



L'Italia nell'anno delle grandi elezioni

Rapporto sulla politica
estera italiana
.....
Edizione 2024



a cura di Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti



Questa pubblicazione è stata realizzata con il supporto della Fondazione Compagnia di San Paolo.

Il rapporto è stato redatto da un gruppo di ricercatori dello IAI tra dicembre 2024 e gennaio 2025.

Le infografiche sono a cura di Filippo Simonelli e Alberto Bellanti.

In copertina (dall'alto verso il basso):

I leader al vertice G7 di Borgo Egnazia, 13-15 giugno 2024.

Crediti: G7 Italia/Massimiliano De Giorgi

Bruxelles, 18 aprile 2024: Giorgia Meloni parla ai media durante un vertice informale dei leader dell'Unione europea.

Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis

Bruxelles, 9 settembre 2024: conferenza stampa del presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e di Mario Draghi sul rapporto sul futuro della competitività dell'UE.

Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis

Copyright © 2025 Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma

T. +39 06 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

ISBN 978-88-9368-350-0

Indice

Introduzione di Ferdinando Nelli Feroci	4
1. I rapporti con l'Unione europea di Nicoletta Pirozzi	13
2. I rapporti con gli Stati Uniti di Riccardo Alcaro	20
3. L'Italia e la guerra in Ucraina di Nona Mikhelidze	28
4. L'Italia e la guerra in Medio Oriente di Maria Luisa Fantappié	35
5. Le politiche di difesa di Nicolò Murgia e Alessandro Marrone	42
6. Le politiche energetiche e climatiche di Pier Paolo Raimondi	50
7. Le politiche migratorie di Luca Barana	57
8. Il Piano Mattei di Filippo Simonelli	63
9. Le politiche per lo spazio di Maria Vittoria Massarin	68
10. I rapporti con la Cina e l'Indo-Pacifico di Aurelio Insisa	73
11. L'impegno in ambito Onu e la cooperazione allo sviluppo di Ettore Greco, Francesca Maremonti e Matteo Bursi	77
12. La presidenza del G7 di Ettore Greco e Federica Marconi	82
Autori	88

Introduzione

di Ferdinando Nelli Feroci

Anche nel 2024 il governo presieduto da Giorgia Meloni ha continuato a seguire un indirizzo complessivamente coerente con le tradizionali direttrici e alleanze della politica estera italiana, nonostante alcuni segnali in parziale controtendenza emersi a partire dall'estate. Nel suo insieme, l'azione dell'esecutivo ha raccolto maggiori consensi in politica estera rispetto ad altri ambiti nei quali le scelte del governo sono risultate o divisive (premierato, autonomia regionale differenziata, riforma della giustizia), o non efficaci (gestione dei flussi migratori), o esclusivamente identitarie (come per le misure in materia di sicurezza), se non inadeguate (come nel caso degli interventi sulla sanità, sulla scuola, sulla ricerca ecc.).

E questa valutazione resta valida malgrado qualche errore, qualche clamoroso incidente di percorso e una certa ambiguità nei rapporti con l'Unione europea. Nonostante le contraddizioni e le tensioni che sono emerse in varie occasioni fra il pragmatismo che ha ispirato le scelte di fondo della Giorgia Meloni presidente del Consiglio e le tentazioni identitarie della Giorgia Meloni leader di Fratelli d'Italia, responsabile del principale partito di maggioranza e presidente del gruppo dei Conservatori e riformisti europei. E soprattutto malgrado la difficoltà di garantire la coerenza di azione di una maggioranza numericamente salda, ma composta da tre partiti che appartengono a tre distinte famiglie europee, e che in svariate occasioni sono apparsi in competizione fra loro. Fenomeno che è emerso in particolare in occasione della campagna per le elezioni del Parlamento europeo, ma che si è manifestato con preoccupante frequenza anche su altri temi di politica estera.

