiche di bilancio espansive e soprattutto se non si riuscisse a garantire nel tempo tassi di crescita analoghi o non troppo distanti da quelli del 2021.

L'Italia in Europa

Sul fronte internazionale, il governo ha confermato la tradizionale collocazione dell'Italia a sostegno dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica, con un marcato impegno per un rilancio del multilateralismo. Ha anche potuto sfruttare il prestigio di Mario Draghi, insieme ai buoni risultati raggiunti sul fronte del contrasto del Covid e in materia di crescita dell'economia. In particolare in Europa, Draghi e il suo governo si sono mossi in maniera efficace, e in piena coerenza con la strategia definita in sede europea sui dossier più significativi⁷. Sul contrasto all'emergenza climatica e la transizione energetica, il governo ha confermato il proprio impegno per misure in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi definiti in sede europea. Si è impegnato a realizzare una più diffusa digitalizzazione del paese in linea con l'obiettivo

⁶ "L'Osce promuove l'Italia: debito in calo al 150,4% nel 2022 e Pil in crescita. Preoccupano le prospettive globali", in *La Stampa*, 1 dicembre 2021, <https://www.lastampa.it/economia/2021/12/01/news/l-osce-promuove-l-italia-debito-in-calo-al-154-6-e-pil-in-crescita-al-6-3-1-40982371>.

⁷ Ettore Greco, "Draghi promosso sull'Europa, ma restano nodi irrisolti", in *Affari Internazionali*, 17 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=90479>.

europeo di una più compiuta sovranità europea sul digitale e sulle tecnologie di punta. Ha confermato la determinazione a rafforzare la politica estera comune e a sviluppare una difesa europea e una autonomia strategica della Ue. Si è schierato senza indugi dalla parte delle istituzioni europee sul tema della difesa dello stato di diritto e del primato del diritto europeo sugli ordinamenti nazionali. Unico dossier sul quale, malgrado i pur vari tentativi da parte italiana, non si sono realizzati progressi visibili è quello delle politiche migratorie, a causa delle persistenti riserve di molti paesi membri sull'idea di rendere operativo il principio di solidarietà sul tema della gestione dei flussi migratori.

La lunga vicenda elettorale in Germania (dove il nuovo governo del cancelliere Scholz si è insediato solo ai primi di dicembre), e la prospettiva di una difficile campagna per le presidenziali in Francia, hanno di fatto creato una situazione ideale per consentire a Draghi di far valere la propria leadership in Europa. Con la firma del Trattato del Quirinale a fine novembre, il governo ha poi chiuso una trattativa che si era avviata nel lontano 2017, e ha posto le basi per un'intesa con la Francia più solida e soprattutto più proiettata verso il futuro, a garanzia di una collaborazione rafforzata sui temi dell'agenda europea e su vari aspetti del rapporto bilaterale⁸. La presa di posizione comune Draghi-Macron sul tema della riforma delle regole europee in materia di disciplina di bilancio, annunciata verso la fine di dicembre, è stata la prima e più significativa manifestazione di questa nuova convergenza fra Italia e Francia⁹.

Le altre sfide del contesto internazionale

Anche nella gestione della presidenza italiana del G20, Draghi e tutto il governo si sono mostrati all'altezza delle aspettative, malgrado un difficile contesto internazionale, le incertezze sulla evoluzione della pandemia, le crescenti tensioni fra Usa e Cina e il complicato rapporto con la Russia e la Turchia¹⁰. In

⁸ Si veda, Riccardo Alcaro, "Trattato del Quirinale: un esempio di diplomazia lungimirante", in *AffarInternazionali*, 31 dicembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=93638>; Jean-Pierre Darnis, "Francia: dal Trattato di Aquisgrana a quello del Quirinale", in *AffarInternazionali*, 21 gennaio 2019, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=72595>.

⁹ Si veda l'articolo pubblicato sul *Financial Times* a firma di Draghi e Macron il 23 dicembre 2021: "The EU's fiscal rules must be reformed", <https://www.governo.it/it/node/18890>.

¹⁰ Si veda, Ettore Greco, "Un bilancio della presidenza italiana del G20", in *AffarInternazionali*, 3 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=92380>; Ettore Greco, "The Italian G20 Presidency: A Post-Summit Assessment", in *IAI Commentaries*, n. 21|55 (novembre 2021), <https://www.iai.it/it/node/14362>.

questa partita, l'Italia ha potuto contare sul ritorno sulla scena mondiale di un'amministrazione statunitense più disponibile al dialogo e più favorevole al multilateralismo e alla cooperazione internazionale. I risultati del vertice G20 di Roma di fine ottobre forse non hanno prodotto risultati spettacolari o innovativi, ma hanno segnato un passaggio importante per il rilancio del multilateralismo cooperativo e del ruolo delle istituzioni internazionali. A Roma le assenze di Putin e Xi Jinping sono state compensate da una partecipazione attiva e costruttiva di Biden, che ha così voluto anche marcare la sua presa di distanza dalla linea del suo predecessore sul ruolo della cooperazione internazionale.

In questo contesto, particolarmente positivo è stato il rapporto di Draghi con Biden, insediatosi alla Casa Bianca poco prima dell'insediamento del governo Draghi. Un rapporto fondato su stima e apprezzamento reciproci e su una profonda convergenza sia sulle prospettive delle relazioni bilaterali che sui grandi temi dell'attualità internazionale. Non è un caso quindi che il governo ha evitato di criticare apertamente Biden e gli Usa per il disastroso ritiro dall'Afghanistan o il maldestro annuncio di una rafforzata alleanza militare nel Pacifico tra gli Stati Uniti, l'Australia e il Regno Unito in funzione di contenimento della Cina (nota come Aukus): due vicende che pure avevano suscitato non poche riserve in Europa. È inoltre opportuno segnalare che, pure nella convinzione che l'Italia si debba schierare senza ambiguità dalla parte dei nostri tradizionali alleati Usa nella competizione globale con la Cina e nel talora duro confronto con la Russia, il presidente del Consiglio Draghi e il ministro degli Esteri Luigi Di Maio hanno accuratamente evitato di usare toni polemicici o antagonizzanti nei confronti di questi due paesi.

Nel Mediterraneo allargato, l'azione del governo è proseguita in una linea di generale continuità rispetto a quella dei governi precedenti, ispirata dalla necessità di garantire condizioni di stabilità, sicurezza e sviluppo economico in una regione essenziale per gli interessi italiani. Ma anche dalla consapevolezza dei limiti dei mezzi a disposizione di una media potenza come l'Italia in una partita che ha visto contemporaneamente un progressivo disimpegno degli Usa, un crescente protagonismo di Russia, Turchia e le monarchie arabe del Golfo Persico, e una sostanziale paralisi della Ue. Il governo ha confermato la presenza di contingenti militari in Libano, Libia e nel Sahel (Mali e Niger in particolare) ma anche in Iraq, dove l'Italia assumerà il comando della missione Nato a partire dal maggio 2022. In Libia, è continuato l'impegno italiano per

favorire una riconciliazione politica nel paese, sostenendo le iniziative delle Nazioni Unite, la Germania e la Francia, e rafforzando al contempo i rapporti bilaterali con il nuovo governo di unità nazionale insediatosi a Tripoli a metà marzo. L'Italia, inoltre ha complessivamente favorito il dialogo aperto e costruttivo con tutti i paesi della regione, continuando a coltivare rapporti con una molteplicità di attori, inclusi coloro che non sempre godono di positivi rapporti tra loro. I risultati dell'operato nell'area del Mediterraneo, tuttavia, sono stati probabilmente inferiori rispetto alle aspettative e all'impegno del governo e i singoli ministri (Esteri, Interni e Difesa). Ma questo è anche dovuto alla complessità delle varie aree di crisi nella regione e alla difficoltà di conciliare obiettivi talora in contraddizione fra loro come quello della sicurezza e della stabilità con quello del rispetto delle libertà fondamentali e dello stato di diritto.

1. Rapporti con l'Unione europea

di Nicoletta Pirozzi*

Da quando Mario Draghi ha preso in mano le redini del governo italiano il 13 febbraio 2021, l'Italia sembra essere tornata tra i protagonisti della scena europea. La scelta del presidente della Repubblica di affidare a Draghi l'incarico di formare il nuovo governo ha rappresentato un passaggio strategico per l'Italia, che ha riconciliato interesse nazionale e vocazione europea¹. Questa convergenza è stata riaffermata con forza dal presidente del Consiglio e da tutte le componenti politiche della sua ampia maggioranza, incluse quelle che l'avevano negata in passato come il M5S e la Lega.

Il nuovo leader italiano combina competenza tecnica con sensibilità politica e gode di un livello di credibilità e di fiducia tra i suoi pari europei che raramente è stato riconosciuto a capi di governo italiani². Questo riconoscimento è stato consolidato dai risultati raggiunti dal governo Draghi nei suoi primi 100 giorni: a metà giugno 2021 l'Italia era tra i primi tre paesi dell'Unione europea per numero di vaccinazioni³, aveva presentato il Pnrr⁴ con l'obiettivo di ricevere oltre 200 miliardi di euro tra sovvenzioni e prestiti dall'Ue⁵, e stava progettando una serie di importanti riforme, da quella degli appalti pubblici e delle concessioni

* L'autrice ringrazia Roberto Baccharini, stagista del programma "Ue, politica e istituzioni" dello IAI e dottorando in European Politics presso l'Università di Exeter, per il prezioso supporto alla ricerca.

¹ Maurizio Molinari, *Il campo di battaglia. Perché il Grande Gioco passa per l'Italia*, Milano, La nave di Teseo, 2021.

² Nicoletta Pirozzi, "Super Mario", in *Internationale Politik Quarterly*, n. 3/2021 (luglio 2021), <https://ip-quarterly.com/en/super-mario>.

³ Sito Our World in Data: *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

⁴ Governo, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, maggio 2021, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

⁵ L'Italia riceve dalla *Recovery and Resilience Facility (Rrf)* 191,5 miliardi (68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti). Si consideri che a questa si aggiunge un'erogazione di *React EU* (circa 13,5 miliardi). Si veda il sito dedicato al Pnrr: *Italiadomani*, <https://italiadomani.gov.it>.

alla concorrenza, dalla pubblica amministrazione alla giustizia.

I primi mesi del nuovo governo sono stati comprensibilmente caratterizzati dalla risposta alla crisi pandemica e dalla stesura del nuovo Pnrr. Va ricordato che proprio il Pnrr era stato al centro della crisi della maggioranza che sosteneva il secondo governo Conte. In particolare, Italia Viva e il suo leader Matteo Renzi, si era opposta alla proposta di *governance* del piano, criticata per un supposto accentramento dei poteri nella figura del presidente del Consiglio e un insufficiente coinvolgimento del parlamento, oltre che per l'esclusione di ministeri, regioni e pubblica amministrazione dalla sua attuazione, a favore di una task force composta da consulenti esterni⁶. Il nuovo Pnrr italiano, che include una nuova struttura di *governance*, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 25 aprile⁷ e trasmesso alla Commissione europea entro la scadenza prevista del 30 aprile⁸, dopo essere stata approvata da Camera e Senato⁹. La *governance* del Pnrr è stata poi definita nei dettagli con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (si veda la Tabella 1 per una sintesi dei passaggi chiave per l'approvazione e l'implementazione del Pnrr durante il 2021)¹⁰.

La sfida dell'attuazione del Pnrr risiede principalmente nella realizzazione degli investimenti e, prima ancora, delle riforme a esso collegate, per le quali il governo Draghi ha previsto un calendario estremamente ambizioso. Alla fine di dicembre 2021 risultavano raggiunti tutti i 51 obiettivi previsti¹¹. Nell'ultima parte dell'anno, in concomitanza con la fase di preparazione per l'elezione del nuovo presidente della Repubblica a inizio 2022, il governo sembra avere in parte rallentato l'azione sulle riforme. Questo è riconducibile a due fattori concomitanti: le forze politiche che compongono la maggioranza che sostiene

⁶ Italia Viva, *Le 62 considerazioni di Italia Viva sulla proposta italiana per il Recovery Plan*, 30 dicembre 2020, https://www.italiaviva.it/le_62_considerazioni_di_italia_viva_sulla_proposta_italiana_per_il_recovery_fund.

⁷ Camera dei deputati-Servizio Studi, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 23 settembre 2021, <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>.

⁸ "Recovery: il Pnrr dell'Italia inviato alla Commissione Ue", in *Ansa*, 30 aprile 2021, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2021/04/30/recovery-il-pnrr-dellitalia-inviato-alla-commissione-ue_dec0b424-aa02-40be-8c82-d1e178f53d46.html.

⁹ Camera dei deputati, *Approvate le comunicazioni di Draghi sul Recovery plan e il decreto sul Covid...*, 27 aprile 2021, https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=12213 e Senato, Comunicato di seduta: martedì 27 aprile 2021, https://www.senato.it/3818?seduta_assemblea=20501.

¹⁰ Sito del Governo: *Governance del PNRR*, <https://www.governo.it/it/node/16709>.

¹¹ Sito dell'Osservatorio sul Recovery Plan: *Traguardie obiettivi 2021*, <https://www.osservatoriorecovery.it/?p=1809>.

il governo hanno cominciato a inasprire i toni e a esercitare veti incrociati, mentre lo stesso Draghi si è trovato nella difficile posizione di essere anche uno dei candidati più accreditati per la Presidenza della Repubblica. Alcune importanti riforme come quella della concorrenza e delle pensioni sono state rinviate. Particolarmente delicate e complesse sono la riforma della giustizia, soprattutto per il dibattito politico tra le forze di maggioranza sulle questioni della prescrizione e della improcedibilità del processo penale e per l'opposizione di Fratelli d'Italia, e quella della pubblica amministrazione, che richiede uno sforzo considerevole soprattutto per la digitalizzazione e la semplificazione.

La rinnovata coesione interna che ha caratterizzato il 2021 è stata accompagnata da una presenza più assertiva dell'Italia in Europa. Tra i principali dossier che hanno coinvolto l'Italia vanno sicuramente annoverati la migrazione che, complice anche la crisi al confine polacco con la Bielorussia, è entrata per ben tre volte nell'agenda del Consiglio europeo¹². L'azione del premier Draghi ha sicuramente contribuito a tenere alta l'attenzione politica sulle migrazioni nell'agenda europea, anche se mancano ancora proposte più concrete di riforma delle politiche migratorie e di asilo dell'Unione. Anche sulla lotta all'emergenza climatica, l'Italia ha lavorato per assicurare il collegamento tra le iniziative europee con quelle del G20 (di cui deteneva la presidenza nel 2021) e della Cop26, di cui è co-presidente insieme alla Gran Bretagna. Sul fronte della politica estera, l'Italia, insieme a Germania e Francia, è stata anche tra i promotori dell'incontro con i leader libici tenutosi a Parigi nel novembre 2021, con l'obiettivo di rinsaldare l'unità europea a favore di una soluzione della crisi e in preparazione delle elezioni originalmente previste per il 24 dicembre ma in seguito rimandate¹³. A fine anno, a fronte delle tensioni sempre più concrete lungo i confini dell'Ucraina, dove la Russia ha ammassato truppe facendo temere un'aggressione territoriale, Italia, Francia e Germania si sono coordinate con Gran Bretagna e Stati Uniti in vista della telefonata tra il presidente Usa Biden e il leader russo Putin¹⁴.

¹² Riunione del Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/10/21-22>), del 24 e 25 giugno (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/06/24-25>), e del 16 dicembre (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2021/12/16>).

¹³ "Libia, a Parigi la Conferenza internazionale con Draghi, Merkel e Macron", in *RaiNews*, 12 novembre 2021, <https://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/libia-parigi-conferenza-internazionale-draghi-merkel-macron-707b2cc2-8441-4d27-9ef7-d4bae0d7495e.html>.

¹⁴ Governo, *Ucraina, colloquio telefonico Draghi, Biden, Macron, Merkel, Johnson*, 7 dicembre 2021,

Dopo l'avvicinamento ai paesi di Visegrád e l'atteggiamento critico nei confronti dell'Ue del primo governo Conte, formato da Lega e M5S, e dopo il difficile recupero del rapporto con la Ue realizzato nel mezzo della pandemia Covid-19 dal secondo governo Conte, Draghi ha puntato decisamente sul rilancio delle alleanze tradizionali in Europa: l'asse con la Germania di Angela Merkel, con la quale Draghi ha un rapporto consolidato di stima reciproca, e con la Francia di Emmanuel Macron, con la quale sono state riavviate le trattative per la conclusione di un Trattato del Quirinale, lanciato dal governo Gentiloni e ispirato al Trattato di Aquisgrana, ex Trattato dell'Eliseo, tra Francia e Germania.

Il cambio di governo in Germania e l'insediamento del nuovo cancelliere Olaf Scholz l'8 dicembre 2021 non sembrano destinati a generare cambiamenti significativi nel partenariato italo-tedesco e in Europa¹⁵. Tutte le forze politiche tedesche hanno confermato la loro ferma posizione pro-europea e il loro impegno a rafforzare le istituzioni dell'Ue, con l'unica eccezione dell'Afd – partito di estrema destra. Vista da Roma, quindi, la situazione attuale non comporta grandi rischi per l'Ue e si pensa che Berlino rimarrà un elemento chiave a favore dell'integrazione europea. La cancelleria di Scholz è rassicurante per gli *stakeholder* italiani, soprattutto per il ruolo svolto nelle trattative che hanno portato all'adozione del Ngeu. Scholz a sua volta vede in Mario Draghi un garante per un governo collaborativo europeista a Roma e un leader forte per l'attuazione del Pnrr e le relative riforme a esso collegate. La reciproca volontà di avviare un percorso comune di rafforzamento della collaborazione a livello bilaterale e nel contesto europeo è stata confermata dalla decisione di mettere in cantiere un Piano d'azione congiunto tra Italia e Germania in occasione della visita del nuovo cancelliere a Roma il 20 dicembre 2021¹⁶.

Tuttavia, l'accordo concluso dalla coalizione cosiddetta "semaforo" tra i socialdemocratici della Spd, i liberali della Fdp e i Verdi¹⁷ e l'assegnazione dei

<https://www.governo.it/it/node/18733>.

¹⁵ Nicoletta Pirozzi, "Le conseguenze del dopo Merkel nell'Ue viste da Roma", in *Affari Internazionali*, 15 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=92367>.

¹⁶ Governo, *Il Presidente Draghi incontra il Cancelliere Scholz*, 20 dicembre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18843>.

¹⁷ Spd et al., *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025*, <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021>.

posti di governo¹⁸ avranno inevitabilmente un impatto sulle politiche europee e italiane. In particolare la presenza del leader dell’Fdp Christian Lindner al ministero delle Finanze, potrebbe condizionare in senso restrittivo la posizione della Germania sulla riforma delle regole fiscali dell’Ue. Questo non coincide con gli interessi dell’Italia, che ha già avviato una riflessione congiunta con la Francia in vista di un posizionamento convergente a livello europeo a favore di una revisione delle regole in materia di disciplina di bilancio¹⁹.

Tutti i partiti della “coalizione semaforo” si sono poi detti a favore di un’Unione della difesa e di un esercito europeo, ma la loro posizione sul livello dell’impegno della Germania nelle spese per la difesa e nella partecipazione alle operazioni militari europee rimane da verificare. L’Italia trarrebbe vantaggio da un approccio più proattivo della Germania in materia di difesa. Servirebbe per ribilanciare la leadership francese e anche da innesco per stabilire un nucleo centrale di stati membri disposti e in grado di compiere ulteriori passi nello sviluppo delle capacità di difesa europee.

Fdp e Verdi hanno anche insistito sulla necessità di condurre una politica estera più basata sui valori. Molti si aspettano che il nuovo governo adotti una posizione più assertiva nei confronti di Cina e Russia sulla promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Una posizione meno accomodante verso la Russia e la Cina da parte della Germania sarebbe utile in quanto aiuterebbe l’Europa a rafforzare l’alleanza transatlantica. Questo va senz’altro nella direzione auspicata dal governo Draghi.

L’Italia con Draghi ha infatti chiaramente riaffermato la sua tradizionale alleanza con gli Stati Uniti approfittando della nuova fase di maggiore apertura nei confronti degli alleati europei aperta dall’amministrazione Biden. Ma nella visione di Draghi, europeismo e atlantismo sono strettamente intrecciati: non sono soltanto “i due pilastri della politica estera italiana”²⁰, ma l’atlantismo è anche un legame necessario per l’europeismo. L’appello di Draghi a un più forte legame transatlantico è stato anche un messaggio cruciale per quelle

¹⁸ Lucia Conti, “Pronto il nuovo governo tedesco: ecco tutti i ministri della coalizione a semaforo”, in *Il Mitte*, 7 dicembre 2021, <https://ilmitte.com/?p=78784>.