Va riconosciuto che anche nel 2024 il governo si è trovato a fare scelte complicate in un contesto internazionale problematico e sfidante, caratterizzato da due conflitti ai confini dell'Europa, da una competizione globale fra Usa e Cina che

inevitabilmente coinvolge anche l'Italia e gli alleati europei di Washington, da una crisi ormai strutturale delle istituzioni internazionali che rende problematica la ricerca di soluzioni con il ricorso al multilateralismo, e da un'evidente frattura fra l'Occidente e un "Sud globale", ancora molto eterogeneo, ma unito nella rivendicazione di un nuovo protagonismo sulla scena internazionale e nella richiesta di riscrivere le regole del gioco nei rapporti fra Stati. E tutto questo in un contesto di crescita economica debole, di perdita di competitività e di peso specifico a livello globale dell'Europa e ancor più dell'Italia, aggravata dai margini di bilancio estremamente limitati in conseguenza dell'alto livello del debito pubblico, e quindi da un problema di scarsità di risorse da utilizzare anche a sostegno della proiezione internazionale del Paese.

Nonostante questi limiti, in parte ascrivibili al contesto globale e al quadro macroeconomico e in parte conseguenza delle difficoltà di conciliare spinte identitarie e responsabilità di governo, l'esecutivo ha tenuto nel complesso la barra dritta nelle scelte di fondo di politica estera, confermando la tradizionale collocazione dell'Italia a livello internazionale, salvo qualche concessione, soprattutto sul fronte europeo, al profilo più nazionalista e sovranista di almeno due partiti della sua maggioranza. Questo lo si deve in larga misura al pragmatismo della presidente del Consiglio che, almeno sulle questioni di fondo, e malgrado qualche periodica concessione a toni più propagandistici, ha scelto di rinunciare alla linea più radicale di quando era all'opposizione, di rinnegare pregresse posizioni più ideologiche incompatibili con le responsabilità di governo, e di contenere le posizioni più scopertamente anti-europee o filo-russe della Lega, con l'obiettivo di garantire una collocazione internazionale del Paese ancorata al quadro europeo e atlantico.

Sul tema della guerra in Ucraina, anche nel 2024 la crisi più significativa caratterizzante il contesto europeo, il governo, in un gioco di squadra tra la presidente del Consiglio e i ministri degli Esteri e della Difesa, ha confermato la piena adesione alla linea atlantista di condanna dell'aggressione russa, di isolamento politico e diplomatico della Federazione russa e di sostegno all'Ucraina, con una scelta sicuramente apprezzata dall'amministrazione americana e dai maggiori partner europei dell'Italia. Anche se va osservato che il sostegno all'Ucraina è apparso più che altro di natura politica, perché gli aiuti militari non sono stati particolarmente significativi anche per problemi di disponibilità di mezzi e munizioni. Nella seconda parte dell'anno,

poi, il governo, malgrado i ripetuti appelli di Kyiv, ha rifiutato di concedere all'Ucraina l'autorizzazione a utilizzare i sistemi d'arma forniti dagli alleati per colpire postazioni militari sul territorio della Federazione russa. Una decisione condivisa da larghi settori dell'opposizione, che però ha evidenziato la distanza dell'Italia dai maggiori partner occidentali. Il sostegno politico all'Ucraina non è comunque venuto meno neppure verso la fine dell'anno quando sono emerse con maggiore chiarezza le debolezze del Paese aggredito e si è aperto qualche incerto spiraglio per una cessazione delle ostilità.