¹⁹ Mario Draghi e Emmanuel Macron, “The EU’s fiscal rules must be reformed”, in *Financial Times*, 23 dicembre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18890>.

²⁰ Governo, *Il Presidente Draghi al Vertice G7*, 13 giugno 2021, <https://www.governo.it/it/node/17122>.

forze politiche della sua coalizione che nel recente passato avevano mostrato una tendenza a coltivare legami con rivali sistemici come la Cina e avversari strategici come la Russia, ovvero il M5S e la Lega²¹.

Intanto, il 26 novembre, Italia e Francia hanno inaugurato una nuova fase nelle loro relazioni con la firma del Trattato del Quirinale da parte di Mario Draghi e Emmanuel Macron, sotto l'egida del presidente della Repubblica Sergio Mattarella che lo ha fortemente sostenuto²². Il trattato, composto di 11 articoli, si pone l'obiettivo di una cooperazione bilaterale rafforzata negli affari esteri, a partire dal Mediterraneo, nella sicurezza e nella difesa, incluso lo spazio, nelle politiche migratorie, nei settori dell'economia, industria e digitale, nello sviluppo sociale e sostenibile, nella formazione, ricerca e innovazione, nella cultura, a favore dei giovani e della società civile, nella gestione delle attività transfrontaliere. Il trattato istituisce anche meccanismi stabili di consultazione a livello politico, e delle rispettive amministrazioni in particolare nella prospettiva di importanti scadenze europee e internazionali²³. A breve scadenza, la costruzione di una difesa europea complementare alla Nato e la riforma delle regole di bilancio europeo sembrano essere le aree più promettenti per lo sviluppo della cooperazione italo-francese.

Il trattato è stato interpretato da alcuni osservatori come il segnale di un cattivo stato di salute dell'Unione europea, poiché dimostrerebbe la necessità di accordi bilaterali per sopperire a una debolezza intrinseca delle istituzioni sovranazionali a far avanzare l'agenda europea. Ed è vero che nel corso degli anni si è assistito a un potenziamento delle dinamiche e istituzioni intergovernative come spinta propulsiva o blocco di iniziative europee, che rendono le alleanze tra paesi sempre più determinanti. Tuttavia, non c'è incompatibilità tra progetti di integrazione rafforzata e consolidamento del processo di integrazione, se tali progetti si sviluppano nella direzione di dare attuazione a interessi e valori europei, attraverso un collegamento forte con le istituzioni di Bruxelles. In quest'ottica, sarebbe opportuno ipotizzare per il futuro un allargamento

²¹ Nicoletta Pirozzi, "Super Mario", cit.

²² Nicoletta Pirozzi, "Il Trattato del Quirinale tra interessi nazionali e ambizioni europee", in *Domani*, 26 novembre 2021, <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/trattato-del-quirinale-italia-francia-interessi-nazionali-ambizioni-europee-draghi-macron-xwj3a5tv>.

²³ Italia e Francia, *Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, Roma, 26 novembre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18658>.

della cooperazione, triangolare con la Germania o addirittura quadrangolare coinvolgendo la Spagna.

Per l'Italia il trattato rappresenta insieme una grande opportunità ma anche una sfida per la proiezione del suo interesse nazionale e la definizione del suo ruolo in Europa²⁴. Ad oggi, l'Italia non poteva contare su nessuna alleanza istituzionalizzata in Europa: il Trattato del Quirinale le permette di avvicinarsi a un altro paese fondatore, agganciandosi al motore franco-tedesco e al contempo ponendo le basi per una possibile futura alleanza mediterranea. Per scongiurare il rischio di rimanere un partner di secondo piano e di offrire una stampella alla realizzazione di decisioni prese altrove e a beneficio di una francesizzazione dell'agenda europea, si dovrà lavorare assiduamente a livello delle singole amministrazioni per articolare in maniera chiara gli interessi italiani e sostenerli anche con iniziative congiunte. Dal tema degli investimenti industriali e tecnologici alla politica mediterranea, dalla gestione dei flussi migratori alla sovranità europea, la voce dell'Italia dovrà essere più forte e chiara di quanto lo è stata finora.

Il tema della autonomia strategica e quello della sovranità europea saranno al centro del dibattito europeo nel prossimo semestre di presidenza francese, durante la quale si prevede l'adozione della Bussola strategica (*Strategic Compass*) in occasione di un vertice sulla difesa europea²⁵. L'Italia sarà quindi chiamata a esprimere la propria visione, delineando le priorità e le linee rosse della sua realizzazione. La conferenza stampa congiunta con il presidente francese per la firma del trattato è stata l'occasione per delineare alcune direttrici da parte del governo italiano, con Draghi che ha affermato la volontà di lavorare insieme per dare sostanza alla sovranità europea, in particolare verso la creazione di una difesa comune, ma allo stesso tempo ribadendo la complementarità rispetto all'Alleanza atlantica e agli impegni Nato²⁶.

Si può concludere che la politica europea e la presenza internazionale del paese hanno beneficiato di una maggiore stabilità del governo e della credibilità

²⁴ Riccardo Alcaro, "Trattato del Quirinale: un esempio di diplomazia lungimirante", in *Affari Internazionali*, 31 dicembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=93638>.

²⁵ Si veda il contributo di Elio Calcagno e Alessandro Marrone in questo volume.

²⁶ Governo, *Dichiarazioni alla stampa Draghi - Macron*, 26 novembre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18667>.

internazionale dalla figura del presidente del Consiglio. Tuttavia, la posizione dell'Italia resta fragile a causa della combinazione tra elementi di instabilità internazionale, come la crescita dell'inflazione, l'aumento dei prezzi nel comparto energia e la diffusione della nuova variante Omicron del Covid-19, e debolezze strutturali a livello nazionale, che rallentano le riforme e pongono una pesante ipoteca sulla capacità del paese di confermare gli obiettivi di crescita e di riduzione del debito pubblico. Solidità di visione e stabilità politica appaiono dunque come ingredienti indispensabili per affrontare la stagione di riforme che caratterizzerà il nuovo anno in ambito nazionale – in collegamento con l'attuazione del Pnrr – e quello europeo – soprattutto per quanto riguarda la *governance* economica dell'Eurozona e il patto di stabilità.

Tabella 1 | Approvazione e implementazione Pnrr per il 2021

Da un punto di vista cronologico, il percorso di approvazione e implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza può essere suddiviso in quattro fasi:
1. Presentazione della prima bozza Pnrr e approvazione della bozza rivista da parte del secondo governo Conte (dicembre 2020-gennaio 2021)
All'interno di questa prima fase le date cruciali sono: <ul style="list-style-type: none"> • 7 dicembre 2020: presentazione e discussione della bozza del Pnrr in Consiglio dei ministri • 12 gennaio 2021: il Consiglio dei ministri approva il Pnrr, con l'astensione di Italia Viva
2. La crisi del secondo governo Conte e la nascita del governo Draghi (gennaio 2021-febbraio 2021)
L'astensione di Italia Viva segna l'inizio della seconda fase, i cui eventi principali sono: <ul style="list-style-type: none"> • 13 gennaio: Italia Viva si ritira dal Consiglio dei ministri, aprendo la crisi di governo • 18 e 19 gennaio: la Camera e il Senato confermano la fiducia al secondo governo Conte • 26 gennaio: prendendo atto che la relazione sulla giustizia del ministro Bonafede non sarebbe stata approvata al Senato, Conte rassegna le dimissioni • 13 febbraio: insediamento del governo Draghi
3. Rielaborazione del Pnrr da parte del governo Draghi, approvazione della nuova versione e invio a Bruxelles del piano (febbraio 2021-aprile 2021)
I principali eventi di questa fase sono: <ul style="list-style-type: none"> • 25 aprile: il Consiglio dei ministri approva la versione definitiva del Pnrr • 27 aprile: Camera e Senato approvano le comunicazioni di Draghi e il Pnrr • 30 aprile: il Pnrr viene trasmesso alla Commissione europea
4. Approvazione del Pnrr da parte dell'Unione europea, implementazione e monitoraggio (maggio 2021-dicembre 2021)
Nel corso della quarta fase rientrano i seguenti eventi: <ul style="list-style-type: none"> • 28 maggio: il Consiglio dei ministri approva il decreto-legge relativo alla <i>governance</i> del Pnrr • 22 giugno: la Commissione europea approva il Pnrr italiano • 13 luglio: il Consiglio economia e finanza (Ecofin) approva il Pnrr italiano • 12 agosto: pubblicazione dell'allegato "Dieci anni per trasformare l'Italia" da parte del ministero dell'Economia e delle finanze • 13 agosto: la Commissione europea eroga il pre-finanziamento pari a 24,9 miliardi di euro. • 28 settembre: il Consiglio dei ministri monitora lo stato d'attuazione del Pnrr • 22 dicembre: Draghi annuncia il raggiungimento dei 51 obiettivi del Pnrr previsti per il 2021 • 24 dicembre: la cabina di regia trasmette alle Camere il rapporto sull'attuazione del Pnrr • 30 dicembre: inviata alla Commissione europea la richiesta del pagamento della prima rata di 24,1 miliardi di euro in seguito al conseguimento dei 51 obiettivi previsti per il 2021

2. Energia e clima: un nuovo protagonismo italiano

di Margherita Bianchi

Il primo anno del governo Draghi è stato caratterizzato da una fase fittissima di appuntamenti rilevanti per l'azione climatica (in parte ereditati dal 2020) ma anche da scadenze importanti per la pianificazione della ripresa globale dalla pandemia Covid-19. Nel corso del 2021 si sono registrati molti annunci *net-zero* da parte di numerosi stati (tra i quali India, Arabia Saudita, Russia) e le prime proposte per arrivarci – in particolare l'ampio pacchetto *Fit for 55* presentato dalla Commissione europea. D'altro canto, un aumento particolarmente rilevante dei prezzi dell'energia ha costretto i leader mondiali a cercare nel breve periodo – e a discutere per il medio – soluzioni a garanzia di un approvvigionamento energetico sicuro e accessibile per cittadini e imprese. È perciò evidente che i dossier "energia" e "clima" abbiano ricoperto un ruolo più centrale nell'agenda di governo rispetto all'anno precedente.

Senza dubbio, il 2021 ha mostrato che conciliare sostenibilità ambientale, sicurezza energetica e competitività non è affatto un esercizio semplice¹. Il presidente del Consiglio Draghi sembra aver colto bene la complessità della sfida, imponendosi come interlocutore autorevole in Europa e rilanciando un multilateralismo cooperativo sul fronte climatico nonostante le tensioni internazionali. Tali sviluppi sono stati facilitati anche dal ruolo di primo piano giocato dall'Italia grazie alla presidenza del G20 e all'organizzazione congiunta della 26esima Conferenza delle parti (COP26) con il Regno Unito.

Alcune novità distintive in questo settore sono quelle che hanno riguardato la *governance* energetico-climatica del governo. Il 1° marzo 2021 è nato

¹ Per un approfondimento si veda, Simone Tagliapietra, "Il difficile equilibrio della politica energetica", in *Corriere della Sera*, 7 novembre 2021, https://www.corriere.it/opinioni/21_novembre_07/tagliapietra-corriere-web-sezioni-a5cc1868-3fb2-11ec-a86a-9c702b71a66e.shtml.

il ministero della Transizione ecologica (Mite) che ha integrato alcune competenze della politica energetica tradizionalmente gestite dal ministero dello Sviluppo economico. Ispirata dal principio della sostenibilità ambientale è stata anche la riorganizzazione del ministero per le Infrastrutture e la mobilità sostenibile (Mims). È stato poi istituito il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (Cite) col compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Infine, è stata istituita la figura di un “inviato speciale” che rappresenterà l’Italia nei negoziati internazionali in materia ambientale e climatica, ruolo affidato al ministro plenipotenziario Alessandro Modiano. Questi cambiamenti fanno parte di un primo (ma ancora insufficiente) sforzo per adeguare l’ecosistema istituzionale e diplomatico italiano alla complessa sfida energetico-climatica che il paese è chiamato ad affrontare, allineandosi per certi versi a quanto già fatto da altri stati membri dell’Unione (come Francia o Spagna). Un’azione decisa del governo sul clima è peraltro in linea con le crescenti preoccupazioni dei cittadini italiani riguardo l’emergenza climatica², e sempre più attenti alle politiche intraprese dal governo in materia³.

Nel dibattito politico interno le discussioni più rilevanti hanno riguardato l’utilizzo dei finanziamenti stanziati dal Ngeu, occasione senza precedenti per impostare nel paese un programma ambizioso di sviluppo sostenibile. Fin dai primi momenti della pandemia è infatti emersa la volontà dell’Italia di utilizzare i fondi per velocizzare l’implementazione del Green Deal europeo e ridurre le disuguaglianze, anche territoriali, presenti nel paese⁴. Secondo la valutazione della Commissione⁵, il contributo del piano italiano alla transizione verde rispetta la quota del 37 per cento della dotazione totale di 191,5 miliardi di

² Un sondaggio di opinione condotto dallo IAI e dal Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (Laps) dell’Università di Siena nel settembre 2021, dimostra come l’emergenza climatica sia riconosciuta come la principale minaccia alla sicurezza nazionale dall’89 per cento degli intervistati, aumentando di cinque punti percentuali comparato all’anno precedente (84 per cento nel 2020). Si veda, Laps e IAI, *Gli italiani e l’emergenza climatica. Autunno 2021*, Roma, IAI, settembre 2021, <https://www.iai.it/node/14117>.

³ Banca europea degli investimenti, *81% of Italians are in favour of stricter government measures to tackle climate change*, 27 ottobre 2021, <https://www.eib.org/en/press/all/2021-359-81-percent-of-italians-are-in-favour-of-stricter-government-measures-to-tackle-climate-change>.

⁴ Luca Franza, “Il Green Deal europeo: sfide e opportunità per l’Italia”, in Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessì (a cura di), *Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo*, cit., p. 19-35.

⁵ Commissione europea, *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia* (SWD/2021/165), 22 giugno 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0165>.

euro⁶, obiettivo richiesto dal regolamento del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, Rrf). In generale, rispetto ad altri paesi europei (come ad esempio Germania o Francia), l'Italia ha voluto proporre una spesa "verde" molto più diversificata⁷. Secondo l'utile classificazione fornita da Bruegel⁸, la singola voce più alta riguarda per l'Italia l'infrastruttura ferroviaria: su 26 miliardi totali a livello europeo destinati ai treni ad alta velocità, l'Italia ne dedica circa 24. Tra le altre misure, l'Italia ha scelto di investire circa 6 miliardi nelle rinnovabili e 3 miliardi sull'idrogeno.

Proprio per i suoi principi guida "verdi", la Rrf permette all'Italia e agli altri grandi beneficiari del Ngeu di dare un contributo significativo all'implementazione del Green Deal europeo. Eppure, è interessante notare come la Rrf produrrebbe a livello europeo circa 220 miliardi di investimenti verdi⁹, un numero importante ma insufficiente per far fronte agli investimenti addizionali stimati – circa 350 miliardi annuali¹⁰ – necessari al raggiungimento del nuovo target di riduzione delle emissioni al 2030 stabilito a livello comunitario. Proprio per questo, il governo dovrebbe impegnarsi di più anche per creare opportunità per investimenti del settore privato. In Italia invece gli investimenti privati (nazionali ed esteri) sono ancora troppo spesso ostacolati da eccesso di regolamentazione e assenza di trasparenza; e secondo l'Osservatorio Aibe Index, l'Italia fatica a proporsi come economia stabile, competitiva e affidabile nel panorama globale¹¹. Da qui l'importanza cruciale delle riforme che il paese dovrà portare avanti – semplificazione e giustizia in primis – per attrarre investimenti verdi sul territorio.

Le opportunità offerte dal Ngeu vanno lette in parallelo con la sfida trasformativa del pacchetto *Fit for 55*, presentato nel luglio 2021 dalla Commissione e arricchito di ulteriori proposte a metà dicembre – al momento in fase di negoziato tra

⁶ L'Italia riceve dalla Rrf 191,5 miliardi (68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti). Si consideri che a questa si aggiunge un'erogazione di *React EU* (circa 13,5 miliardi).

⁷ Per un'utile panoramica della spesa verde nei piani europei si veda: Klaas Lenaerts e Simone Tagliapietra, "A breakdown of EU countries' post-pandemic green spending plans", in *Bruegel Blog*, 8 luglio 2021, <https://www.bruegel.org/?p=43853>.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Sito della Commissione europea: *Overview of sustainable finance*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en.

¹¹ Censis, *Italia al 9° posto su 18 Paesi per attrattività*, 9 giugno 2021, <https://www.censis.it/node/18594>.

Consiglio e Parlamento europeo. Il pacchetto contiene le proposte della Commissione per misure concrete necessarie per raggiungere nel 2030 una riduzione delle emissioni di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990, target recepito nella Legge Europea sul Clima entrata in vigore nell'estate 2021. In funzione di queste novità, anche il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima dell'Italia (Pniec)¹² – adottato nel dicembre 2019 – è destinato a essere rivisto ulteriormente al rialzo. Nel frattempo, il Mite ha presentato un Piano per la transizione ecologica (Pte)¹³ che fornisce un quadro delle politiche ambientali ed energetiche integrato con gli obiettivi già delineati nel Pnrr. Nel contesto della Cop26, Roberto Cingolani, ministro della Transizione ecologica, ha annunciato misure importanti per il 2030 a sostegno del Pte, confermando tra le altre un grande piano per le rinnovabili da 70 miliardi di watt per arrivare entro questo decennio a oltre il 70 per cento di energia elettrica pulita¹⁴. Su altri fronti cruciali in discussione a Bruxelles nel contesto del Green Deal, ma oltre il pacchetto *Fit for 55*, e in particolare sul tema della tassonomia europea, un sistema di classificazione per definire le attività economiche sostenibili dal punto di vista ambientale¹⁵ – l'Italia si è per il momento dimostrata più cauta rispetto ad altri stati membri. Tenendo conto delle varie sensibilità dei partiti che fanno parte della sua ampia maggioranza, il governo si è limitato a sostenere l'opportunità di includere il gas tra le fonti di energia necessarie nella prima fase della transizione. Ma è rimasto sostanzialmente assente dal dibattito sul nucleare.

Nella seconda parte dell'anno, il dibattito politico, interno e internazionale, si è concentrato sull'aumento vertiginoso dei prezzi dell'energia, in relazione alla quale l'Italia (come molti altri stati membri)¹⁶ ha approvato misure a breve termine per fornire un sollievo temporaneo a cittadini e imprese. Il caro

¹² Ministero dello Sviluppo economico et al., *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, dicembre 2019, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/it_final_necp_main_it.pdf.

¹³ Si veda di più in Camera dei deputati-Servizio Studi, *Il PNIEC e il Piano per la transizione ecologica*, 16 dicembre 2021, <https://temi.camera.it/leg18/post/la-proposta-italiana-di-piano-nazionale-per-l-energia-e-il-clima.html>.

¹⁴ Mite, *Cop26, Cingolani: "L'Italia aderisce al Boga"*, 11 novembre 2021, <https://www.mite.gov.it/node/14262>.

¹⁵ Vincenzo Genovese, "Cos'è la tassonomia e perché divide Consiglio e Parlamento Ue", in *Linkiesta*, 6 gennaio 2022, <https://www.linkiesta.it/2022/01/tassonomia-europa-nucleare-gas>.

¹⁶ Per una panoramica delle misure nei singoli stati membri: Giovanni Sgaravatti, Simone Tagliapietra e Georg Zachmann, "National policies to shield consumers from rising energy prices", in *Bruegel Datasets*, aggiornato al 3 febbraio 2022, <https://www.bruegel.org/?p=45630>.

bollette, che secondo un sondaggio Ipsos preoccupa circa 8 italiani su 10¹⁷, rimarrà tema centrale per il governo anche nel corso del 2022. Visti gli effetti negativi della crisi energetica, non sorprende che i capitoli della sicurezza e dell'accesso all'energia siano tornati con forza al centro del dibattito a Bruxelles. La Commissione ha chiarito a più riprese che le uniche soluzioni strutturali sono quelle alla base del Green Deal europeo – fonti energetiche a basse emissioni ed efficienza energetica. Tuttavia, sollecitata da alcuni stati membri, la Commissione ha anche proposto una “toolbox”¹⁸ per rispondere in modo coordinato al caro prezzi. L'Italia è tra i paesi più favorevoli a interventi – più o meno vigorosi – sui mercati del gas e dell'elettricità¹⁹; mentre altri paesi sarebbero invece orientati a evitare ogni intervento di natura strutturale sul mercato, preferendo che sia mantenuto il quadro normativo esistente. Due analisi preliminari – dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (Acer) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Esma) – sono per il momento state prese in considerazione dalla Commissione e dagli stati membri, ma il dibattito rimane aperto. Il pacchetto relativo all'idrogeno e al gas decarbonizzato²⁰, presentato dalla Commissione a dicembre, comprende, tra le altre cose, anche l'acquisto congiunto volontario di stoccaggi strategici da parte dei gestori dei sistemi di trasmissione, misura che il premier Draghi ritiene utile per far fronte a possibili rincari futuri²¹.