Decisamente di più basso profilo e più prudente è stata la linea seguita dal governo sulla ripresa del conflitto israelo-palestinese e sui vari aspetti della crisi che ha caratterizzato l'intera regione. Ma la linea mantenuta rispetto a quel teatro di operazioni è stata sostanzialmente equilibrata, coerente con quella degli alleati occidentali, altrettanto impotenti, e con l'evanescente posizione della UE, che rispetto a questa drammatica emergenza ha brillato per latitanza. In più di una occasione alle Nazioni Unite i Paesi membri della UE hanno adottato tre posizioni differenti, a conferma delle diverse sensibilità all'interno dell'Unione. E l'Italia ha quasi sempre scelto l'astensione, a conferma della volontà di non schierarsi su una questione tanto complessa quanto divisiva anche sul fronte interno. In sintesi la linea del governo si è articolata attorno ad alcuni punti essenziali: ferma condanna di Hamas e solidarietà a Israele; ma anche ripetute richieste al governo israeliano di gestire le operazioni a Gaza (e successivamente in Libano) nel rispetto del diritto internazionale e umanitario; ripetuti appelli a evitare una regionalizzazione del conflitto; e infine numerosi, ma poco convinti inviti a riprendere un dialogo mirato alla ricerca di una soluzione del problema palestinese sulla base della formula dei "due popoli e due Stati". Solo quando le Forze Armate israeliane hanno cominciato a colpire le postazioni di Unifil, l'esecutivo è intervenuto con proteste nei confronti del governo israeliano. La partecipazione italiana alla missione delle Nazioni Unite non è comunque mai stata messa in discussione, nonostante in più di una occasione sia stata sollecitata una revisione del suo mandato (anche a seguito dell'accordo sul cessate il fuoco lungo il confine tra Israele e Libano, raggiunto grazie alla mediazione di Usa e Francia).

I rapporti con gli Usa, così come quelli personali di Meloni con Biden, sono stati cordiali e costruttivi. Il governo ha confermato di considerare come irrinunciabile il partenariato con Washington in coerenza con una consolidata

tradizione seguita da quasi tutti i precedenti esecutivi italiani. A questo ha sicuramente contribuito la posizione italiana sulla guerra in Ucraina e il sostegno alla Nato. E non è un caso che le pressioni americane per un aumento degli investimenti sulla difesa non siano state troppo esplicite o pressanti. Meloni dal canto suo è stata abile, a differenza di un suo vicepresidente del Consiglio, nel mantenere una linea di grande prudenza e riserbo rispetto alla campagna elettorale americana, evitando di manifestare preferenze per uno dei due candidati, malgrado le simpatie a suo tempo espresse per Trump e per il trumpismo. Dopo l'insediamento di Trump alla Casa Bianca, per Meloni si potrebbe aprire una prospettiva di prossimità politica e relazioni amichevoli con la nuova amministrazione statunitense, potenzialmente utili per gestire dossier che si annunciano in ogni caso complessi e divisivi (dazi, spese per la difesa ecc.).

Nei rapporti con la Cina, risolta brillantemente e senza conseguenze evidenti la questione della revoca del Memorandum d'intesa del 2019, la linea del governo ha oscillato fra la prudenza dovuta a preoccupazioni di sicurezza legate a investimenti cinesi in alcuni settori (con relativo ricorso al *golden power*) e la tentazione di incoraggiare invece una maggiore presenza cinese (soprattutto nel campo delle auto elettriche) anche come strumento di pressione nei confronti dei produttori europei. Complessivamente il governo ha però navigato a vista nella non facile attuazione di quella politica di *de-risking* concordata in sede europea, che all'atto pratico si è rivelata non semplice da mettere in pratica. Il rapporto con Pechino è comunque destinato a rimanere problematico, in particolare per un Paese come l'Italia che non ha definito una sua strategia nazionale nei confronti della Cina, ma che è comunque costretto a ricercare sistematicamente un equilibrio fra esigenze di sicurezza e convenienze economiche e commerciali.

Anche nel 2024 Giorgia Meloni, abbandonati i toni più marcatamente antieuropei o euroscettici degli anni all'opposizione, ha cercato di dare concretezza a una linea che si potrebbe definire come euro-realista o euro-pragmatica. Si tratta di una linea dalla quale è certamente estranea una visione programmatica e di lungo periodo sul futuro della UE. Una linea che appare più ispirata da una interpretazione utilitaristica e transattiva della partecipazione del sistema Paese al progetto comune europeo; e dalla convinzione del ruolo centrale degli Stati (o delle Nazioni) nei meccanismi di *governance* della UE, in

sintonia con una visione da “Europa delle patrie”, condivisa con altri partiti di destra in Europa.