Proprio in sinergia con l'aumento dei prezzi dell'energia, l'Italia è riuscita a giocare un ruolo positivo e propositivo sotto il profilo della diplomazia climatica. Sotto guida italiana, il vertice del G20 ha riconosciuto la necessità di accelerare per mantenere l'incremento della temperatura a 1.5°C rispetto

¹⁷ “Povertà energetica: il Banco dell'Energia lancia il suo Manifesto. Otto italiani su 10 preoccupati dal caro bollette”, in *Il Sole 24 Ore*, 14 dicembre 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/poverta-energetica-banco-dell-energia-lancia-suo-manifesto-otto-italiani-10-preoccupati-caro-bollette-AE3aqd2>.

¹⁸ Commissione europea, *Risposta all'aumento dei prezzi dell'energia: un pacchetto di misure d'intervento e di sostegno* (COM/2021/660), 13 ottobre 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021DC0660>.

¹⁹ Camera dei deputati-Servizio Studi, *Consiglio europeo - Bruxelles, 16 dicembre 2021*, 14 dicembre 2021, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/AS027.htm>.

²⁰ Commissione europea, *Domande e risposte sul pacchetto relativo all'idrogeno e al gas decarbonizzato*, 15 dicembre 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/QANDA_21_6685.

²¹ Diana Cavalcoli, “Bollette, Draghi: ‘Nuove risorse contro il caro prezzi, in Ue stock comuni di gas’”, in *Corriere della Sera*, 15 dicembre 2021, https://www.corriere.it/economia/consumi/21_dicembre_15/bollette-draghi-nuove-risorse-conto-caro-prezzi-ue-stock-comuni-gas-d9c87a06-5d87-11ec-ada0-862fc65d803f.shtml.

all'era preindustriale²². Il comunicato del G20 congiunto su “energia e clima” ha riconosciuto il legame tra produzione di energia, emissioni di gas serra e cambiamento climatico²³ e per la prima volta a livello G20 si è convenuto sulla necessità di ridurre le emissioni di metano. Nel settembre 2021 Milano ha ospitato la pre-Cop dedicata ai giovani con l’iniziativa *Youth4Climate*, pensata per raccogliere idee sull’agenda climatica di 400 giovani provenienti da 40 paesi: visto il successo dell’iniziativa, il ministro Cingolani ha deciso di renderla permanente, creando una piattaforma per facilitare il coinvolgimento dei giovani di tutto il mondo sull’azione climatica.

Alcuni dei risultati più importanti della Cop26 di Glasgow sono stati raggiunti al di fuori del quadro degli accordi di Parigi, con diversi paesi che hanno sottoscritto a geometria variabile impegni o iniziative comuni. Anche i vari impegni settoriali (sul carbone, sulla mobilità sostenibile, sui sussidi ai combustibili fossili etc.) hanno rappresentato un filone parallelo – e per molti versi più interessante – ai negoziati stessi: una sorta di “chiamata alle armi” rivolta a tutti (*stakeholder* pubblici, privati, società civile, banche) per tenere alta l’ambizione climatica. L’Italia in questo contesto ha promosso e risposto a tanti di questi appelli: con molti altri paesi si è impegnata a ridurre le emissioni fuggitive di metano del 30 per cento entro la fine del decennio²⁴; insieme a partner critici come il Brasile, si è impegnata per invertire le attività di deforestazione entro il 2030 e dedicare collettivamente 19,2 miliardi di dollari a questo sforzo²⁵. Ha inoltre firmato una dichiarazione a supporto della transizione verso energie pulite e rinnovabili²⁶ e per lo stop a sussidi e altri strumenti di supporto alle fonti fossili entro la fine del 2022. Ha poi aderito alla *Breakthrough Agenda* per rendere le tecnologie pulite più accessibili e attraenti in ogni settore emissivo a livello globale prima

²² G20, *G20 Rome Leaders’ Declaration*, 31 ottobre 2021, <http://www.g20.utoronto.ca/2021/211031-declaration.html>.

²³ Mite, *G20 Energia e Clima: un accordo storico che guarda al futuro e punta alla COP26*, 23 luglio 2021, <https://www.mite.gov.it/node/13020>.

²⁴ Commissione europea, *Launch by United States, the European Union, and Partners of the Global Methane Pledge to Keep 1.5C Within Reach*, 2 novembre 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5766.

²⁵ Jess Shankleman, “100-Nation Pledge to End Deforestation Backed by \$19 Billion”, in *Bloomberg News*, 1 novembre 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-01/100-nations-pledge-to-end-deforestation-backed-by-19-billion>.

²⁶ Cop26, *Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition*, 4 novembre 2021, <https://ukcop26.org/?p=3175>.

del 2030²⁷. Roma ha inoltre aderito alla “Boga”, l’alleanza di paesi impegnati per la graduale eliminazione di petrolio e gas²⁸. Non è mancato anche un forte sostegno politico al finanziamento dell’adattamento ai cambiamenti climatici.

Per quanto importanti, sarà ora interessante capire come i vari annunci verranno poi integrati nei piani concreti di medio periodo che l’Italia dovrà rivedere e implementare. Il “Patto per il clima” sottoscritto a Glasgow invita peraltro i paesi a tornare al tavolo già entro la fine del 2022 con obiettivi rafforzati per questo decennio. L’autorevolezza mostrata da Draghi in questo anno pone comunque ottime basi per far sì che l’Italia continui a fare valere la propria voce sui tavoli della diplomazia climatica nei prossimi mesi. Potrà farlo a partire dalla finanza climatica, tema sul quale Draghi si è speso²⁹ nel contesto della Cop26, e questione che dovrà necessariamente progredire in vista dei negoziati Cop27 in Egitto³⁰. Sui tavoli europei, sarà interessante osservare il livello di ambizione e il posizionamento dell’Italia nei negoziati sui tantissimi dossier di *Fit for 55* che nel 2022 entreranno nel vivo. Rispetto a vari dossier caldi a Bruxelles, però, l’ampia maggioranza di governo non ha mancato nel corso del 2021 di mostrare posizioni e voci diverse tra ministri e all’interno dei ministeri stessi (ad esempio nel dibattito sul nucleare o sul gas in tassonomia). Il percorso e la leadership dell’Italia dipenderanno, quindi, anche da un posizionamento più chiaro del governo sui tavoli europei.

²⁷ Cop26, *Breakthrough Agenda*, 9 novembre 2021, <https://ukcop26.org/?p=3302>.

²⁸ Si veda il sito della Beyond Oil and Gas Alliance: <https://beyondoilandgasalliance.com>.

²⁹ Gerardo Pelosi, “Draghi: task force tra Banca Mondiale e privati per combattere il climate change”, in *Il Sole 24 Ore*, 2 novembre 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/draghi-task-force-banca-mondiale-e-privati-combattere-climate-change-AERIN2t>.

³⁰ Helen Mountford et al., “COP26: key outcomes from the UN climate talks in Glasgow”, in *WRI Insights*, 17 novembre 2021, <https://www.wri.org/node/101444>.

3. Le relazioni con gli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro

Nel 2021 si è celebrato il 160° anniversario dall'istituzione di relazioni diplomatiche tra gli Stati Uniti d'America e l'Italia. La ricorrenza è stata occasione di convegni e attività celebrative che hanno fatto da cornice a un anno di dialogo e coordinamento insolitamente intensi¹. La causa più prossima di questa vicinanza è la forte convergenza di vedute tra il presidente Joe Biden, insediatosi il 20 gennaio, e Mario Draghi, chiamato a guidare un governo di grande coalizione meno di un mese dopo.

Draghi è stato un interlocutore autorevole con cui Biden ha potuto coordinarsi sull'agenda del G20 e della conferenza sul clima di Glasgow (Cop26), i due grandi consessi internazionali presieduti dall'Italia nel 2021 (la Cop26 insieme al Regno Unito). Viceversa, in Biden, Draghi ha trovato un presidente aperto al dialogo su questioni di rilevanza strategica, dal commercio alla tassazione delle società fino alla sicurezza atlantica.

La prossimità italo-americana si è sostanziata in una serie di riunioni ai massimi livelli. Biden si è incontrato con Draghi e il presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del vertice del G20 di Roma a fine ottobre². Oltre al ministro degli Esteri Luigi Di Maio (che ha tra l'altro annunciato la prossima inaugurazione di un centro per l'innovazione e la cultura italiana a San Francisco)³, si sono recati negli Usa anche i ministri della Difesa Lorenzo Guerini

¹ L'Ambasciata d'Italia a Washington ha creato un sito web specificatamente dedicato alla celebrazione dell'anniversario: *160ItalyUS*, <https://www.italyus160.org>. Si veda anche la conferenza "A Lasting Bond. Revisiting & Reinvigorating Italy-US Relations 160 Years since their Inception" (<https://www.iai.it/node/14411>), organizzata dallo IAI e dal Ministero degli Esteri il 13 dicembre 2021.

² "G20: Biden, 'Risultati tangibili, grazie Italia e Draghi'", in *Agi*, 31 ottobre 2021, <https://www.agi.it/estero/news/2021-10-31/biden-draghi-g20-14398007>.

³ Massimo Gaggi, "A San Francisco il primo centro italiano di innovazione e cultura", in *Corriere della Sera*, 4 giugno 2021, https://www.corriere.it/esteri/21_giugno_04/a-san-francisco-primo-centro-

(a settembre)⁴, dello Sviluppo economico Giancarlo Giorgetti (a ottobre)⁵ e della Giustizia Marta Cartabia (a novembre)⁶. A settembre, il ministro della Salute Roberto Speranza si è incontrato col segretario alla Sanità Usa Xavier Becerra (i due hanno firmato un memorandum d'intesa in tema di salute e ricerca scientifica)⁷. Agli incontri ministeriali vanno aggiunte le visite istituzionali dei presidenti delle camere basse dei parlamenti nazionali, Nancy Pelosi (a Roma a metà ottobre)⁸ e Roberto Fico (a Washington a inizio novembre)⁹. Si è recato in Italia anche l'inviato speciale Usa per il clima John Kerry¹⁰, oltre naturalmente al segretario di Stato Anthony Blinken. Unica nota stonata è stata l'assenza di un ambasciatore Usa a Roma (la posizione è vacante da inizio 2021), una conseguenza del prolungato blocco da parte del Partito repubblicano delle approvazioni delle nomine di ambasciatori del presidente nel Senato Usa¹¹.

Uno degli atti celebrativi del 160° anniversario è stato un editoriale congiunto di Blinken e Di Maio apparso su *Repubblica* il 1° aprile, che ha indicato nella lotta al Covid, l'emergenza climatica, Nato, Mediterraneo, democrazia e *women empowerment* i principali punti di collaborazione¹². L'amministrazione Biden ha

italiano-innovazione-cultura-203d496c-c544-11eb-86af-ac042f3197d2.shtml.

4 "Italia-Usa: Guerini incontra Austin, 'rafforzare la difesa europea in chiave transatlantica'", in *Agi*, 3 settembre 2021, <https://www.agi.it/estero/news/2021-09-03/usa-guerini-rafforzamento-difesa-ue-in-ambito-nato-13759178>.

5 Ministero dello Sviluppo economico, *Giorgetti a Washington, continua la missione negli Usa*, 22 ottobre 2021, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/2042778>.

6 Paolo Mastrolilli, "Il viaggio di Cartabia negli Usa sullo sfondo della partita per il Colle", in *Repubblica*, 16 novembre 2021, https://www.repubblica.it/politica/2021/11/16/news/cartabia_stati_uniti_quirinale-326515369.

7 "Italia-Usa: firmato memorandum d'intesa su salute, ricerca e assistenza", in *Il Sole 24 Ore*, 3 settembre 2021, <https://www.sanita24.ilssole24ore.com/art/dal-governo/2021-09-03/italia-usa-firmato-memorandum-d-intesa-salute-ricerca-e-assistenza-175938.php>.

8 Pelosi è stata ricevuta dal presidente Mattarella il 9 ottobre (<https://www.quirinale.it/elementi/60155>). La Speaker della Camera dei Rappresentanti Usa era anche intervenuta nella trasmissione *Che tempo che fa?* su Rai3 a marzo. L'episodio è accessibile su RaiPlay: <https://www.raiplay.it/video/2021/03/Nancy-Pelosi---Che-Tempo-Che-Fa-21032021-441a9f6b-2602-446e-99af-d30e79eb821a.html>.

9 Ambasciata d'Italia a Washington, *Visita a Washington del Presidente della Camera dei Deputati, On. Roberto Fico*, 5 novembre 2021, https://ambwashingtondc.esteri.it/ambasciata_washington/tiny/2590.

10 Governo, *Draghi incontra l'Inviato Speciale del Presidente USA per il Clima, John Kerry*, 14 maggio 2021, <https://www.governo.it/it/node/16858>.

11 Il blocco delle approvazioni, che sta causando grande costernazione a Washington e altrove, è imposto dal senatore del Texas Ted Cruz, ufficialmente in protesta contro la decisione di Biden di non sanzionare le compagnie tedesche impegnate nello sviluppo del gasdotto Nord Stream 2. Repubblicano di destra con ambizioni presidenziali, Cruz sostiene una politica estera molto aggressiva. Cfr. Michael Crowley, "Empty desks at the State Department, courtesy of Ted Cruz", in *The New York Times*, 2 ottobre 2021, <https://www.nytimes.com/2021/10/02/us/politics/senate-confirmation-cruz-nominations.html>.

12 Anthony Blinken e Luigi Di Maio, "Stati Uniti-Italia, le sfide comuni", in *Repubblica*, 1 aprile 2021,

fornito all'Italia circa cento respiratori polmonari come parte di un pacchetto di assistenza del valore di 60 milioni di dollari. Tuttavia contrariamente alle speranze italiane ha chiuso i confini fino a novembre, quando ormai il tasso di vaccinazione italiano aveva superato quello americano (l'Italia, così come tutta l'Ue, ha riaperto le frontiere ai cittadini Usa già a giugno)¹³. Un risultato migliore è stato raggiunto sul clima, grazie all'accordo tra Ue, Usa e altri sette paesi (promosso da Roma e Washington) di ridurre del 30 per cento entro il 2030 le emissioni di metano, uno dei gas più nocivi per l'atmosfera¹⁴. Non si sono registrate iniziative di grande rilievo invece sul principale fronte mediterraneo per l'Italia, la transizione in Libia, né sulla promozione della democrazia, nonostante la partecipazione di Draghi al vertice per la democrazia di dicembre fortemente voluto da Biden.

La cooperazione italo-americana è però avanzata su altri fronti rispetto a quelli indicati nell'editoriale Blinken-Di Maio. Biden ha incluso Roma nella lista di paesi Nato con cui ha ritenuto necessario definire una linea comune prima di un vertice online col presidente russo Putin, organizzato per scongiurare la possibilità di una nuova aggressione dell'Ucraina da parte di Mosca. Si è così ripristinato il cosiddetto "Quintetto", un format di consultazione informale tra Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti che era stato particolarmente attivo a cavallo del millennio (soprattutto per la gestione delle questioni balcaniche). Il governo Draghi ha riaffermato pieno sostegno all'integrità dell'Ucraina e con ogni probabilità è pronto a sostenere l'adozione di dure sanzioni contro la Russia qualora un'invasione si dovesse davvero materializzare (al momento di scrivere la questione è ancora pendente)¹⁵.

L'Italia ha offerto collaborazione per l'evacuazione dei civili afgani che hanno lasciato il paese in seguito al ritiro delle forze Usa (e conseguentemente della Nato, incluse quelle italiane), che l'amministrazione Biden ha portato a compimento il 31 agosto. La base Usa di Sigonella, in Sicilia, è stata uno dei

https://www.repubblica.it/commenti/2021/04/01/news/antony_blinken_e_luigi_di_maio_usa-italia_le_sfide_comuni-300856685.

¹³ "Gli Usa donano all'Italia 100 respiratori all'avanguardia nella lotta al Covid", in *Agi*, 3 marzo 2021, <https://www.agi.it/estero/news/2021-03-03/usa-donano-italia-cento-respiratori-contro-covid-11611938>.

¹⁴ "Ue, Usa, Italia e 6 Paesi aderiscono a patto taglio emissioni metano", in *AskaneWS*, 18 settembre 2021, https://www.askanews.it/economia/2021/09/18/ue-usa-italia-e-6-paesi-aderiscono-a-patto-taglio-emissioni-metano-pn_20210918_00097.

¹⁵ Governo, *Ucraina, colloquio telefonico Draghi, Biden, Macron, Merkel, Johnson*, cit.

“punti d’appoggio” del ponte aereo messo in piedi dagli americani, e l’Italia è stato il paese Ue che ha evacuato il più alto numero di civili¹⁶. Draghi ha successivamente convocato un vertice straordinario del G20 per coordinare l’erogazione di aiuti alla popolazione civile afgana, senza dover passare per il nuovo governo dei Talebani¹⁷. Nonostante l’aumento dei fondi (l’Ue ha promesso circa un miliardo di euro), la prospettiva di una catastrofe umanitaria aleggia sull’Afghanistan, che non può più contare sulle risorse estere che coprivano fino al 75 per cento del bilancio del governo internazionalmente riconosciuto che è collassato in agosto¹⁸. L’iniziativa di Draghi è stata comunque gradita a Washington, così come lo è l’impegno italiano in Iraq nell’ambito sia della missione Nato di supporto alla sicurezza (di cui l’Italia prende la guida nel 2022) sia della coalizione anti-Isis (a luglio Blinken e Di Maio hanno copresieduto una ministeriale della coalizione a Roma)¹⁹.

Anche sulla Cina il governo Draghi si è mosso in una direzione apprezzata dall’amministrazione Biden. Già nel 2020 il secondo governo Conte aveva adottato iniziative mirate a temperare le preoccupazioni Usa che l’Italia fosse diventata più vulnerabile all’influenza cinese. Queste preoccupazioni erano cresciute dopo la firma, nel marzo 2019, di un memorandum d’intesa a sostegno della Nuova Via della Seta, la grande iniziativa di sviluppo delle infrastrutture commerciali tra Asia ed Europa lanciata dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013. In particolare il secondo governo Conte aveva rafforzato il *golden power*, un dispositivo che consente al governo di bloccare o limitare l’acquisizione di aziende italiane considerate strategiche da parte di compagnie straniere (o anche la fusione con tali compagnie)²⁰. Ma è stato Draghi a far uso del *golden*

¹⁶ “Afghanistan: altri aerei militari Usa in arrivo a Sigonella”, in *Ansa*, 23 agosto 2021, https://www.ansa.it/sicilia/notizie/2021/08/23/afghanistan-altri-aerei-militari-usa-in-arrivo-a-sigonella_65265af5-5bbf-4fde-b6cd-7900cc287339.html; “Afghanistan, atterrato l’ultimo volo italiano da Kabul. Di Maio. ‘Ora fase 2, preoccupa terrorismo’”, in *RaiNews*, 28 agosto 2021, <http://www.rainews.it/archivio-rainews/articoli/ultimo-aereo-da-Kabul-a-Fiumicino-8601abd8-59e7-4997-be48-cf6db13b9139.html>.

¹⁷ Governo, *G20 Afghanistan, riunione straordinaria dei leader*, 12 ottobre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18202>.

¹⁸ Andrea Dessì, “Il ritiro degli USA dall’Afghanistan: implicazioni strategiche e lezioni da imparare”, in *Focus Euroatlantico*, n. 18 (ottobre 2021), p. 30-45, <https://www.iai.it/it/node/14188>.

¹⁹ Stefano Pioppi, “Chi si occuperà dell’Iraq dopo il ritiro Usa? L’Italia, al comando della Nato”, in *Formiche*, 27 luglio 2021, <https://formiche.net/?p=1406566>; “Italia-Usa, Di Maio e Blinken ribadiscono l’alleanza di valori”, in *Agi*, 28 giugno 2021, <https://www.agi.it/estero/news/2021-06-28/italia-usa-di-maio-blinken-ribadiscono-alleanza-valori-13086630>.

²⁰ Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessì (a cura di), *Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo*, cit.

power in maniera più decisa²¹.