Lo strappo più clamoroso si è verificato dopo le elezioni per il Parlamento europeo in occasione delle decisioni sui vertici delle istituzioni UE. La presidente del Consiglio, sentitasi esclusa dall'intesa sulle nomine raggiunta fra popolari, socialisti e liberali, prima ha protestato pubblicamente contro un accordo che non teneva conto del risultato elettorale e che era stato raggiunto senza coinvolgere l'Italia. Successivamente, in occasione del Consiglio europeo di fine giugno, si è astenuta sulla designazione della presidente della Commissione Ursula von der Leyen, e ha votato contro il presidente del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante. Gli europarlamentari di Fratelli d'Italia hanno poi votato contro in Parlamento europeo in occasione della elezione di von der Leyen. Una decisione tanto clamorosa quanto ininfluente, che ha confermato la difficoltà di Meloni, in questa occasione, a distinguere tra le sue responsabilità di leader di un partito che si è sentito escluso dai giochi, e quelle di capo di un governo che aveva mantenuto nei confronti della UE un atteggiamento pragmatico, forse soprattutto transazionale, ma tutto compreso costruttivo.

Va però detto che nelle settimane successive sia Meloni che von der Leyen si sono adoperate per ricucire questo strappo. Il riconoscimento al commissario italiano, Raffaele Fitto, del rango di vicepresidente è stato la prova della volontà di von der Leyen di coinvolgere il governo italiano nella maggioranza a sostegno della Commissione. È vero che per Meloni si è trattato di un successo prevalentemente di facciata, dato che Fitto nel concreto ha ottenuto solo una competenza sulle politiche di coesione, che comporta almeno fino al 2028 essenzialmente una responsabilità di monitoraggio sull'utilizzo a livello nazionale di fondi pre-allocati. Tuttavia, l'incarico diventerà più interessante quando si tratterà di riprogrammare i fondi strutturali nel contesto del prossimo ciclo settennale del bilancio UE.

Nel confronto con la Commissione, il governo ha potuto far valere due punti di forza: una legge di bilancio tutto compreso prudente e una positiva interlocuzione sull'attuazione del Pnrr. La legge di bilancio per il 2025, e il Piano strutturale di bilancio, hanno confermato la determinazione dell'esecutivo a mantenere sotto controllo la spesa pubblica e la dinamica del deficit e del debito. La legge di bilancio in particolare, come di consueto approvata in extremis a

fine anno, non contiene interventi strutturali in grado di rilanciare crescita e occupazione, ed è caratterizzata da una serie di micro- interventi privi di un unico criterio ispiratore. Ma tutto compreso ha confermato la determinazione del governo, consapevole degli scarsi margini di manovra, a evitare aumenti di spesa pubblica che avrebbero potuto mettere in allarme i mercati finanziari e creare tensioni con la UE.

Va poi sicuramente valutata positivamente la collaborazione che il governo, e in particolare il ministro Fitto, hanno mantenuto con la Commissione europea sull'attuazione del Pnrr italiano. Grazie a questo dialogo costruttivo con Bruxelles, il governo ha ottenuto nel mese di agosto 2024 il pagamento della quinta rata (di 11 miliardi di euro) degli stanziamenti complessivi messi a disposizione dell'Italia, seguita a dicembre dalla sesta rata (8,7 miliardi). A fine anno il nostro Paese aveva così ricevuto 122 miliardi di euro, di cui a fine novembre risultavano essere stati spesi circa 59 miliardi. E sempre nel corso del 2024, il governo ha negoziato con successo una nuova configurazione del Piano, che comporta nuovi target e nuove *milestones*, e una nuova distribuzione temporale degli obiettivi del Pnrr. Al contempo, sul fronte delle riforme che il governo si era impegnato a mettere in atto come condizione per ricevere i fondi europei del NextGenerationEU, restano progressi da realizzare soprattutto nel campo della giustizia, degli appalti pubblici e della concorrenza.

Nell'interlocuzione con i partner europei, Meloni ha scontato un rapporto complicato con Macron (preoccupato di contenere l'avanzata del Rassemblement National e di gestire una complessa situazione sul fronte interno), con Scholz (ugualmente impegnato a limitare i danni dei successi della destra radicale in Germania e poi di fatto avviato verso la crisi di governo ed elezioni anticipate) e con Sanchez (che non poteva dimenticare il sostegno esplicito di Meloni a Vox). Ma ha sviluppato un dialogo costruttivo un po' con tutti, al di là del colore politico dei singoli governi, cercando convergenze a geometria variabile in funzione dei vari dossier.

Il tema del controllo dei flussi migratori e del contrasto dell'immigrazione illegale è rimasto anche nel 2024 una delle priorità del governo: una sorta di bandiera identitaria che è stata utilizzata per raccogliere consensi presso un'opinione pubblica preoccupata in misura crescente per la propria sicurezza. E questo malgrado che nel 2024, in parte grazie agli accordi conclusi con alcuni

Paesi di transito, in parte per più generali condizioni di contesto, gli arrivi di migranti irregolari si siano più che dimezzati, passando da circa 157.000 nel 2023 a 66.000 nel 2024. E nonostante le pressanti richieste dal mondo delle imprese di maggiori ingressi in Italia di cittadini extra-europei, necessari per un mercato del lavoro alla ricerca di manodopera. Sul fronte interno, il governo ha continuato a adottare provvedimenti a forte connotazione identitaria, mirati a contrastare i traffici di esseri umani, a intensificare i controlli alle frontiere e – teoricamente – rendere più veloci ed efficaci i rimpatri. Ma il governo ha anche aumentato il numero dei migranti destinati ad arrivare legalmente in Italia secondo le disposizioni del decreto flussi. E ha proposto una parziale revisione della legge Bossi-Fini con l'obiettivo di facilitare le procedure per il rilascio dei visti per motivi di lavoro e rendere più agevole l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

In Europa, il governo ha continuato a sollecitare misure mirate al rafforzamento delle frontiere esterne e ha insistito sul tema della collaborazione con i Paesi di origine o di transito per la gestione dei flussi migratori, sostenendo così un approccio mirato nel complesso a esternalizzare la gestione del fenomeno. Da segnalare peraltro che il governo (prendendo le distanze da Polonia e Ungheria) ha attivamente negoziato e poi votato in favore del pacchetto di misure legislative noto come Patto europeo sulla migrazione e sull'asilo: un primo tentativo di riforma organica delle norme in vigore relative alle condizioni di accoglienza, alla gestione di situazioni di crisi, alle condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale e alle procedure per l'esame delle richieste di asilo, che ha anche introdotto un primo e parziale meccanismo di solidarietà e di redistribuzione dei richiedenti asilo. Sempre nel corso del 2024 è stato aperto il controverso centro di accoglienza per richiedenti asilo delocalizzato in Albania. Un'iniziativa che la stessa Meloni ha qualificato come destinata a svolgere soprattutto una funzione di deterrenza, ma il cui rapporto costi-benefici ha sollevato più di una motivata riserva. Da segnalare che l'Accordo con l'Albania ha suscitato reazioni diversificate presso la UE e i partner europei: accolto con una cauta apertura dalla Commissione e da alcuni Paesi membri, è stato considerato non praticabile da altri. Alla fine dell'anno, i centri di accoglienza in Albania non erano ancora funzionanti in attesa di un chiarimento sulla definizione dei Paesi sicuri ai fini delle procedure accelerate per i richiedenti asilo, che dovrebbero favorire rimpatri più rapidi.