In aprile ha posto il veto sulla vendita del 70 per cento delle azioni di Lpe, attiva nel settore dei semiconduttori, alla cinese Shenzhen Investment Holdings²². A ottobre ha sospeso l'acquisizione di Verisem, un'eccellenza dell'alimentare italiano, da parte del gigante Syngenta, a sua volta controllato dalla cinese Sinochem²³. Infine, a novembre ha posto il veto sulla fusione tra il ramo italiano di Applied Materials, un'azienda Usa specializzata in software, e Zhejiang Jinsheng Mechanical, produttore di microchip con sede a Hong Kong²⁴. Inoltre, il governo Draghi ha messo sotto esame l'acquisizione (risalente al 2018) di Alpi Aviation, un'azienda di componentistica aerea, spaziale e per mini-droni, da parte di una società cinese. La revisione, attivata retroattivamente, è scattata in seguito a un'indagine della Guardia di Finanza, che contesta ad Alpi Aviation di aver aggirato le regole di trasparenza del *golden power* (secondo alcuni, con eccesso di zelo)²⁵. A un'altra transazione sotto revisione, un contratto tra Huawei e Fastweb per la fornitura di tecnologia 5G, il governo ha dato invece via libera, ma solo dopo aver imposto garanzie di protezione dei dati in base alla normativa europea²⁶.

All'intensificazione del dialogo politico e del ravvicinamento in politica estera si è accompagnata anche una ripresa dei rapporti economici bilaterali. Di grande rilevanza è la proposta di un'imposta societaria minima globale fatta dall'amministrazione Biden in primavera e poi approvata, in successione, da G7, G20 e Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse).

²¹ Si veda il contributo di Lorenzo Mariani in questo volume.

²² "Il governo Draghi usa per la prima volta il Golden power: bloccata l'acquisizione cinese di un'azienda lombarda dei semiconduttori", in *Repubblica*, 9 aprile 2021, https://www.repubblica.it/economia/2021/04/09/news/golden_power_dis-295721717.

²³ Andrea Greco, "I semi italiani non andranno ai cinesi, il governo pronto a usare il Golden Power", in *Repubblica*, 22 ottobre 2021, https://www.repubblica.it/economia/2021/10/22/news/il_governo_usera_il_golden_power_per_vietare_la_vendita_di_verisem_alla_cinese_syngenta-323258022.

²⁴ Francesco Bechis, "Altolà Cina, c'è lo stop di Draghi. Golden power sui microchip", in *Formiche*, 23 novembre 2021, <https://formiche.net/?p=1434646>.

²⁵ James Marson e Giovanni Legorano, "China bought Italian military-drone maker without authorities' knowledge", in *The Wall Street Journal*, 165 novembre 2021, <https://www.wsj.com/articles/china-bought-italian-military-drone-maker-without-authorities-knowledge-11636972513>; per un'opinione più critica, cfr. Leonardo Tricarico, "Alpi Aviation, la Cina e il golden power. L'opinione di Tricarico", in *Formiche*, 21 novembre 2021, <https://formiche.net/?p=1434057>.

²⁶ Francesco Bechis, "5G, i paletti di Draghi a Fastweb-Huawei e le richieste Usa", in *Formiche*, 9 luglio 2021, <https://formiche.net/?p=1402601>.

L'imposta, fortemente sostenuta dal governo italiano, stabilisce una tassa del 15 per cento sui profitti delle grandi multinazionali, in particolare i giganti dell'*high tech* come Alphabet (Google), Amazon e Facebook, che saranno peraltro costretti a pagare le tasse anche nei paesi dove realizzano profitti e non solo in quelli in cui sono residenti²⁷. Proprio quest'ultima circostanza aveva portato l'Italia, così come altri paesi europei, ad adottare una tassa speciale – detta "imposta digitale" – che però Washington considera discriminatoria nei confronti delle aziende Usa. In rappresaglia, il governo Usa si è spinto fino ad adottare sanzioni, che però ha subito sospeso dal momento che l'imposta minima globale rende inutile l'imposta digitale²⁸. Ragionevolmente le sanzioni verranno revocate in via definitiva una volta che l'imposta minima globale sia ratificata dai membri Ocse.

Altrettanto importante per l'Italia è stato l'accordo Usa-Ue per la risoluzione della *querelle* sugli aiuti di stato ai produttori di aerei Airbus e Boeing, che era degenerata in una guerra tariffaria, e la decisione di Biden di revocare i dazi sulle importazioni di acciaio e alluminio europei, che a sua volta aveva portato l'Ue ad adottare contro-tariffe²⁹. Questo dovrebbe dare ossigeno all'interscambio italo-americano, che nel 2021 non sembra aver recuperato i livelli del 2019 pur essendo in netta ripresa (+22 per cento rispetto al 2020)³⁰. Il commercio italo-americano resta comunque florido. L'Italia ha accumulato un grande surplus commerciale con gli Usa, soprattutto grazie all'export di macchinari, mezzi di trasporto, prodotti chimici e farmaceutici, nonché beni agroalimentari (in totale l'export italiano valeva 35,5 miliardi di euro fino a settembre 2021). Questi sono anche i settori di maggiore importazione dagli Usa, a cui si aggiungono metalli, semilavorati e componentistica (per un valore di 11,7 miliardi di euro fino a

²⁷ "G7, accordo 'storico' su tassa minima globale al 15% per le grandi imprese...", in *Il Sole 24 Ore*, 5 giugno 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/g7-accordo-storico-tassa-minima-globale-15percento-le-grandi-imprese-AE9TdLO>.

²⁸ US Trade Representative, *USTR announces, and immediately suspends, tariffs in Section 301 Digital Services Taxes Investigations*, 2 giugno 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/ustr-announces-and-immediately-suspends-tariffs-section-301-digital-services-taxes-investigations>.

²⁹ Governo, *Draghi: Grande soddisfazione per accordo Ue-Usa su dazi acciaio e alluminio*, 31 ottobre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18407>.

³⁰ "Zappia, Italia partner affidabile degli Usa in tutti i settori", in *Ansa*, 3 dicembre 2021, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/news_dalle_ambasciate/2021/12/03/zappia-italia-partner-affidabile-degli-usa-in-tutti-i-settori_eff5c46f-cc55-4186-92c4-76ebc4494667.html.

settembre 2021)³¹.

Sul fronte degli investimenti, sembra consolidarsi la tendenza delle aziende italiane a investire in maniera regolare negli Usa (dal 2008 in poi c'è stato un aumento del 68 per cento, da 19,5 a 32,8 miliardi di dollari)³². Rilevante in particolare è la commessa di 16 miliardi di dollari ottenuta da Webuild (in partnership con l'americana Lane Construction) per la costruzione di una ferrovia ad alta velocità tra Houston e Dallas, in Texas³³. Ma le novità maggiori vengono dal fronte americano, i cui investimenti in Italia languono da tempo (nel 2008 erano pari a 27,7 miliardi di dollari, oggi 34,9)³⁴. A novembre infatti il fondo di investimenti Kkr ha espresso una manifestazione di interesse per l'acquisto per 37 miliardi di dollari di Tim (di cui già controlla il 37 per cento)³⁵. Al momento di scrivere, Kkr è in procinto di avviare un'analisi di *due diligence*, sebbene non sia stata fissata una scadenza³⁶. Il governo italiano, il cui sostegno è fondamentale per Kkr, ha confermato che attiverà la revisione in base al *golden power* in caso di opa ufficiale. Il ministro Giorgetti ha ricordato infatti come Tim possieda asset infrastrutturali strategici il cui controllo, secondo il governo, deve restare pubblico³⁷.

In conclusione, nel 2021 il governo Draghi ha colto l'occasione rappresentata dall'insediamento alla Casa Bianca di un presidente atlantista come Biden per riguadagnare prestigio e influenza a Washington. Le relazioni, peraltro buone anche sotto l'ex presidente Donald Trump, sono migliorate su ogni fronte: dialogo politico, coordinamento nei fora multilaterali, allineamento su Russia e

³¹ InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (USA)*, https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=55.

³² Simone Crolla, "Italia-Usa 2.0, investimenti e fiducia. Scrive Crolla (AmCham Italy)", in *Formiche*, 5 luglio 2021, <https://formiche.net/?p=1401532>.

³³ "Ferrovie, Webuild porta l'alta velocità negli Usa (da Houston a Dallas)", in *Corriere della Sera*, 16 giugno 2021, https://www.corriere.it/economia/aziende/21_giugno_16/webuild-maxi-commessa-l-alta-velocita-usa-bdd49c8a-ce21-11eb-8e82-196b74f846e5.shtml.

³⁴ Simone Crolla, "Italia-Usa 2.0, investimenti e fiducia", cit.

³⁵ Nic Fildes, Kaye Wiggins e Silvia Sciorilli Borrelli, "KKR makes €33bn buyout offer for Telecom Italia", in *Financial Times*, 22 novembre 2021, <https://www.ft.com/content/eef30c1f-48c4-4ac2-9061-684aa19966c6>.

³⁶ Elvira Pollina, "KKR keen to engage with TIM on bid, no deadline for due diligence", in *Reuters*, 14 dicembre 2021, <https://www.reuters.com/business/media-telecom/kkr-says-no-set-deadline-start-due-diligence-tims-bid-2021-12-14>.

³⁷ Francesca Gerosa, "Giorgetti: se arriva l'opa di Kkr su Tim il governo attiverà il golden power", in *Milano Finanza*, 2 dicembre 2021, <https://www.milanofinanza.it/news/giorgetti-se-arriva-l-opa-di-kkr-su-tim-il-governo-attivera-il-golden-power-202112021426586027>.

Cina. Roma è stata uno degli interlocutori privilegiati di Washington in Europa nel 2021 (come dimostra tra le altre cose la riattivazione del Quintetto).

4. La politica di difesa italiana

di Elio Calcagno e Alessandro Marrone

Il 2021 è stato un anno con molte novità per il settore della difesa in Italia. La dichiarazione del premier Draghi che bisogna “spendere molto di più in difesa di quanto fatto finora”¹ è stato un segnale tanto inusuale nel dibattito pubblico italiano, quanto coerente per il governo di un paese che si trova confrontato con crescenti minacce ai confini orientali dell’Unione europea e al centro di una regione mediterranea in forte fermento e che è fra le principali aree della competizione geopolitica globale. In questo contesto, l’Italia ha la necessità di giocare un ruolo sempre più proattivo sia nel promuovere stabilità e sicurezza nella sua tradizionale area di interesse prioritario, che nel favorire una relazione costruttiva fra Ue e il binomio Nato/Stati Uniti nell’ambito della difesa. Gli sviluppi positivi quanto ad accresciute missioni all’estero, nuovi comandi operativi, maggiori investimenti nella difesa e più chiara politica industriale vanno in questa direzione.

Negli ultimi decenni l’Italia ha investito molto nelle missioni internazionali nell’area del “Mediterraneo allargato”², strumento per facilitare la cooperazione e la stabilità in una regione di interesse strategico, ma anche per rafforzare rapporti con paesi terzi interni ed esterni alla regione stessa³. Un impegno che ha trovato continuità nonostante il secondo anno di pandemia e il relativo, importante impegno delle forze armate sul territorio nazionale, e che con

¹ Roberta Mania, “La ricetta di Draghi: una manovra per spingere il Pil e creare fiducia”, in *Repubblica*, 29 settembre 2021, https://www.repubblica.it/economia/2021/09/29/news/la_ricetta_di_draghi_una_manovra_per_spingere_il_pil_e_creare_fiducia_-320023183.

² Nell’approccio del Ministero della Difesa, si tratta di una vasta e complessa area geopolitica che comprende non solo i paesi litoranei, ma tutta la fascia del Nord Africa, Sahel e Corno d’Africa, e l’intero Medio Oriente, e che è ritenuta da diversi anni l’area di intervento prioritario per le forze armate italiane.

³ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, “Missioni internazionali dell’Italia: poche novità, molte conferme”, in *AffariInternazionali*, 4 agosto 2022, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=89016>.

il decreto missioni 2021 ha visto salire da 38 a 40 il numero di operazioni internazionali previste. La prima di queste nuove missioni è l'operazione di sicurezza marittima nello Stretto di Hormuz, parte dell'iniziativa politico-militare a guida francese Emasoh. La seconda invece verrà dispiegata in Somalia per prendere parte alla missione Onu Unsom⁴. Il decreto innalza inoltre il tetto di personale militare dispiegabile all'estero rispetto al 2020 del 23,5 per cento, da 7.488 a 9.255 unità⁵.

Con il ritiro Nato dall'Afghanistan è finito nel 2021 lo sforzo militare più grande e impegnativo dell'Italia dal 1945, sia in termini di personale e risorse impiegate, che in termini di vittime tra i militari italiani – 54 in venti anni⁶. Quando il ritiro alleato ha iniziato a favorire l'avanzata talebana, a giugno 2021 in ambito Nato, l'Italia e la Gran Bretagna hanno proposto il mantenimento di una limitata presenza militare occidentale a Kabul ma gli Stati Uniti, seguiti poi dagli altri alleati, hanno continuato sulla strada del ritiro totale⁷ – scelta che ha portato alla caduta delle istituzioni afgane costruite in un ventennio di sforzi internazionali e una profonda crisi umanitaria nel paese. Nelle settimane successive Roma ha quindi allestito l'operazione nazionale Aquila Omnia per evacuare in sicurezza dal paese i propri connazionali e quasi 5.000 collaboratori afgani, attestandosi come primo paese Ue per numero di afgani evacuati⁸.

Continua però l'impegno militare in Medio Oriente grazie alle nove missioni attualmente attive, tra cui Unifil in Libano (dal 2018 sotto comando italiano⁹), nonché nei Balcani occidentali con la missione Kfor Nato. Tale impegno comporterà nel 2022 una nuova responsabilità in un teatro operativo ad alto

4 Ibid.

5 Camera dei deputati-Servizio Studi, *Le missioni internazionali autorizzate e prorogate nel 2021*, 1 ottobre 2021, <https://temi.camera.it/leg18/post/le-missioni-internazionali-autorizzate-e-prorogate-nel-2021.html>.

6 Ministero della Difesa, *L'Europa e le relazioni transatlantiche dopo l'Afghanistan. Che cosa è cambiato e cosa no*, 10 settembre 2021, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/L-Europa-e-la-relazione-transatlantica-dopo-Afghanistan-Che-cosa-e-cambiato-e-cosa-no.aspx.

7 Antonello Guerrero e Claudio Tito, "Afghanistan, quello scontro sul ritiro che spaccò la Nato: Italia e Gb contro gli Usa", in *Repubblica*, 14 agosto 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/08/14/news/afghanistan_ritiro_scontro_usa_italia_gran_bretagna-314063340.

8 Ministero della Difesa, *Afghanistan: decollato l'ultimo C130-J dell'Aeronautica Militare da Kabul...*, 27 agosto 2021, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/decollato-ultimo-C130-J-dell-Aeronautica-Militare-da-Kabul-Conclusa-evacuazione-dei-cittadini-afghani.aspx.

9 Sito dell'Esercito, *UNIFIL: contributo nazionale*, https://www.esercito.difesa.it/operazioni/operazioni_oltremare/Pagine/UNIFIL-Contributo-Nazionale.aspx.

rischio: l'assunzione della guida della *Nato Mission in Iraq* volta all'addestramento e all'assistenza delle autorità irachene, al rafforzamento del controllo dei confini nazionali e al ripristino della sovranità nazionale, compito che comporta anche l'aumento del contingente Nato, inclusa la quota di personale italiano¹⁰. L'Africa rimane il continente con il maggior numero di missioni italiane attualmente in corso, ovvero 17. Fra di esse, le più importanti in termini economici, di personale ed equipaggiamenti restano la Task Force Takuba per il contrasto al terrorismo nel Sahel e la missione in Niger¹¹.

Il focus sul Mediterraneo allargato è stato ripreso dal Documento programmatico pluriennale per la difesa 2021-2023 (Dpp), che vi prevede impegni crescenti e una presenza più visibile delle forze armate¹². Il Dpp ha come obiettivo principale quello di definire le priorità per l'apparato militare italiano quanto a sviluppo capacitivo e relativi investimenti. La spesa per la difesa, comprendente fondi provenienti sia dal ministero della Difesa che dal ministero dello Sviluppo economico, è stata nel 2021 pari a 28,28 miliardi di euro: dato in leggero aumento rispetto al 2020, quando furono 26,02¹³. Crescono inoltre le risorse assegnate agli investimenti, sia in termini assoluti che in proporzione al totale: 6,81 miliardi nel 2021 (24 per cento del totale) rispetto ai 5,45 miliardi (20,9 per cento) del 2020¹⁴.

Con il Dpp il ministero della Difesa ha concretizzato l'inclusione di spazio e cyber come nuovi domini operativi per le forze armate, definendo alcuni importanti investimenti¹⁵, sulla base dell'approccio della Nato ufficializzato tra il 2016 e

¹⁰ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "Missioni internazionali dell'Italia: poche novità, molte conferme", cit.; Camera dei deputati-Servizio Studi, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2021*, 4 ottobre 2021, https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019_d_d.html.

¹¹ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "Missioni internazionali dell'Italia: poche novità, molte conferme", cit.

¹² Elio Calcagno, "Difesa 2021-2023: cyber, spazio e slancio interforze", in *Affari Internazionali*, 17 agosto 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=89089>.

¹³ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*, 2021, p. 158, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Documento-Programmatico-Pluriennale.aspx.

¹⁴ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*, cit.; Alessandro Marrone, "Politica di difesa: continuità e maggiore dinamismo", in Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessì (a cura di), *Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo*, cit., p. 34.

¹⁵ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2021-2023*, cit.

il 2019¹⁶. Tra le novità più importanti vi è ad esempio lo stanziamento di 90,7 milioni in un arco di 15 anni per il *Defence Cloud*, strumento assolutamente necessario per il futuro delle forze armate. I due domini vengono definiti come trasversali e dunque inquadrati in una logica interforze, seguendo una direttiva che nel 2021 ha anche portato all'aggiornamento della catena di comando delle forze armate. Il Comando operativo interforze (Coi) è infatti diventato il Comando operativo di vertice interforze (Covi), sovraordinato al Comando per le operazioni in rete (Cor), al Comando per le operazioni spaziali (Cos) e al Comando interforze per le operazioni delle forze speciali (Cofs), nonché ai singoli comandi di forza armata. I comandi per le operazioni in rete e spaziali sono stati istituiti nello scorso biennio proprio per operare in ottica interforze nei nuovi domini cyber e spazio. La riorganizzazione della difesa rispetto al dominio spaziale ha contribuito anche alla elaborazione della posizione italiana sulla parte dedicata allo spazio del Trattato del Quirinale firmato con la Francia a novembre 2021.

Il 2021 è stato anche l'anno in cui il ministero della Difesa, per la prima volta nella sua storia, ha adottato una direttiva ministeriale sulla politica industriale nell'ambito della difesa. Un campo complesso che tocca le dimensioni militare, industriale, tecnologica ed economica¹⁷. La direttiva rappresenta un necessario atto di indirizzo per dotare l'ecosistema italiano della difesa di una direzione strategica che possa allineare in un'ottica di sistema-paese gli attori istituzionali e privati, fermi restando i rispettivi ruoli. Il documento introduce in particolare due novità volte a facilitare l'attuazione pratica degli obiettivi preposti: il piano di innovazione tecnologica della difesa, e il Tavolo tecnico di coordinamento della politica industriale (Ttpi), inserito nell'ufficio di gabinetto del ministro¹⁸.

Sempre nell'ambito della politica industriale della difesa, nel 2021 l'Italia ha ospitato a Roma il Nato Industry Forum, il principale evento biennale di dialogo tra i paesi Nato e l'industria dell'aerospazio, sicurezza e difesa, sugli sviluppi

¹⁶ Alessandro Marrone, "Nato e difesa cibernetica: una risposta militare ad attacchi cyber?", in *AffariInternazionali*, 22 marzo 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=87347>.

¹⁷ Alessandro Marrone, "Politica industriale della difesa, se il ministro Guerini ci mette la faccia", in *Huffington Post*, 30 luglio 2021, https://www.huffingtonpost.it/entry/politica-industriale-della-difesa-il-ministro-ci-mette-la-faccia_it_6103a50ee4b0f9b5a2321ece.

¹⁸ Ibid.

tecnologici e i requisiti militari futuri. Le precedenti due edizioni si erano svolte a Berlino e Washington, e l'Italia ha ottenuto il risultato record di oltre 600 partecipanti ai due giorni di lavori ad alto livello, compresi il segretario generale Stoltenberg e due suoi vice¹⁹.

Sul versante europeo e transatlantico, l'Ue è per Roma un catalizzatore indispensabile per la cooperazione tra stati membri nell'ambito dell'industria della difesa. Fra gli strumenti più importanti a disposizione dell'Unione in questo campo, l'Italia ha investito risorse considerevoli nella Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation, Pesco*)²⁰. Proprio a novembre 2021 il Consiglio europeo ha approvato la quarta ondata di progetti Pesco, portando a 60 il numero totale. Dei 14 nuovi programmi, due saranno a guida italiana – il *Rotorcraft Docking Station for Drones* e *Small Scalable Weapons (Ssw)* – mentre Roma partecipa ad altri sei progetti.

La buona riuscita del maggior numero possibile di questi progetti è chiaramente nell'interesse dell'Europa, poiché renderebbe molto più efficace ed efficiente la spesa militare dei singoli stati, minimizzando le duplicazioni e incrementando le economie di scala. In un tale contesto, questo ruolo di prima fascia consente all'Italia di presentarsi a Bruxelles come uno degli attori più influenti per ciò che riguarda le politiche europee per la difesa, anche in vista di un'autonomia strategica da parte del blocco. Non a caso, l'Italia è secondo solo alla Francia per numero di progetti partecipati con 30, di cui 11 da coordinatore. Tale ruolo attivo si concretizza anche nel formato cosiddetto "Pesco 4" (dopo la lettera congiunta inviata da Francia, Germania, Italia e Spagna nel maggio 2020), che vede i ministeri della Difesa di Berlino, Madrid, Parigi e Roma coordinarsi regolarmente per quanto riguarda sia *governance* che progetti Pesco, e gradualmente anche altri aspetti dell'Europa della difesa (da cui il nuovo nome "E4").

¹⁹ Sito di Allied Command Transformation: *NATO-Industry Forum 2021*, <https://www.act.nato.int/industryforum>; Elio Calcagno, "Difesa 2021-2023: cyber, spazio e slancio interforze", cit.

²⁰ Danilo Mattera, "I nuovi progetti su droni e spazio rilanciano la cooperazione Pesco", in *Affari Internazionali*, 3 dicembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=90702>.

Anche se presente nei documenti Ue ormai dal Consiglio del 2013, soprattutto su spinta francese²¹, il concetto di autonomia strategica è stato fra gli argomenti più discussi a livello Ue nel 2021, complici la questione afgana, gli strascichi dell'accordo Aukus²² nel Pacifico e le interruzioni nelle catene di approvvigionamento dovuti alla pandemia. Discussione costruttivamente canalizzata nella elaborazione della prima bozza della Bussola strategica (*Strategic Compass*) per la sicurezza e la difesa dell'Ue che dimostra un buon livello d'ambizione²³. L'Italia ha contribuito attivamente alla stesura e negoziazione della Bussola, mantenendo il suo tradizionale equilibrio tra europeismo e atlantismo.

Un equilibrio che si è concretizzato anche in un rafforzamento della cooperazione bilaterale con Washington e Londra, con una serie di incontri a livello di ministri della difesa e a livello militare ad esempio con esercitazioni aeronavali cui hanno partecipato la portaerei Cavour e gli F-35 di aeronautica e marina. A differenza di Francia, Germania e Spagna, l'Italia è infatti l'unica fra le quattro principali potenze militari dell'Unione ad aver partecipato attivamente e da subito al programma F-35, cui si sono nel tempo aggiunti altri cinque stati Ue²⁴. Il 2021 ha inoltre visto un consolidamento della collaborazione col Regno Unito con la scelta di finanziare con uno stanziamento iniziale di 2 miliardi di euro la propria partecipazione al programma Tempest per lo sviluppo di un velivolo da superiorità aerea di sesta generazione a cui partecipa anche la Svezia²⁵.

Verso fine anno Draghi e il presidente francese Macron hanno firmato il Trattato del Quirinale per rafforzare la cooperazione bilaterale, impegnandosi anche a incrementare quella nel campo della difesa²⁶. Una cooperazione bilaterale esplicitamente posta come un passo verso l'Europa della difesa. Nel 2021 l'Italia

²¹ Jean-Pierre Darnis, "L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità", in *IAI Papers*, n. 21|19, (maggio 2021), <https://www.iai.it/it/node/13325>.

²² Elio Calcagno, "Aukus: il fronte anglosassone nel Pacifico che esclude la Francia", in *Affari Internazionali*, 22 settembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=89353>.

²³ Elio Calcagno, "La Bussola Strategica e l'importanza di agire", in *Affari Internazionali*, 17 novembre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=92712>.

²⁴ Belgio, Danimarca, Finlandia, Olanda, Polonia.

²⁵ Elio Calcagno, "Difesa 2021-2023: cyber, spazio e lancio interforze", cit.

²⁶ Italia e Francia, *Trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica francese per una cooperazione bilaterale rafforzata*, cit.

ha saputo quindi rafforzare le proprie cooperazioni in ambito sia europeo che transatlantico, mantenendo una posizione equilibrata di fronte alle accuse di “pugnalata alle spalle”²⁷ rivolte da Parigi a Washington nel settembre 2021 in seguito all’annuncio di Aukus da parte dei governi di Australia, Usa e Regno Unito e alla perdita della commessa industriale francese per la vendita di sottomarini a Sydney.

L’insieme di tali sviluppi ha dimostrato che in un’Europa post-Brexit si presenta dinnanzi all’Italia l’opportunità di assumere la veste di partner Ue più vicino agli Usa e al Regno Unito rispetto alle questioni di difesa. L’Italia, più di ogni altro paese membro sia dell’Unione che della Nato ha dimostrato nella pratica la volontà di trovare un equilibrio tra i due blocchi²⁸. Da una parte l’Ue dovrebbe continuare quello che anche secondo il governo Draghi è l’auspicato e inevitabile processo di integrazione della difesa europea, mentre dall’altra, la Nato rimarrebbe alla base della difesa collettiva dell’Europa²⁹. È proprio questa la linea, sostenuta pubblicamente e con forza dal governo Draghi, che ha prevalso nelle prime bozze della Bussola strategica.

Il 2022 porterà il nuovo Concetto strategico della Nato che una nuova dichiarazione congiunta Nato-Ue. L’Italia dovrebbe continuare a spingere verso una visione di autonomia strategica europea pragmatica e congruente non solo agli interessi dei suoi stati membri ma anche complementare e sinergica con il ruolo della Nato. Sarebbe anche fondamentale per Roma assicurarsi che la Nato investa di più e meglio sulla sicurezza e stabilizzazione del suo fianco sud: il Mediterraneo allargato fonte di sfide esterne, a causa di conflitti, instabilità, terrorismo e migrazioni irregolari, ma anche di instabilità interna all’Occidente a fronte di tensioni crescenti che coinvolgono alleati Nato come Ankara, Atene, Parigi e Washington.

²⁷ Gerardo Pelosi, “Parigi chiede intervento Ue per il mancato contratto dei sommergibili dell’Australia”, in *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/al-consiglio-ue-francia-chiede-solidarieta-dell-europa-il-mancato-contratto-sommergibili-all-australia-AEO5BTr>.

²⁸ Dario Cristiani, “Italy positions itself as the driver of transatlantically sustainable European strategic autonomy”, in *GMF Insights*, 2 settembre 2021, <https://www.gmfus.org/node/19646>.

²⁹ Stefano Pioppi, “Via libera alla Difesa europea (con la Nato). Il triangolo da Biden, Draghi e Macron”, in *Formiche*, 29 ottobre 2021, <https://formiche.net/?p=1428803>.

5. L'Italia dinanzi alle sfide del Mediterraneo allargato

di Silvia Colombo e Andrea Dessì

Il governo Draghi ha mantenuto ferma l'attenzione della politica estera italiana verso il Mediterraneo allargato, seppur senza significative svolte o successi degni di nota nelle principali aree di crisi della regione. Per quanto incrementato rispetto all'anno precedente, l'*engagement* italiano rimane principalmente orientato verso la protezione e il consolidamento degli interessi energetici ed economico-commerciali nell'area, mantenendo una certa continuità di fondo con il precedente governo Conte, seppure con alcune differenze dettate sia dall'evoluzione della situazione nella regione stessa che sul piano nazionale e internazionale¹. Gli elementi di continuità nell'agenda italiana rispetto al Mediterraneo allargato riguardano la crescente importanza del Nord Africa e del Sahel come aree prioritarie d'intervento, e il perseguimento di obiettivi di stabilizzazione politica e istituzionale nei paesi della regione quale mezzo per promuovere gli interessi commerciali e prevenire o quantomeno alleviare la pressione migratoria.

La ripresa economica e i progressi compiuti nel contenimento del coronavirus in Italia durante il 2021, nonché il rinnovato protagonismo italiano in Europa e nel contesto del G20, sono tutti fattori che hanno facilitato le azioni del governo nella regione. In questo senso, Draghi ha lavorato per evidenziare la larga complementarietà tra gli interessi occidentali nell'area, accelerando nello

¹ Per la politica mediterranea del secondo governo Conte si veda Silvia Colombo e Andrea Dessì, "La dimensione mediterranea: l'azione dell'Italia di fronte a un caleidoscopio di crisi e conflitti", in Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessì (a cura di), *Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo*, cit., p. 39-45. Riguardo l'evoluzione dello scenario regionale durante il 2021 si veda, Nathalie Tocci et al., "From Tectonic Shifts to Winds of Change in North Africa and the Middle East: Europe's Role", in *IAI Papers*, n. 21|12 (marzo 2021), <https://www.iai.it/node/13022>; Roberto Aliboni, Francesca Caruso e Andrea Dessì, "The Middle East and North Africa in 2021: Brewing Crises and Geopolitical Re-Alignments", in Salvatore Capasso e Giovanni Canitano (a cura di), *Mediterranean Economies 2021*, Bologna, Il Mulino, 2022 (in uscita).

specifico la ricucitura dei rapporti con la Francia, altro pilastro delle politiche mediterranee europee, e assumendo nuove importanti responsabilità in ambito securitario per conto della Nato. La riduzione dell'impegno Usa in Medio Oriente, con il ritiro dall'Afghanistan, dall'Iraq e probabilmente presto anche dal nord-est della Siria, rappresenta un importante fattore di incertezza per gli orientamenti geopolitici nella regione. Questo sta avendo ripercussioni sugli attori regionali ma anche esterni al Medio Oriente, dagli stati membri Ue, che dovranno assumere nuove responsabilità nell'area, alla Russia, alla Cina e alla Turchia, paesi intenti a sfruttare questi processi per ampliare la propria influenza in Medio Oriente e Nord Africa. È in questo contesto che gran parte degli sforzi italiani durante il 2021 sono stati diretti a facilitare una riflessione transatlantica sul Mediterraneo allargato, beneficiando anche del sostegno di Washington nell'assumere un ruolo di coordinamento multilaterale verso la regione grazie alla presidenza italiana del G20, gli ottimi rapporti tra Draghi e Biden e il convinto sostegno del governo italiano sia alla Nato che alla necessità di ampliare gli strumenti di politica estera e di difesa dell'Ue².

Per quanto riguarda la situazione nella regione, il 2021 permette di trarre un bilancio fatto di luci e ombre. Accanto a un evidente miglioramento del clima regionale dopo le forti tensioni dei due anni precedenti (concentrate nella zona del Golfo Persico e nel Mediterraneo orientale tra il 2019 e il 2020), alcuni paesi e alcuni dossier hanno invece mostrato chiari segnali di peggioramento, come evidenziano gli sviluppi in Israele-Palestina, Tunisia, Afghanistan e, verso la fine dell'anno, in Libia. La dichiarazione di al-Ula di inizio gennaio 2021 aveva aperto un percorso di svolta nella regione, favorendo una distensione tra l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti e i loro alleati, da una parte, e il Qatar, dall'altra, e inaugurando un cambio di passo nelle dinamiche della sotto-regione del Golfo Persico culminato con il dialogo tutt'ora in corso tra Riad e Teheran grazie alla facilitazione dell'Iraq³. La fine della crisi interna al Consiglio di cooperazione del Golfo è stata seguita da ulteriori esempi di distensione, come evidenziato dalla ripresa del dialogo diretto tra Turchia ed Egitto (interrotto dal 2014), Turchia ed Emirati Arabi Uniti (interrotto dal 2017) e Turchia e Arabia Saudita (interrotto

² Si veda, Dario Cristiani, "Italy positions itself as the driver of transatlantically sustainable European strategic autonomy", cit.

³ Da aprile 2021 vi sono stati almeno quattro incontri bilaterali diretti tra Iran e Arabia Saudita dopo che i rapporti diplomatici furono interrotti nel 2016. Il dialogo continua nel 2022. Si veda, "Iran to reopen OIC representative office in Saudi Arabia", in *Al Jazeera*, 17 gennaio 2022, <https://aje.io/kk52rv>.

dal 2018). In parallelo, si sono consolidati anche i rapporti tra Israele, Marocco ed Emirati Arabi Uniti, due dei paesi arabi ad aver normalizzato i propri rapporti con Tel Aviv con il sostegno dell'amministrazione Trump tra la fine del 2020 e gli inizi del 2021 (insieme al Bahrein e al Sudan). Questi rapporti si sono articolati attraverso visite di stato e nuovi investimenti reciproci, e questo nonostante i duri episodi di violenza in Israele-Palestina nel maggio 2021 e la continua assenza di progresso sul fronte diplomatico del conflitto israelo-palestinese⁴.

La creazione di un nuovo governo di coalizione in Israele, insediatosi il 13 giugno 2021 e che per la prima volta vede coinvolto un partito arabo d'Israele, non ha portato a significativi cambiamenti di rotta nelle politiche israeliane. Dopo l'insediamento del nuovo governo, il nuovo ministro degli Esteri Yar Lapid si è recato in Italia, dove ha incontrato il segretario di Stato Usa Blinken, a Roma per il summit internazionale anti-Isis, il ministro degli Esteri Di Maio e Papa Francesco⁵. Poco dopo, nel giugno 2021, la vice ministra Marina Sereni si è recata in visita in Israele e nei territori palestinesi, incontrando i massimi esponenti del nuovo governo israeliano e la leadership dell'Autorità nazionale palestinese (Anp). In queste occasioni, è stata discussa una bozza di documento italo-spagnolo orientato a rivitalizzare il ruolo dell'Ue all'interno del Quartetto per la pace in Medio Oriente, al quale però non vi è stato seguito anche perché l'iniziativa è stata presto oscurata da quanto accaduto in Afghanistan⁶.

La seconda metà del 2021 è infatti stata caratterizzata da un susseguirsi di crisi e preoccupazioni relative alla situazione in Afghanistan, ma anche dalle rinnovate preoccupazioni per il risultato delle elezioni in Iran e l'insediamento di un nuovo governo guidato dal conservatore Ebrahim Raisi il 5 agosto, uno sviluppo che

⁴ Nell'aprile 2021 Human Rights Watch ha pubblicato un importante rapporto che accusa il governo israeliano del crimine di apartheid nei confronti dei palestinesi. Si veda, Andrea Dessi e Flavia Fusco, "Apartheid da Israele nei confronti dei palestinesi": il rapporto di Human Rights Watch", in *Affari Internazionali*, 3 maggio 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=88023>.

⁵ Sharon Nizza, "Israele, Lapid vola a Roma per vedere Blinken", in *Repubblica*, 25 giugno 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/06/25/news/israele_lapid_vola_a_roma_per_vedere_blinken_e_il_primo_incontro_del_nuovo_governo_con_gli_usa-307688433.

⁶ Sull'iniziativa italo-spagnola si veda, Alessandro Oppes, "González Laya: 'La Spagna insieme all'Italia per rilanciare il dialogo tra israeliani e palestinesi'", in *Repubblica*, 29 giugno 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/06/29/news/gonza_lez_laya_la_spagna_insieme_all_italia_per_rilanciare_il_dialogo_tra_israeliani_e_palestinesi_-308190746; Claudio Tito, "Pace in Medio Oriente, Ue in campo ecco il piano di Italia e Spagna", in *Repubblica*, 28 giugno 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/06/28/news/pace_in_medio_orient_e_in_campo_ecco_il_piano_di_italia_e_spagna-308105290.

ha complicato i negoziati in corso a Vienna per la riattivazione dell'accordo sul nucleare iraniano. Per quanto riguarda il ritiro dall'Afghanistan, l'Italia si è distinta come primo paese Ue per numero di afgiani evacuati (circa 5.000)⁷. A ottobre, la presidenza italiana del G20 ha organizzato un summit d'emergenza per l'Afghanistan⁸. A novembre, è stato inoltre firmato un protocollo d'intesa per consentire all'Italia di accogliere altri 1.200 rifugiati afgiani attraverso l'attivazione di corridoi umanitari dai paesi limitrofi all'Afghanistan (Pakistan e Iran in primis)⁹.

Spostando lo sguardo verso il Nord Africa, a preoccupare la diplomazia italiana sono stati gli avvenimenti interni alla Libia e alla Tunisia, nonché l'annuncio da parte di Algeri di una nuova interruzione dei rapporti diplomatici con Rabat il 24 agosto¹⁰. In Libia, i mesi convulsi di negoziati e preparativi per le nuove elezioni presidenziali inizialmente previste per il 24 dicembre sono culminati nel rinvio del voto, con annesse paure per una ripresa del conflitto armato. Il dossier libico è stato seguito con attenzione dall'Italia fin dall'insediamento del governo di unità nazionale (*Government of National Unity*, Gnu) sotto la guida del premier Abdel Hamid Dabaiba a metà marzo. Le numerose visite intraprese da esponenti del governo italiano – a partire da quella di Draghi il 6 aprile 2021 in occasione della sua prima visita all'estero – hanno avuto come finalità quella di accreditare Roma quale interlocutore di punta per Tripoli soprattutto per quanto riguarda importanti azioni di diplomazia economica¹¹. Altro aspetto centrale nelle relazioni bilaterali tra i due paesi è stata la discussione della gestione delle migrazioni irregolari, tanto da parte della ministra Lamorgese quanto del ministro Di Maio che si è recato ben sei volte in Libia durante il 2021. L'attivismo sul versante delle relazioni bilaterali ha fatto da sfondo all'impegno dell'Italia in ambito multilaterale, soprattutto europeo o in coordinamento con la Francia, culminato con la seconda conferenza di Berlino (23 giugno 2021) e

7 "Afghanistan, Di Maio: 'Italia primo Paese Ue per evacuazioni'", in *Adnkronos*, 28 agosto 2021, https://www.adnkronos.com/afghanistan-di-maio-italia-primo-paese-ue-per-evacuazioni_6KHP06VPvZIQgCf2W3D9yF.

8 Governo, *G20 Extraordinary Leaders' Meeting on Afghanistan. Chair's summary*, 12 ottobre 2021, <https://www.governo.it/it/node/18202>.

9 Ministero dell'Intero, *Firmato al Viminale protocollo d'intesa per la realizzazione dei corridoi umanitari per cittadini afgiani*, 4 novembre 2021, <http://www.interno.gov.it/it/node/31237>.

10 Si veda, Céline Camoin, "Algeria – Marocco: dietro le quinte del frozen conflict", in *Rivista Africa*, 27 agosto 2021, <https://www.africanrivista.it/?p=190145>.

11 Dario Cristiani e Silvia Colombo, "Making Sense of Italy's Renewed Economic Diplomacy Towards Libya", in *IAI Commentaries*, n. 21|35 (luglio 2021), <https://www.iai.it/it/node/13749>.

con la conferenza internazionale di Parigi (12 novembre 2021). Per ultimo, è da segnalare la conferma da parte del parlamento italiano il 15 luglio 2021 del sostegno alla controversa guardia di costiera libica, nonché della prosecuzione della missione di presidio dell'ospedale da campo nella città di Misurata, dove sono tutt'ora impegnate circa 400 truppe della Missione bilaterale di assistenza e supporto tecnica (Miasit Libia)¹².

In maniera simile, anche il deteriorarsi della situazione in Tunisia – in seguito agli annunci del presidente Kaïs Saïed che il 25 luglio ha sospeso il parlamento, licenziato il governo e assunto pieni poteri, a fine agosto ha esteso le misure che di fatto hanno interrotto il consolidamento democratico nel paese e il 13 dicembre ha indicato i passaggi di una lunga *roadmap* che dovrebbe portare a una nuova costituzione e a nuove elezioni – è stato seguito da Roma con attenzione. Di fronte agli scenari incerti per uno dei paesi nordafricani più importanti per le relazioni esterne di Roma – soprattutto sul versante migratorio e commerciale – l'Italia ha adottato una posizione vigile ma proattiva. Infatti, due settimane dopo le ultime dichiarazioni del presidente tunisino, Di Maio si è recato a Tunisi per incontrare le massime autorità del paese. L'Italia è il secondo partner commerciale della Tunisia ed è attualmente impegnata in un'importante operazione nel settore energetico che coinvolge Eni e Snam¹³.

Nel quadro più ampio del rinnovato impulso dato da Roma al multilateralismo nel corso del 2021, sul fronte mediterraneo sono da segnalare importanti novità per quanto riguarda il coinvolgimento dell'Italia nelle missioni multilaterali¹⁴. Oltre alla conferma della partecipazione alla missione Onu in Libano (Unifil), dal 2018 sotto comando italiano, a partire dal 1 ottobre 2021, l'Italia partecipa all'operazione Agenor con la fregata Federico Martinengo nell'ambito dell'iniziativa multinazionale europea Emasoh (*European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz*), lanciata dalla Francia a margine del Consiglio affari esteri Ue del 20 gennaio 2020 e sostenuta oltre che dall'Italia dai governi di Belgio,

¹² "Approvato il decreto missioni, bagarre sul supporto alla Guardia Costiera libica", in *Analisi Difesa*, 15 luglio 2021, <https://www.analisidifesa.it/?p=145438>.

¹³ InfoMercatiEsteri: *Tunisia*, https://www.infomercatiesteri.it/paese.php?id_paesi=115; Snam, *Eni e Snam: Al via la partnership sui gasdotti tra Algeria e Italia*, 27 novembre 2021, https://www.snam.it/it/media/comunicati-stampa/2021/Eni_Snam_gasdotti_Algeria_Italia.html.

¹⁴ Si veda, Silvia Colombo, "Rome is back but should strategise its foreign policy towards the Middle East and North Africa better", in *Manara Magazine*, 31 ottobre 2021, <https://wp.me/p7XARb-LF>.

Danimarca, Germania, Grecia, Paesi Bassi e Portogallo¹⁵. Il quartier generale della missione è situato negli Emirati Arabi Uniti ed è anche per questo che la partecipazione italiana sembra rientrare in un quadro più ampio di ricucitura dei rapporti bilaterali tra Roma e Abu Dhabi, rapporti che avevano subito una grave crisi a inizio anno quando il secondo governo Conte decise di bloccare l'export di armamenti verso gli Emirati per via del loro uso indiscriminato nel conflitto in Yemen. La sospensione dell'export italiano ha portato gli Emirati a richiedere il ritiro del contingente italiano presente nella base aerea di Al Minhad entro il 2 luglio 2021. L'annuncio della partecipazione alla missione navale nel Golfo Persico, come le notizie di un lento ritorno alla vendita di armamenti e munizioni italiane agli Emirati, sembrano fare intravedere un tentativo di superare la crisi, una decisione che al contempo contribuisce all'approfondimento della cooperazione intra-europea nella sotto-regione del Golfo Persico e che è anche sostenuta da Washington¹⁶. In aggiunta a queste nuove partecipazioni, dal maggio 2022, l'Italia assumerà il comando della missione Nato in Iraq, ruolo che comporterà un ampliamento del contingente nazionale e anche della sua dotazione di nuovi asset militari¹⁷. Il ruolo italiano in Iraq è quindi destinato ad aumentare ulteriormente, con una conseguente crescita anche dei rischi in un paese ancora molto fragile e aperto alle ingerenze di una varietà di attori. L'assunzione del comando Nato in Iraq è un esempio di come l'Italia sia pronta ad assumere nuove responsabilità nella regione, subentrando ove possibile ai vari disimpegni Usa per fare sì che l'Europa, anche in ambito Nato, rimanga presente sul terreno, mantenendo gli impegni con i propri alleati locali e contribuendo così alla definizione di nuove e più visibili politiche della Ue verso il Medio Oriente e il Nord Africa.

In ambito multilaterale è inoltre da segnalare il continuo sostegno dell'Italia al Forum del gas del Mediterraneo orientale (*East Mediterranean Gas Forum*, Emgf), con la ratifica dello statuto originariamente concordato dai paesi fondatori (Italia, Israele, Egitto, Grecia, Cipro e Giordania), avvenuta nel marzo 2021,

¹⁵ Emanuele Rossi, "L'Italia nel Golfo. Al via le attività della Marina con Emasoh", in *Formiche*, 7 ottobre 2021, <https://formiche.net/?p=1423144>.

¹⁶ Si veda, Angelo Amante, "Italy eases curbs on arms sales to Saudi Arabia and UAE", in *Reuters*, 6 luglio 2021, <https://reut.rs/3hj3RHb>.

¹⁷ Si veda, Gianluca Di Feo, "L'Aeronautica arma i droni: 'Si combatterà così'", in *Repubblica*, 6 settembre 2021, https://www.repubblica.it/cronaca/2021/09/06/news/droni_ministero_della_difesa-316696149; Futura D'Aprile, "L'Italia adesso vuole anche i droni kamikaze per le sue Forze speciali", in *Domani*, 7 novembre 2021, <https://www.editorialedomani.it/fatti/droni-kamikaze-italia-forze-speciale-a1d8ykys>.

che ha trasformato l'Emgf in una nuova organizzazione intergovernativa con l'obiettivo di coordinare le politiche energetiche dei paesi del Mediterraneo orientale¹⁸. Oltre ai paesi fondatori, anche l'Autorità nazionale palestinese è divenuta membro dell'organizzazione, così come la Francia, che ne è diventata parte nel marzo 2021, mentre Ue, Usa e Emirati Arabi Uniti sono osservatori permanenti. Sempre nell'area del Mediterraneo orientale, l'8 novembre 2021 è stato ratificato l'accordo Italia-Grecia per la delimitazione delle rispettive zone marittime nel Mediterraneo¹⁹. Durante la cerimonia di ratifica a Roma, il ministro Di Maio ha ribadito come l'Italia "continuerà ad incoraggiare" un "dialogo costruttivo" nel Mediterraneo orientale che includa tutti gli attori dell'area²⁰. In questo senso, sembrano destinati a crescere i tentativi diplomatici per quanto concerne l'eventuale inclusione della Turchia nell'Emgf, elemento considerato importante per la stabilizzazione dell'area.

Infine, non può mancare un accenno all'andamento delle relazioni tra Italia ed Egitto. Il trend di intensificazione dei rapporti bilaterali sin dal 2015, ovvero dal momento in cui è stato scoperto il giacimento Zohr nel Mediterraneo orientale, e ulteriormente consolidato dal 2018 in poi, soprattutto sul versante della cooperazione militare, è continuato anche nel 2021 nonostante il perdurare di tensioni per la mancanza di collaborazione delle autorità egiziane sull'omicidio di Giulio Regeni. Se il 2020 era stato l'anno del boom delle commesse militari al Cairo approvate dal secondo governo Conte, nel 2021 la cooperazione è continuata sebbene con un approccio più cauto da parte del governo Draghi, mantenendo l'Egitto in testa alla classifica dei paesi verso cui l'Italia esporta armi e materiale militare²¹. La maggiore cautela è legata al fatto che nel 2021 è entrata nel vivo l'inchiesta giudiziaria contro i colpevoli dell'uccisione di Regeni, identificati dalla magistratura italiana nel generale Sabir Tariq, nei colonnelli Usham Helmi, Athar Kamel Mohamed Ibrahim e nel maggiore Magdi Ibrahim Abdelal Sharif. L'avvio del processo e la costituzione come parte civile dello

¹⁸ Chiara Gentili, "East Med Gas Forum: entra in vigore lo Statuto e aderisce anche la Francia", in *Sicurezza Internazionale*, 10 marzo 2021, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/?p=94204>.

¹⁹ Chiara Gentili, "Grecia-Italia: incontro tra Di Maio e Dendias, accordo sulle zone marittime", in *Sicurezza Internazionale*, 9 novembre 2021, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/?p=110970>.

²⁰ Cinzia Rizzi, "Grecia-Italia: entra in vigore l'accordo sui confini marittimi", in *Euronews*, 8 novembre 2021, <https://it.euronews.com/2021/11/08/grecia-italia-entra-in-vigore-l-accordo-sui-confini-marittimi>.

²¹ Giuseppe Acconcia, "Egitto-Italia. Gas, Armi, Libia: l'asse di ferro che cancella i diritti", in *Huffington Post*, 25 maggio 2021, https://www.huffingtonpost.it/entry/egitto-italia-gas-armi-libia-lasse-di-ferro-che-cancella-i-diritti_it_60acf279e4b0d45b752e365c.

stesso governo italiano – per decisione del presidente del Consiglio Draghi – non hanno tuttavia permesso di fare passi avanti nella ricerca della giustizia. Parziale successo, invece, per quanto riguarda la vicenda di Patrick Zaki, studente egiziano iscritto all’Università di Bologna ingiustamente detenuto in carcere in Egitto dal 7 febbraio 2020 e liberato (ma non assolto) l’8 dicembre 2021. Si è trattato di un dossier sul quale Draghi si è speso in prima persona, optando per un approccio di “*quiet diplomacy*” incentrato nello specifico sulla cooperazione con l’amministrazione Biden, che avrebbe fatto pressione per la scarcerazione di Zaki insieme ad altri attivisti imprigionati dal regime di al-Sisi²². Malgrado i casi di Regeni e Zaki, non sono mancate occasioni per mantenere o addirittura incrementare i rapporti bilaterali italo-egiziani che vedono nel settore militare le principali opportunità di cooperazione. Non a caso, l’italiana Fincantieri – partecipata al 71,6 per cento dal gruppo Cassa depositi e prestiti (controllata dal ministero dell’Economia) – è stata il principale sponsor dell’Edex 2021, l’expo per la difesa che si è tenuto al Cairo dal 29 novembre al 2 dicembre 2021 con il patrocinio del presidente, del ministero della Difesa e del Comando supremo delle forze armate egiziane, elemento che ha suscitato non poche polemiche da parte della società civile italiana²³.

²² Vincenzo Nigro, “Patrick Zaky, il ruolo del governo Draghi e l’aiuto segreto degli Usa dietro alla svolta egiziana”, in *Repubblica*, 7 dicembre 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/12/07/news/patrick_zaky_scarcerazione_egitto_draghi_italia_usa_di_maio-329368001.

²³ Youssef Hassan Holgado, “Egitto: dimenticati Zaki e Regeni, l’Italia ora celebra il dittatore al Sisi”, in *Domani*, 1 dicembre 2021, <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/egitto-dimenticati-zaki-e-regeni-litalia-ora-celebra-il-dittatore-al-sisi-fhokuoqe>.

6. L'Italia e le migrazioni

di Luca Barana

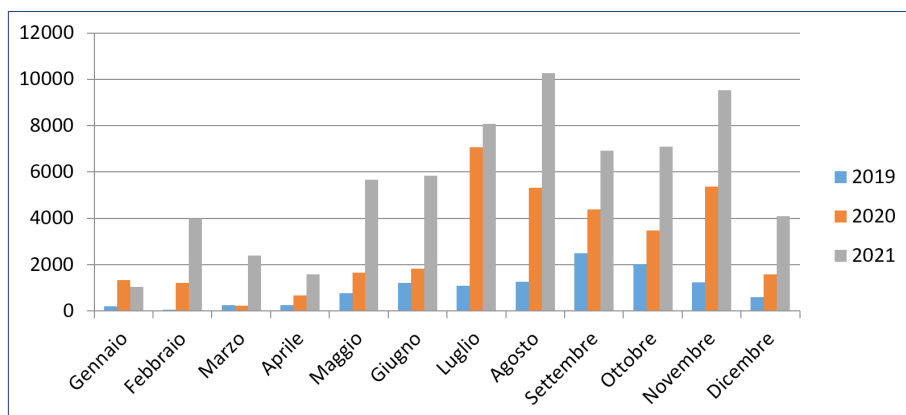
Le migrazioni continuano a rivestire un ruolo centrale nella politica estera italiana e, in particolare, nella definizione delle relazioni con i paesi nell'area del Mediterraneo allargato, dal Nord Africa al Sahel e il Medio Oriente. I governi che si sono succeduti negli ultimi anni hanno mantenuto stabile l'impianto delle politiche migratorie, adottando un approccio per lo più restrittivo che mira al contenimento delle migrazioni, inquadrato come fattore di insicurezza, e quindi a ridurre il flusso degli arrivi irregolari, nonché ad aumentare il numero di rimpatri verso i paesi di origine.

Il cambio di esecutivo nel febbraio 2021 non ha comportato delle revisioni immediate al ruolo della migrazione nella politica estera italiana, sebbene la composizione della maggioranza parlamentare a sostegno del governo Draghi presenti un dato nuovo rispetto al precedente governo Conte, costituito dal ritorno della Lega – un partito che ha fatto delle politiche di contenimento delle migrazioni uno dei capisaldi della propria piattaforma politica – nella maggioranza governativa. Nonostante questa nuova composizione del governo, si è registrata una certa continuità con la direzione intrapresa dalla dimensione esterna delle politiche migratorie italiane a partire dal 2017, mentre sul piano interno ogni governo ha di volta in volta introdotto degli aggiustamenti al sistema nazionale di accoglienza e asilo. D'altro canto, permane un forte vincolo politico interno sui temi migratori, un riflesso delle divisioni che ancora attraversano l'elettorato quando si affrontano i temi delle migrazioni e dell'asilo¹.

¹ Laps e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2021*, cit.; Laps e IAI, *Gli italiani e l'immigrazione. Autunno 2021*, Roma, IAI, ottobre 2021, <https://www.iai.it/it/node/14207>.

Rispetto agli anni precedenti, a cambiare è stato tuttavia l'andamento dei flussi irregolari verso l'Italia. Dopo alcuni anni di riduzione, già il 2020 aveva registrato un aumento significativo attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, con oltre 34.000 arrivi sul territorio nazionale registrati alla fine dell'anno². Il trend crescente è stato confermato nel 2021, quando gli arrivi irregolari lungo la medesima direttrice hanno abbondantemente superato la quota raggiunta l'anno precedente, attestandosi a oltre 67.000 unità³, un livello che non veniva raggiunto dal 2017 (figura 2). Questa dinamica – unita ad alcuni momenti di particolare intensificazione del flusso ampliamenti ripresi dai media nazionali, come all'inizio di maggio 2021⁴ – ha aumentato la pressione sul governo per trovare soluzioni strutturali e durature alla gestione dei flussi migratori nel Mediterraneo.

Figura 2 | Arrivi irregolari in Italia lungo la rotta del Mediterraneo centrale (2019-2021)



Fonte: Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico al 31 dicembre 2021*, cit.

² Si veda Luca Barana, "La questione migratoria nella politica estera italiana", in Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessi (a cura di), *Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo*, cit., p. 46-50.

³ Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero, 31 dicembre 2021*, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2021.pdf.

⁴ Emma Wallis, "EU States ponder how to cope with Lampedusa landings", in *InfoMigrants*, 12 maggio 2021, <https://www.infomigrants.net/en/post/32175/eu-states-ponder-how-to-cope-with-lampedusa-landings>.

Come i suoi predecessori, anche il governo Draghi ha tentato di “europeizzare” la questione migratoria, esercitando pressione sui partner nell’Ue affinché il tema tornasse sul tavolo del Consiglio europeo. La riunione fra i leader europei del giugno 2021 ha quindi visto le migrazioni tornare in agenda, senza però che venissero introdotte novità sostanziali rispetto alla richiesta dell’Italia per un meccanismo di solidarietà che preveda la redistribuzione dei richiedenti asilo verso gli altri paesi europei, reiterata successivamente anche con la presidenza di turno slovena⁵. Il Consiglio europeo si è invece concentrato, ancora una volta, su controlli più stringenti alle frontiere esterne dell’Unione, e sull’obiettivo di una maggiore cooperazione con i paesi di origine e transito⁶. La principale iniziativa per far avanzare l’agenda europea in questo campo, il Nuovo patto sulle migrazioni e l’asilo, rimane tuttora in una fase di stallo a causa delle divisioni fra gli Stati membri. L’Italia appoggia le posizioni europee per maggiori controlli ai confini esterni, ma sostiene anche le forme alternative di solidarietà contenute nel patto per quanto riguarda i ricollocamenti interni, come ad esempio la sponsorizzazione dei rimpatri da parte di quegli stati membri che rifiutano di accogliere sul proprio territorio una quota dei richiedenti asilo giunti in Europa. Tuttavia, tali proposte sono state prontamente rifiutate dai paesi dell’Europa orientale.

Il quadro migratorio affrontato dal governo Draghi si è modificato anche in funzione della situazione in Libia. Il precario processo di stabilizzazione del paese nordafricano è stato interpretato dai responsabili di governo come una opportunità per il recupero di un partner stabile e, per certi versi, prevedibile nella gestione dei flussi migratori. Sebbene una quota significativa (23 per cento) dei flussi verso l’Italia⁷ continui a essere composta da cittadini tunisini che partono principalmente dal proprio paese e non dalle coste libiche, la cooperazione con la Libia rimane uno dei principali *driver* della politica migratoria italiana, esponendo però Roma al rischio di dotare il partner libico di uno strumento di leva e pressione nella relazione bilaterale, nonché a forti critiche da parte della società civile e di alcune organizzazioni internazionali per via del sostegno concesso a diversi attori locali libici, inclusa la controversa

⁵ Ministero dell’Interno, *Telefonata del ministro Lamorgese alla commissaria Johansson: chiesta convocazione Consiglio Affari interni straordinario su flussi migratori*, 4 agosto 2021, <http://www.interno.gov.it/it/node/30013>.

⁶ Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo, 24 e 25 giugno 2021*, <https://europa.eu/!YvH48g>.

⁷ Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico al 31 dicembre 2021*, cit.

guardia costiera, coinvolti in violazioni dei diritti umani⁸.

L'impegno italiano sul fronte libico è stato tangibile nel corso del 2021 e si è sviluppato anche tramite le visite di Draghi in Libia ad aprile e quella del primo ministro Abdul Hamid Dbeibah il mese successivo a Roma, quando il tema della ricostruzione economica del paese è stato accompagnato dalla richiesta italiana di maggiore collaborazione sul versante migratorio. Allo stesso modo, il rifinanziamento della missione di cooperazione con la contestata guardia costiera libica costituisce un ulteriore messaggio di continuità rispetto ai governi precedenti, ma anche la conferma che il dossier migratorio rimane al centro delle relazioni con Tripoli e i diversi attori locali coinvolti nel teatro libico⁹.

Le sorti della Libia dopo il mancato svolgimento delle elezioni originariamente previste il 24 dicembre 2021 costituiscono quindi la prima incognita sul 2022 in ambito migratorio. Da un lato, l'andamento dei flussi potrebbe essere influenzato dalle condizioni di maggiore stabilità eventualmente incontrate dai migranti in Libia, anche se i legami fra il volume dei flussi verso l'Italia, i cicli di conflitto e stabilità nei paesi di transito e le condizioni umanitarie incontrate dai migranti durante il viaggio non è univoco¹⁰. Dall'altro, i *policy-maker* italiani – ed europei – dovranno far fronte agli instabili equilibri fra gli interlocutori in Libia, integrando il dossier migratorio nel più ampio quadro della stabilizzazione del paese.

In generale, la sfida per l'Italia rimarrà quella di una revisione delle proprie politiche verso interventi più strutturali e dettati in misura minore dall'emergenza, guardando a tematiche finora lasciate in disparte, come quelle della protezione dei migranti bloccati in Libia o degli ingressi legali. Recentemente, Draghi ha segnalato un primo cambio di tono su quest'ultimo tema, definendo gli ingressi regolari "una risorsa, non una minaccia"¹¹. Il Decreto flussi 2021 – lo

⁸ Unhcr Italia, *OIM e UNHCR condannano il respingimento di migranti e rifugiati in Libia*, 16 giugno 2021, <https://www.unhcr.org/it/?p=40283>.

⁹ Vanessa Ricciardi, "La Camera approva l'aumento dei finanziamenti alla Guardia costiera libica", in *Domani*, 15 luglio 2021, <https://www.editorialedomani.it/politica/italia/camera-decreto-missioni-guardia-costiera-libica-libia-f73kh0xo>.

¹⁰ Si veda una ricerca IAI di prossima pubblicazione sui driver della migrazione irregolare lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale.

¹¹ Giacomo Galeazzi, "Draghi: 'I flussi regolari di migranti sono una risorsa. Non possiamo fare da soli,

strumento normativo con cui ogni anno l'Italia regola gli ingressi legali per motivi economici – ha fatto seguito a questa impostazione aumentando la quota massima di lavoratori non comunitari stagionali e non ammessi in Italia nel 2022, portandola a 67.900. Si tratta di un aumento significativo rispetto agli anni precedenti (il Decreto flussi del 2019 consentiva l'ingresso a 30.850 lavoratori, numero confermato l'anno seguente)¹². A livello europeo invece, il focus puntato sul ruolo "geopolitico" dei migranti al confine orientale dell'Ue con la Bielorussia rischia di rendere la situazione nel Mediterraneo meno prioritaria per i partner europei, a detrimento degli interessi italiani per una soluzione condivisa.

Ue agisca", in *La Stampa*, 3 dicembre 2021, https://www.lastampa.it/politica/2021/12/03/news/draghi_i_flussi_regolari_di_migranti_sono_una_risorsa_non_possiamo_fare_da_soli_ue_aagisca_-1022446.

¹² Ministero dell'Interno, *Decreto flussi 2021: 69.700 gli ingressi consentiti in Italia a lavoratori non comunitari*, 10 gennaio 2022, <http://www.interno.gov.it/it/node/32288>; *Decreto flussi: 30.850 gli ingressi di lavoratori non comunitari consentiti*, 12 ottobre 2020, <http://www.interno.gov.it/it/node/22158>; *Decreto flussi 2019: ingresso per 30.850 lavoratori non comunitari*, 8 giugno 2020, <http://www.interno.gov.it/it/node/15834>.

7. Il pragmatismo di Draghi nei rapporti con la Cina

di Lorenzo Mariani

Con il governo Draghi le relazioni Italia-Cina hanno subito un significativo cambio di rotta. A influire sul tale cambiamento è stata la combinazione di una molteplicità di fattori esterni e interni al paese. A pesare maggiormente sulle relazioni bilaterali tra Roma e Pechino è stato in primo luogo il mutato contesto internazionale, caratterizzato da un deciso inasprimento dei rapporti della Cina sia con gli Stati Uniti che con l'Unione europea. Negli Usa, il presidente Biden di fatto confermato – seppur con modi più diplomatici – la politica di aperto confronto/competizione con la Cina iniziata dall'amministrazione Trump. A differenza del suo predecessore, che aveva circoscritto lo scontro essenzialmente a una questione bilaterale tra le due superpotenze, la strategia di Biden ha puntato sul rafforzamento delle relazioni con gli alleati e sul tentativo di creare un fronte comune in funzione anti-cinese.

Vanno interpretati in questo senso il *Build Back Better World* (B3W)¹, programma di investimenti in infrastrutture pensato come alternativa alla nuova via della seta cinese, e la *Initiative for Democratic Renewal*, una serie di iniziative volte a “difendere, sostenere e accrescere la resilienza democratica” a livello globale². Sebbene i principali paesi europei abbiano dimostrato poco entusiasmo nell'aderire alle iniziative statunitensi, anche in sede europea si è rafforzato il consenso circa la necessità di sviluppare un nuovo approccio nei confronti della Cina, basato su una riduzione della dipendenza economica su Pechino e una

¹ Casa Bianca, *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*, 12 giugno 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership>.

² Casa Bianca, *Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal*, 9 dicembre 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal>.

maggior attenzione per i diritti umani e le libertà fondamentali³. Le sanzioni imposte a marzo 2021 dall'Ue contro dirigenti cinesi accusati di aver avuto un ruolo attivo nella repressione della minoranza Uigura in Xinjiang, hanno portato a una spirale di nuove tensioni culminata con le contro-sanzioni cinesi, approvate il 20 marzo, verso accademici, europarlamentari e istituti di ricerca europei accusati di aver mosso accuse infondate contro il paese⁴. L'incidente ha portato al definitivo affossamento dell'Accordo comprensivo sugli investimenti (Cai) che era stato firmato dall'Unione europea e dalla Cina il 30 dicembre del 2020 e per il quale si attendeva la ratifica da parte dal Parlamento europeo⁵.

Sul fronte interno, il principale impulso a un cambio di passo nei rapporti con Pechino è stato dato dal presidente del Consiglio Mario Draghi. L'impostazione marcatamente europeista e atlantista di Draghi non solo ha chiuso definitivamente il capitolo delle ambigue posizioni del primo governo Conte in merito all'adesione alla nuova via della seta cinese (*Belt and Road Initiative, Bri*) nel 2019, ma sembra anche essersi discostato dalla linea perseguita dal secondo governo Conte di fare dell'Italia il ponte tra l'Occidente e la Cina⁶. Nel corso del 2021 Draghi ha più volte sottolineato le difficoltà per le democrazie di gestire il crescente autoritarismo cinese: sia in termini di rispetto dei diritti umani sia in merito al mancato adeguamento a regole e standard multilaterali in ambito economico. Draghi sembra dunque aver adottato un approccio realista – in linea con gli umori prevalenti in Europa – che preveda sì la cooperazione ma anche la franchezza sui molti punti che rimangono oggetto di tensioni.

La linea politica di Draghi nei confronti della Cina sembra essere condivisa da tutti i componenti dell'ampia coalizione di governo. A seguito delle

³ Harry Seavey, "The growing rift between Europe and China", in *SupChina*, 30 novembre 2021, <https://supchina.com/?p=214305>.

⁴ Matthew Parry, "Chinese counter-sanctions on EU targets", in *EPRS At a Glance*, maggio 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2021\)690617](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2021)690617).

⁵ Lo scopo principale del Cai è quello di istituire un quadro legale unico sugli investimenti che vada a sostituire i singoli accordi bilaterali sottoscritti dai paesi membri dell'Unione con la Repubblica popolare cinese. L'accordo prevede anche una serie di riforme che rendano più accessibile il mercato cinese alle imprese europee garantendo: reciprocità di accesso; possibilità di investire in alcuni settori altresì preclusi agli stranieri; parità di condizioni per gli investitori; maggiori regole su salute, clima e diritti dei lavoratori. Per maggiori informazioni riguardanti l'accordo si rimanda alla nota informativa della Commissione europea: *Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment*, 30 dicembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2542.

⁶ "Draghi ha cambiato le cose con la Cina", in *Il Post*, 3 luglio 2021, <https://www.ilpost.it/?p=2454571>.

contro-sanzioni cinesi di marzo, tutti i capi di partito hanno espresso parole di condanna in merito all'azione di Pechino. Inoltre, a maggio, la Camera dei deputati ha approvato una risoluzione – firmata da tutti i principali partiti – che chiede al governo di impegnarsi a condannare le violazioni dei diritti umani nello Xinjiang in ogni sede⁷. Degno di nota è in questo senso il cambiamento avvenuto nel M5S che ha di fatto sconfessato la sua vecchia linea filo-cinese a favore di una linea più ortodossa e atlantista. Ne sono testimonianza le azioni e dichiarazioni del ministro degli Esteri Luigi Di Maio. Nel corso dell'anno, il ministro ha sottolineato come per l'Italia i rapporti con gli Stati Uniti vengano prima di quelli con Pechino e che questioni come il rispetto dei diritti umani non possano essere subordinati agli interessi commerciali⁸. Proprio su questo ultimo punto, Di Maio è tornato in diverse occasioni: sia nell'incontro tenuto ad aprile con l'ambasciatore cinese in Italia, Li Junhua, sia nello scambio con il suo omologo Wang Yi a margine del G20, dove Di Maio ha espresso anche le preoccupazioni italiane riguardo alle tensioni con Taiwan⁹. Meno diplomatica invece la posizione della Lega, che si conferma uno dei partiti più critici nei confronti di Pechino. In autunno, mentre si acuiscono le tensioni tra Pechino e Taipei, l'europarlamentare Anna Bonfrisco ha chiesto il riconoscimento ufficiale di Taiwan mentre il suo collega Marco Dreosto è volato sull'isola con una delegazione del parlamento europeo, in aperta contravvenzione alla politica dell'unica Cina professata da Pechino¹⁰.

Sul fronte delle relazioni economiche, a giugno Draghi aveva espresso l'intenzione di voler rivedere il Memorandum d'intesa sulla Bri siglato nel 2019 dal primo governo Conte. Nonostante a tale dichiarazione non siano seguite azioni concrete, il nuovo esecutivo ha dimostrato nei fatti di aver sottoposto a una più attenta valutazione le relazioni economiche con Pechino. Potendo contare sulle nuove e più severe misure di controllo degli investimenti diretti

⁷ Camera dei deputati-Commissione III (Affari esteri), *Risoluzione 8-00120*, 26 maggio 2021, <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=8/00120&ramo=C&leg=18>.

⁸ Gerardo Pelosi, "Di Maio a Blinken: Cina partner commerciale, Usa nostri alleati", in *Il Sole 24 Ore*, 28 giugno 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/il-segretario-stato-usa-blinken-italia-negoziati-presenza-israele-e-papa-AERjeQT>.

⁹ Ministero degli Esteri, *Incontro del Ministro Di Maio con il Ministro degli Affari Esteri cinese, Wang Yi*, 29 ottobre 2021, <https://www.esteri.it/it/?p=48258>.

¹⁰ Lorenzo Lamperti, "Cina, sfida Ue con europarlamentari a Taiwan: rischio ritorsioni commerciali", in *Affaritaliani*, 3 novembre 2021, <https://www.affaritaliani.it/esteri/cina-sfidata-dall-ue-europarlamentari-a-taiwan-addio-accordi-commerciali-765428.html>.

esteri introdotte nell'aprile del 2020, il governo Draghi ha continuato a fare largo uso dei poteri speciali del *golden power*. Nel corso del 2021 la presidenza del Consiglio ha esercitato questi poteri in cinque occasioni, tre delle quali originate da operazioni di aziende cinesi in territorio nazionale¹¹. Grazie alla retroattività introdotta dal nuovo regolamento sui poteri speciali, il governo ha inoltre potuto mettere sotto scrutinio l'acquisto di Alpi Aviation – azienda produttrice di droni militari e tecnologie duali – avvenuto nel 2018 da parte della cinese Mars Information Technology¹². Secondo indiscrezioni, il governo avrebbe anche spinto per evitare la cessione di Iveco al gruppo cinese Faw¹³. Similmente a quanto fatto dal secondo governo Conte, Draghi ha continuato a imporre nuove restrizioni riguardo l'utilizzo di tecnologie di fabbricazione cinese per la realizzazione della rete 5G in Italia. Nonostante Huawei e Zte continuino de facto a collaborare con aziende di telecomunicazioni che operano in Italia, il governo ha di volta in volta imposto delle prescrizioni per circoscrivere l'acquisto di beni e servizi da compagnie cinesi¹⁴.

La maggiore attenzione sulle attività delle aziende cinesi in Italia non ha comunque avuto effetti negativi né sul livello degli scambi commerciali né su quello degli investimenti. Tra il 2020 e il 2021 l'interscambio tra i due paesi ha raggiunto i 55,1 miliardi di dollari, con le esportazioni italiane in forte crescita. Si è confermato dunque il trend già registrato nel 2020 in merito alla riduzione del deficit commerciale nei confronti della Cina¹⁵. Tra le operazioni più rilevanti del 2021 vanno menzionati l'accordo tra Poste Italiane e la Cloud Seven Holding Limited per il rafforzamento dell'e-commerce tra Italia e Cina¹⁶, e l'ingresso del colosso cinese Tencent con un investimento di 15 milioni di euro nella società

¹¹ Ad aprile 2021 è stato bloccato l'acquisto dell'azienda italiana di semiconduttori Lpe da parte della cinese Shenzhen Investment Holdings. A ottobre è stato impedito il rilevamento della Verisem da parte della Syngenta, azienda cinese operante nel food and beverage. A fine anno invece il governo ha bloccato l'acquisizione della sussidiaria italiana di Applied Materials, azienda statunitense, da parte del colosso Zhejiang Jinsheng Mechanical.

¹² "C'è un'indagine su un produttore italiano di droni comprato da società cinesi", in *Il Post*, 19 novembre 2021, <https://www.ilpost.it/?p=2509040>.

¹³ Marco Ferrando, "Iveco, salta la trattativa con i cinesi di Faw. Cnh: avanti con lo spin off", in *Il Sole 24 Ore*, 17 aprile 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/iveco-salta-trattativa-i-cinesi-faw-AEYdKoB>.

¹⁴ Gabriele Carrer, "Con un Dpcm al mese, Draghi mette un freno alla Cina nel 5G. L'ultimo caso", in *Formiche*, 16 settembre 2021, <https://formiche.net/?p=1417659>.

¹⁵ Centro Studi per l'Impresa, *Cina 2021. Scenari e prospettive per le imprese*, XII rapporto annuale, Fondazione Italia-Cina, luglio 2021.

¹⁶ "Poste Italiane acquista il 51% della cinese Sengi Express", in *Il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2021, <https://www.ilssole24ore.com/art/poste-italiane-acquista-51percento-cinese-sengi-express-ADzhycEB>.

per i pagamenti digitali Satsipay¹⁷.

In conclusione, come dimostrato dalla spirale di tensioni che hanno caratterizzato il 2021, il dossier Cina è diventato troppo delicato e importante a livello euro-atlantico per poter permettere ai singoli paesi di poter avventurarsi in iniziative unilaterali con Pechino. Per quanti dubbi possano destare le attuali strategie messe in campo da Washington e Bruxelles, in questo contesto rimane fondamentale per l'Italia rimanere allineata con le posizioni dei maggiori alleati. Nonostante sul paese pesi ancora la mancanza di una visione strategica dei propri rapporti con Pechino – sia in ambito politico che economico – l'impostazione pragmatica di Mario Draghi può sicuramente essere considerata un importante passo in avanti in questa direzione. Non si tratta di una vera e propria strategia ma potrebbe aiutare l'Italia a evitare gli errori del passato e trovare un ruolo di maggior rilievo per la definizione di un approccio europeo alla questione cinese. Poter fare affidamento su un governo che sappia come gestire i propri rapporti con Pechino sarà fondamentale nel 2022, anno in cui cadranno due importanti appuntamenti diplomatici. Il primo sarà l'inaugurazione dell'anno della cultura e del turismo Italia-Cina, posticipato per ben due volte a causa Covid. Il secondo sarà il passaggio di testimone per le Olimpiadi invernali tra quelle di Pechino e quelle di Milano-Cortina. La raccomandazione è dunque quella di continuare sul percorso già tracciato tenendo a mente – come dimostrato dai risultati positivi dell'interscambio commerciale nel 2021 – che non è necessario fare concessioni alla Cina per poter coltivare i propri interessi economici e politici.

¹⁷ Fabrizio Goria, "Via libera del governo, Tencent e Square possono entrare in Satsipay", in *La Stampa*, 23 febbraio 2021, <https://www.lastampa.it/economia/2021/02/23/news/via-libera-del-governo-tencent-e-square-possono-entrare-in-satsipay-1.39945233>.

8. Il governo Draghi e i rapporti con la Russia

di Nona Mikhelidze

“La Russia è un attore importante sul fronte economico-politico, non può che essere coinvolta nei negoziati, sia industriali sia sul clima. Bisogna mantenere un dialogo attivo e operativo con la Russia” ma allo stesso tempo “bisogna essere franchi su tutto ciò che non va: lo spionaggio, gli attacchi cyber, gli hackeraggi, la disinformazione. [...] Il rispetto dei diritti umani è un'altra questione che indubbiamente ormai occupa i primi posti nella nostra attenzione”¹. Queste parole, pronunciate da Mario Draghi a seguito del Consiglio europeo del 24-25 giugno, descrivono al meglio l'approccio del governo verso la Russia durante il 2021.

Nonostante queste problematiche di fondo, le relazioni tra i due paesi hanno continuato a svilupparsi in campo economico oltre che su alcune questioni politiche. Secondo gli ultimi dati Istat, nei primi sei mesi del 2021 l'interscambio bilaterale ha registrato una crescita del 22,2 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. L'export italiano ha raggiunto i 3,6 miliardi di euro con un incremento del 13,3 per cento². Una delegazione imprenditoriale italiana ha partecipato al Forum economico internazionale di San Pietroburgo nel giugno 2021 dove sono stati firmati diversi importanti accordi commerciali³. Italia e Russia hanno intavolato un dialogo continuativo sul cambiamento climatico e sulla situazione in Afghanistan. Inoltre Lavrov ha affermato che Mosca e Roma

¹ Governo, *Consiglio europeo del 24 e 25 giugno ed Eurosummit, la conferenza stampa del Presidente Draghi*, 25 giugno 2021, <https://www.governo.it/it/node/17327>.

² “Di Stefano: Russia partner economico, commerciale imprescindibile”, in *AskaneWS*, 21 settembre 2021, https://www.askaneWS.it/video/2021/09/21/di-stefano-russia-partner-economico-commerciale-imprescindibile-20210921_video_16454176.

³ Ambasciata d'Italia a Mosca, *Forum Economico Internazionale di San Pietroburgo (SPIEF). Firma di accordi commerciali tra aziende italiane e russe*, 4 giugno 2021, https://ambmosca.esteri.it/ambasciata_mosca/tiny/1600.

hanno una posizione comune sul processo di pace in Libia⁴.

Tuttavia, nel corso dell'anno, il governo Draghi ha anche assunto iniziative e adottato posizioni coerenti con quelle di altri stati membri Ue e degli Stati Uniti sui principali dossier relativi all'Europa orientale e alla Russia, vale a dire le questioni riguardanti la Bielorussia, l'Ucraina, il caso del leader dell'opposizione russa Alexey Navalny e, in generale, la difesa dei diritti umani nello spazio post-sovietico. Tutte vicende che hanno causato non poca irritazione al Cremlino.

Il crescere delle tensioni tra occidente e Russia e l'affermarsi di una nuova narrativa centrata sui valori democratici come elemento condiviso e imprescindibile della partnership transatlantica, hanno portato il governo Draghi a prendere le distanze da Mosca su numerosi dossier. Dopo un periodo di ambiguità e una certa apertura verso la Russia da parte del M5S e soprattutto della Lega, emerse in particolare durante l'esperienza governativa del primo governo Conte, anche il ministro degli Esteri Di Maio, esponente di punta del M5S, sembra ora condividere l'approccio più ortodosso adottato dal governo Draghi. In un'intervista al Corriere della Sera, Di Maio ha affermato che "Roma e Washington non sono mai state tanto vicine", con l'Italia "perfettamente" allineata quando si tratta di "questioni fondamentali, come la difesa dei diritti umani"⁵. Nella stessa intervista, il ministro si è impegnato a sottolineare l'affinità col presidente Biden nel condannare "la repressione in Bielorussia o la persecuzione di Aleksej Navalny da parte del regime di Putin". Usare la parola "regime" per descrivere la Russia è stato insolito per il capo della diplomazia italiana. L'Italia ha prontamente condannato la Russia per il tentato omicidio e l'incarcerazione del dissidente Alexey Navalny, descrivendo tali azioni come conferma della "tendenza alla soppressione dei diritti fondamentali nella Federazione Russa"⁶.

⁴ Ministero degli Esteri russo, *Foreign Minister Sergey Lavrov's statement and answers to media questions at a joint news conference with Italian Minister of Foreign Affairs and International Cooperation Luigi Di Maio following talks in Rome*, 27 agosto 2021, https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/1774523.

⁵ Ministero degli Esteri, *Di Maio: Afghanistan, via da maggio. I regimi? Parliamo con tutti ma sui diritti non si arretra (Corriere della Sera)*, 16 aprile 2021, <https://www.esteri.it/it/?p=22872>.

⁶ Ministero degli Esteri, *Nota Farnesina – Navalny*, 2 febbraio 2021, <https://www.esteri.it/it/?p=1183>.

Sempre in coerenza con la linea di difesa dei diritti umani, l'Italia (insieme ad altri partner europei), basandosi sul rapporto Osce del 2018 che evidenzia gravi violazioni contro la comunità Lgbt nella Federazione Russa, ha chiesto a Mosca di avviare un'inchiesta efficace, imparziale e trasparente sulla persecuzione sistematica in corso in Cecenia e di porre fine all'impunità dei responsabili delle torture⁷.

Di conseguenza, non sono mancati momenti di irritazione nei rapporti bilaterali, anche pubblici tra i due paesi. Ne è un esempio l'incontro tra Di Maio e Lavrov a ottobre 2021, quando il capo della diplomazia Russa non ha nascosto un certo risentimento verso il suo omologo italiano, colpevole di aver sollevato la questione Navalny durante il loro bilaterale a margine del vertice G20 di Roma. Altro sviluppo che ha acceso i toni della discussione è stato la partecipazione del viceministro degli Esteri Della Vedova alla cerimonia di lancio della cosiddetta Piattaforma Crimea, un'iniziativa lanciata dal governo ucraino e finalizzata a porre fine all'occupazione russa della penisola. "La Repubblica di Crimea e la città di Sebastopoli fanno parte della Federazione Russa", Lavrov ha voluto ribadire all'incontro con Di Maio⁸.

Questo non ha impedito a Draghi di criticare "le autocrazie, che usano la disinformazione [...] fermano gli aerei in volo, rapiscono, uccidono, non rispettano i diritti umani"⁹. In quella occasione il premier si riferiva anche all'arresto del giornalista bielorusso Roman Protasevič su ordine del dittatore Lukashenko, dopo che il volo con cui si recava da Atene a Vilnius è stato dirottato su Minsk grazie anche all'intervento di un caccia militare. In risposta l'Italia, insieme ai partner europei, ha adottato misure restrittive contro le autorità bielorusse e sanzioni che sono state rafforzate in seguito alla crisi migratoria causata da Lukashenko con la strumentalizzazione dei migranti al confine della Polonia.

⁷ Ministero degli Esteri, *Statement of the Equal Rights Coalition on the serious human rights violations and abuses against LGBTI individuals in the Chechen Republic of the Russian Federation*, 19 aprile 2021, <https://www.esteri.it/it/?p=8968>.

⁸ Ministero degli Esteri russo, *Foreign Minister Sergey Lavrov's statement and answers to media questions...*, cit.

⁹ "G7, Draghi: su autocrazie posizioni comuni. Su Covid: se contagi salgono, quarantena da Gb", in *Sky Tg24*, 13 giugno 2021, <https://tg24.sky.it/economia/2021/06/13/g7-2021-news>.

Alla domanda se la vicenda bielorusa rischiava di accelerare e inasprire le sanzioni contro la Russia, Draghi ha risposto: “Dopotutto siamo un continente forte, economicamente forte: circa il 70% degli investimenti diretti in Russia è europeo, quindi non dobbiamo considerarci così deboli quando prendiamo delle decisioni che riteniamo giustificate dal punto di vista umano prima di tutto”¹⁰.

L’Italia si è unita ai paesi del G7 “nel condannare il rafforzamento militare della Russia” e la “retorica aggressiva nei confronti dell’Ucraina”, riaffermando anche l’impegno a sostegno della sovranità e integrità territoriale dell’Ucraina, nonché “il diritto di qualsiasi stato sovrano di determinare il proprio futuro”¹¹. La stessa dichiarazione sottolinea che Mosca dovrà subire enormi conseguenze e gravi costi nel caso in cui optasse per un’aggressione militare contro l’Ucraina.

Nelle ultime settimane del 2021 il presidente del Consiglio Draghi ha anche avuto colloqui telefonici, coordinati da Washington, con il presidente Biden, il presidente Macron, il cancelliere tedesco Scholz e il primo ministro del Regno Unito Boris Johnson sulla crisi ucraina. I cinque leader hanno condiviso la loro preoccupazione per una possibile escalation militare, concordando sulla necessità di chiedere alla Russia di allentare le tensioni, e ribadendo che la diplomazia rimane l’unico modo per risolvere il conflitto nel Donbas attraverso l’attuazione degli accordi di Minsk¹².

Anche nel corso di quest’anno non sono mancati scandali collegati ad attività di disinformazione condotte da fonti russe e ad attività di spionaggio condotte dai servizi di intelligence russi in Italia. Gli italiani sono uno dei principali obiettivi della campagna di propaganda e disinformazione russa, come denunciato dal Comitato di intelligence italiano (Copasir). In particolare, il Copasir ha messo in guardia contro la disinformazione sui vaccini occidentali a favore dello Sputnik. In risposta, Draghi è stato irremovibile nel confermare il non riconoscimento del vaccino russo, dichiarando che l’Italia avrebbe autorizzato vaccini anti-Covid solo sulla base delle indicazioni dell’Agenzia europea per i medicinali. La

¹⁰ Governo, *Consiglio europeo straordinario, la conferenza stampa del Presidente Draghi*, 25 maggio 2021, <https://www.governo.it/it/node/16936>.

¹¹ G7, *Dichiarazione del G7 su Russia e Ucraina*, 12 dicembre 2021, <https://www.esteri.it/it/?p=67107>.

¹² Governo, *Ucraina, colloquio telefonico Draghi, Biden, Macron, Merkel, Johnson*, cit.

fermezza del premier segna un'importante differenza con il suo predecessore, che invece aveva acconsentito all'invio di un contingente medico-militare russo durante i primi mesi della pandemia, un'operazione che secondo diverse fonti sarebbe stata destinata alla raccolta di informazioni relative al virus poi utilizzate da Mosca proprio per sviluppare il vaccino Sputnik¹³.

Nel marzo 2021 l'Italia ha espulso due diplomatici russi dopo che una spia russa è stata catturata mentre elargiva denaro in cambio di documenti classificati (a quanto pare si occupava del sistema di telecomunicazioni militari e della Nato) a un funzionario della marina italiana. Il ministro degli Esteri Di Maio ha parlato di "atto ostile gravissimo"¹⁴. Anche in questo caso, la reazione del governo Draghi è stata diversa rispetto a quella del secondo governo Conte in merito allo scandalo diplomatico del 2020, quando l'allora ministro della Giustizia Alfonso Bonafede aveva deciso di liberare Alexander Korshunov, arrestato vicino a Napoli per spionaggio industriale¹⁵.

"Bisogna rafforzarsi molto, soprattutto dal lato della Cybersecurity [...] perché il livello di interferenza, sia con le spie che abbiamo visto recentemente, sia attraverso la manipolazione del web, è veramente diventato allarmante" aveva dichiarato Draghi¹⁶, facendo capire che l'Italia con la sua posizione europeista e atlantista è in linea con l'approccio intransigente adottato dal presidente Biden nei confronti dei regimi autoritari ed è contraria alle interferenze russe.

Questo approccio segna una rottura con il secondo governo Conte che ha posto molta enfasi sulla partnership con Russia e Cina. Naturalmente ciò non significa che siamo a una svolta radicale nei rapporti bilaterali tra Italia e Russia. Tuttavia, l'adesione a un sistema di valori liberal-democratici e la solidarietà

¹³ Otto Lanzavecchia, "Draghi passes first Russian test with flying colours", in *Formiche*, 31 marzo 2021, <https://formiche.net/?p=1378431>; Gianluca di Feo e Floriana Bulfon, "Bergamo: virus, spie e vaccini", in *Repubblica*, 17 giugno 2021, https://www.repubblica.it/esteri/2021/06/17/news/bergamo_virus_spie_e_vaccini-306329555; Marco Santarelli, "Aiuti covid o spionaggio dalla Russia? Cosa c'è dietro la missione dell'esercito russo a Bergamo", in *Agenda Digitale*, 17 gennaio 2022, <https://www.agendadigitale.eu/?p=128918>.

¹⁴ "Documenti militari 'classificati' ai russi in cambio di 5mila euro: ufficiale italiano arrestato per spionaggio", in *TGCom24*, 31 marzo 2021, <https://amp.tgcom24.mediaset.it/tgcom24/article/30414944>.

¹⁵ Floriana Bulfon, "La spia russa torna a casa: Alfonso Bonafede si schiera con Vladimir Putin", in *L'Espresso*, 13 agosto 2020, <https://espresso.repubblica.it/attualita/2020/08/13/news/alfonso-bonafede-sceglie-putin-1.352166>.

¹⁶ Governo, *Consiglio europeo straordinario, la conferenza stampa del Presidente Draghi*, cit.

atlantica come principi guida della politica estera italiana, hanno caratterizzato la linea italiana nei confronti della Russia, condizionando le ricorrenti tentazioni di ricercare con Mosca un atteggiamento più accomodante in nome dei nostri interessi economici ed energetici.

9. La presidenza italiana del G20

di Fabrizio Botti e Ettore Greco

In un contesto multilaterale in profonda trasformazione e nel perdurare dell'emergenza pandemica, l'Italia ha per la prima volta assunto, a partire dal 1° dicembre 2020, la presidenza di turno del G20. I lavori della presidenza sono stati impostati e avviati dal secondo governo Conte, che ha fissato il calendario degli eventi e delle riunioni, poi portati avanti dal governo Draghi a partire dal febbraio 2021. Il passaggio di testimone fra i due governi è avvenuto senza soluzioni di continuità nonostante il cambio di maggioranza parlamentare.

Il vertice di Roma dei leader del G20 del 31 ottobre ha concluso un processo complesso e articolato che è stato caratterizzato da una fitta serie di riunioni ministeriali e di gruppi di lavoro nell'ambito dei due "binari" (*tracks*) in cui si articola il G20: il *finance track*, per le riunioni coordinate dal ministero dell'Economia e delle finanze sulle questioni economiche e finanziarie, e lo *sherpa track*, per gli incontri dedicati alle altre tematiche, dalla sanità al commercio internazionale, passando per ambiente e agricoltura. La presidenza italiana ha scelto di riassumere questa fitta agenda dei lavori sotto i tre pilastri *People, Planet and Prosperity*. Ad alimentare il processo preparatorio della dichiarazione finale dei leader¹ hanno contribuito due ulteriori vertici tematici: il Vertice mondiale sulla salute, organizzato dalla presidenza italiana insieme alla Commissione europea, che ha definito un insieme di principi sui temi sanitari confluiti nella dichiarazione di Roma², e il vertice straordinario G20 sull'Afghanistan promosso dalla presidenza italiana.

¹ G20, *G20 Rome Leaders' Declaration*, cit.

² Vertice mondiale sulla salute, *Dichiarazione di Roma*, 21 maggio 2021, https://global-health-summit.europa.eu/rome-declaration_it.

Gli esiti del vertice G20 sono stati oggetto di diverse valutazioni³, ma alla presidenza italiana sono stati generalmente riconosciuti alcuni importanti risultati, in particolare uno storico accordo in materia di tassazione delle società, il sostegno alla ripresa economica dei paesi più poveri e il rafforzamento del coordinamento internazionale in tema di politiche economiche per la risposta alla crisi pandemica⁴. Gli impegni in materia di salute globale e cambiamenti climatici non sono stati all'altezza delle aspettative, ma la presidenza italiana è riuscita a introdurre alcune rilevanti innovazioni organizzative volte ad assicurare maggior coordinamento e sinergie tra i vari filoni tematici, che potrebbero essere riprese e consolidate dalle prossime presidenze del G20 (Indonesia nel 2022, India nel 2023). Tra gli esempi più significativi, l'istituzione di una task force G20 congiunta finanza-sanità coordinata dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) per garantire un adeguato finanziamento alle iniziative di prevenzione, preparazione e risposta alle pandemie, e la promozione, nell'ambito del *finance track*, di un gruppo sulla finanza sostenibile al fine di allineare il sistema finanziario internazionale all'accordo di Parigi sul clima e agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Onu.

Tali esiti sono stati favoriti da fattori sia interni che esterni. Ha certamente pesato l'elevata reputazione internazionale di Draghi e la sua capacità di interlocuzione con gli altri leader mondiali. Ma non meno importante è stata la svolta a sostegno del multilateralismo impressa alla politica statunitense dall'amministrazione Biden. L'agenda G20 ha beneficiato sia del cruciale sostegno della nuova leadership Usa sia del ritrovato clima di cooperazione a livello transatlantico, che ha consentito, fra l'altro, un proficuo coordinamento tra G20 e G7. Ciò ha favorito il tentativo della presidenza italiana di ridare vigore alle attività del G20, riannodando alcuni fili della cooperazione internazionale. La stessa crisi pandemica ha spinto gli stati membri a esplorare nuove forme di cooperazione multilaterali, benché abbiano continuato a manifestarsi forti resistenze a un'azione comune in campo sanitario.

³ Ettore Greco, "Un bilancio della presidenza italiana del G20", cit.

⁴ John Kirton, "An Analysis of the G20's Significant Performance at the 2021 Rome Summit", in *G20 Information Centre Analysis*, 15 novembre 2021, <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/211115-kirton-performance.html>.

La presidenza italiana ha dovuto però fare i conti con alcuni sviluppi internazionali che ne hanno complicato non poco l'azione diplomatica in ambito G20. Hanno pesato, in particolare, l'inasprimento della rivalità geostrategica Usa-Cina⁵ e le crescenti tensioni tra democrazie e regimi autoritari testimoniate anche dall'assenza fisica al vertice di Roma del presidente cinese Xi Jinping e di quello russo Vladimir Putin⁶.

Sul fronte della *governance* globale la presidenza italiana ha sostenuto con fermezza la necessità di rilanciare il multilateralismo, che Draghi ha definito la "risposta migliore" alle problematiche internazionali⁷. La presidenza italiana può vantare uno storico accordo multilaterale sui due pilastri del processo di costruzione di un sistema fiscale internazionale più equo e adeguato alle sfide della digitalizzazione dell'economia: la riallocazione dei profitti delle imprese multinazionali e un'aliquota fiscale globale minima del 15 per cento. Tale accordo, presentato enfaticamente come riforma "del sistema di tassazione internazionale"⁸, rappresenta un risultato indubbiamente di alto valore simbolico, perché riguarda uno dei settori, quello fiscale, in cui gli stati nazionali difendono con maggiore tenacia le loro prerogative. È inoltre un tentativo concreto di governare uno degli effetti più problematici della globalizzazione. Fiore all'occhiello della presidenza italiana, la tassa del 15 per cento sulle multinazionali è frutto in realtà di un lungo processo di cooperazione e negoziato internazionale, svoltosi specialmente nell'ambito del quadro inclusivo sul Beps dell'Ocse/G20 (*OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*)⁹ e di un preliminare accordo transatlantico, sancito dal G7, e poi recepito dal G20.

⁵ Nicolò Miotto, "Covid-19, economia mondiale e multilateralismo: la prospettiva cinese", in *AffarInternazionali*, 18 ottobre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/?p=89819>.

⁶ Stefano Silvestri, "Il dialogo tra sordi di Washington con Mosca e Pechino", in *AffarInternazionali*, 23 ottobre 2021, <https://www.affarinternazionali.it/?p=93419>.

⁷ Governo, *G20 Rome Summit, l'intervento di apertura del Presidente Draghi*, 30 ottobre 2021, <https://www.governo.it/node/18388>.

⁸ Governo, *G20 Rome Summit, la conferenza stampa conclusiva del Presidente Draghi*, 31 ottobre 2021, <https://www.governo.it/node/18429>.

⁹ L'iniziativa coinvolge 141 paesi nella lotta alle pratiche di erosione della base imponibile e traslazione dei profitti nei paesi a tassazione nulla o ridotta adottate dalle imprese multinazionali. Si veda il sito dell'Ocse: *What is BEPS?*, <https://www.oecd.org/tax/beps/about>.

Nessun concreto progresso è invece stato compiuto nel campo del commercio internazionale e degli investimenti. Il tema della riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto) è stato rimandato al più ampio consesso della 12ma conferenza ministeriale del Wto prevista per marzo 2022.

I leader del G20 hanno poi ribadito la generica intenzione di rivedere il sistema delle quote e la *governance* del Fondo monetario internazionale (Fmi), ma l'impegno più concreto è stato quello di utilizzare, attraverso contributi volontari, 100 miliardi di dollari della nuova allocazione di diritti speciali di prelievo (*Special Drawing Rights, Sdr*) del Fmi – 650 miliardi di dollari – a favore dei paesi a più basso reddito.

La presidenza italiana ha anche promosso ulteriori sviluppi dell'iniziativa di sospensione dei pagamenti degli interessi sul debito bilaterale per i paesi economicamente più deboli (*Debt Service Suspension Initiative, Dssi*) entrata in vigore nel maggio 2020 ed estesa per ulteriori sei mesi nell'aprile 2021. La dichiarazione finale del vertice pone l'accento sul negoziato in corso per la definizione di un quadro comune (*Common Framework for Debt Treatment beyond the Dssi*) che possa garantire una gestione più trasparente e coordinata del debito.

Per quanto riguarda la sanità globale e il contrasto della pandemia Covid, nella dichiarazione finale dei leader G20 è stata recepita la proposta di istituire una *G20 Joint Finance-Health Task Force*, coordinata dall'Oms. Si è voluto così dare sostanza al riconoscimento dell'immunizzazione da Covid-19 quale bene pubblico globale. Pur in mancanza di un disegno organico di riforma dell'architettura sanitaria globale, nella dichiarazione è stata riaffermata la centralità dell'Oms e rilanciato, ottimisticamente, l'obiettivo ambizioso di garantire la copertura vaccinale al 40 per cento della popolazione mondiale entro il 2021, e al 70 per cento entro la metà del 2022.

Le maggiori controversie sono sorte sul contrasto al cambiamento climatico. Neanche la conferenza Onu sul clima (Cop26) di Glasgow, che si è svolta nei giorni immediatamente successivi al vertice di Roma, è riuscita ad appianarle del tutto.

L'obiettivo di limitare a 1.5°C l'aumento globale della temperatura sopra i livelli preindustriali ha ottenuto al vertice G20 di Roma un consenso unanime, in linea con gli impegni presi nell'accordo di Parigi del 2015. Per via della resistenza di alcuni paesi, il linguaggio sugli obiettivi di neutralità carbonica globali è però stato meno ambizioso del previsto per via della resistenza di alcuni paesi. Il progresso più significativo è stato l'impegno a terminare entro il 2021 i finanziamenti pubblici internazionali a nuove centrali a carbone.

La dichiarazione finale del G20 riafferma l'impegno dei paesi avanzati a erogare 100 miliardi di dollari l'anno a favore delle economie più svantaggiate per far fronte al cambiamento climatico. Resta da vedere quanto i paesi sviluppati saranno in grado di rispettare questo accordo entro il termine fissato al 2023, tenuto conto che le promesse assunte al riguardo già a partire dal 2009 sono rimaste in gran parte inevase.

Il G20, in quanto forum privo di poteri esecutivi e che deve fare i conti con crescenti rivalità tra gli stati membri, ha dei limiti intrinseci. Tuttavia, la sua ampia rappresentatività e il carattere globale della sua agenda lo rendono uno strumento utile per la promozione del dialogo al massimo livello sulle questioni cruciali da cui dipende il futuro del pianeta. I risultati ottenuti durante il 2021 testimoniano che una leadership attiva, come quella che ha assicurato la presidenza italiana, può creare, nonostante le persistenti tensioni internazionali, un clima di collaborazione nel quale è possibile individuare e promuovere soluzioni concrete di cui tutti possono beneficiare. L'azione della presidenza ha al contempo contribuito a tenere aperta la prospettiva di una riforma del sistema multilaterale. Nel perseguire questi obiettivi, il governo ha fatto leva sui suoi legami europei e transatlantici, a riprova che le varie dimensioni della politica estera del paese possono efficacemente integrarsi. L'immagine dell'Italia come attore internazionale ne è emersa complessivamente rafforzata.

Autori

Riccardo Alcaro è coordinatore delle ricerche dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) e responsabile del programma "Attori globali".

Luca Barana è ricercatore nell'ambito dei programmi "UE, politica e istituzioni" e "Attori globali".

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

Fabrizio Botti è responsabile di ricerca per l'area di economia e finanza all'interno del programma "Multilateralismo e governance globale".

Elio Calcagno è ricercatore nel programma "Difesa".

Silvia Colombo è responsabile di ricerca del programma "Mediterraneo, Medioriente e Africa".

Andrea Dessì è direttore del programma di ricerca "Politica estera dell'Italia", responsabile di ricerca nell'ambito del programma "Mediterraneo, Medioriente e Africa" e direttore editoriale della collana in inglese IAI Commentaries.

Ettore Greco è vicepresidente vicario dello IAI e responsabile del programma di ricerca "Multilateralismo e governance globale".

Lorenzo Mariani è ricercatore nell'ambito degli studi sull'Asia.

Alessandro Marrone è responsabile del programma "Difesa". È inoltre docente presso l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI) del Ministero della Difesa.

Nona Mikhelidze dal 2017 al 2020 ha diretto il programma Eurasia dello IAI. Dal 2020 scrive per La Stampa su Russia e spazio post-Sovietico.

Ferdinando Nelli Feroci è presidente dello IAI.

Nicoletta Pirozzi è responsabile del programma "Ue, politica e istituzioni" e responsabile delle relazioni istituzionali dello IAI.

Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia

Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2021

Questo rapporto, frutto di una collaborazione tra i programmi di ricerca IAI coordinato dal programma di politica estera dell'Italia, si pone l'obiettivo di analizzare i principali avvenimenti di politica estera italiana durante l'anno 2021, con particolare attenzione alle tre tradizionali dimensioni di politica estera nazionale – la dimensione europea, quella transatlantica e la dimensione mediterranea – e una riflessione sui rapporti bilaterali tra l'Italia e due potenze globali come Cina e Russia. Il rapporto evoca anche altri aspetti della proiezione internazionale dell'Italia, inclusa la presidenza italiana del G20 e l'implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Vengono inoltre analizzate le politiche di sicurezza e difesa, la partecipazione italiana alle missioni internazionali, le politiche migratorie e la politica energetica nell'ambito del Green Deal europeo. Sviluppato tra dicembre 2021 e gennaio 2022, il rapporto analizza l'impatto sulla politica estera italiana del governo Draghi, proponendo alcune riflessioni sulle principali sfide future.



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 Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe.

Istituto Affari Internazionali (IAI)

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

iai@iai.it - www.iai.it