Sul contrasto del cambiamento climatico, transizione energetica e decarbonizzazione, il governo, pur senza assumere posizioni negazioniste e senza rimettere esplicitamente in discussione gli obiettivi concordati in sede europea (e sottoscritti dai precedenti esecutivi), ha soprattutto insistito sulla necessità di tenere conto dei costi sociali ed economici a carico di imprese e famiglie della pur necessaria transizione energetica. In più di una occasione pubblica Meloni (assumendo come propria la linea di Confindustria) ha sottolineato la necessità di garantire la sostenibilità sociale ed economica dei processi di decarbonizzazione, e si è pronunciata contro l'approccio eccessivamente ideologico di certi provvedimenti proposti (e in parte adottati) in sede europea per dare attuazione agli obiettivi del Green Deal. In particolare, il governo ha criticato il regolamento UE che ha messo al bando l'immatricolazione di nuove auto con motore a combustione interna nel 2035, e ha chiesto di anticiparne la clausola di revisione al 2025. Infine, il governo ha continuato a sostenere il principio della neutralità tecnologica come essenziale per garantire una transizione energetica sostenibile. E in più di un'occasione si è pronunciato a favore della ripresa di un programma di piccole centrali nucleari modulari per la produzione di elettricità (secondo una tecnologia da definire), anticipando la presentazione di un disegno di legge per dare attuazione a tale programma.

Sul piano degli impegni multilaterali, la presidenza del G7 ha costituito soprattutto una vetrina per promuovere un'immagine positiva del governo e il ruolo del Paese nel contesto internazionale. Caratterizzato da un numero pleorico di riunioni che hanno coinvolto la presidente del Consiglio e quasi tutti i ministri (e non solo), il G7 non ha prodotto risultati di speciale rilievo, nonostante l'inclusione di alcuni dossier caldeggianti dal governo italiano (come quello relativo al rilancio dell'*engagement* con i Paesi africani o la *governance* dell'intelligenza artificiale) nel comunicato finale del vertice di Borgo Egnazia. Ma i limiti dell'azione del G7 non sono certo responsabilità del governo quanto del formato in sé che, per quanto composto di Paesi *like-minded*, è ormai diventato troppo poco rappresentativo per poter svolgere un ruolo efficace.

Infine il Piano Mattei, che avrebbe dovuto costituire l'iniziativa "di bandiera" del governo, nel suo primo anno di attuazione si è confermato più l'espressione di una visione, tanto corretta quanto ambiziosa, che un vero e proprio piano operativo. L'intuizione originaria era e resta condivisibile: dare concretezza a un rilancio dei rapporti con il continente africano, così importante per le

straordinarie potenzialità in termini di risorse energetiche e di materie prime, ma anche come partner con cui cooperare per far fronte alla sfida demografica e per la gestione dei flussi migratori. Ma le risorse previste per dare attuazione al Piano erano e restano insufficienti. E non risulta che il governo, al di là di qualche generica manifestazione di sostegno, sia finora riuscito a mobilitare altri potenziali partner (governi o organizzazioni internazionali) nella sua attuazione.

1. I rapporti con l'Unione europea

di Nicoletta Pirozzi¹

I rapporti tra Roma e Bruxelles nel 2024 sono stati caratterizzati da una costante negoziazione di carattere prettamente politico, alla ricerca di reciproche concessioni. La narrativa e l'azione del governo Meloni sono state improntate a un dialogo pragmatico e a una collaborazione condizionata, offrendo sostegno alle iniziative europee, ma reclamando al contempo un ruolo di primo piano per l'Italia nella definizione delle politiche comuni. Anche se l'intesa tra il governo italiano e Bruxelles era parsa subire una battuta d'arresto in concomitanza con la campagna elettorale per le elezioni europee di giugno e la successiva fase di costituzione delle nuove istituzioni europee, la presidente del Consiglio è riuscita ad assicurare un ruolo di prestigio per il Commissario italiano nel nuovo collegio guidato da Ursula von der Leyen, il cui effettivo peso andrà in ogni caso valutato col tempo.

Le dimensioni principali attraverso cui si è articolato l'approccio alla politica europea del governo Meloni sono state la cautela sulle questioni economiche e di bilancio, l'adesione ferma alla politica europea di sostegno all'Ucraina contro l'aggressione di Mosca, e il protagonismo nella ridefinizione delle politiche in materia di migrazione e asilo.

Fin dall'inizio del suo mandato, Giorgia Meloni e il ministro dell'Economia e delle Finanze Giancarlo Giorgetti hanno improntato la politica economica dell'Italia alla prudenza, in sostanziale continuità con quanto fatto dal precedente governo Draghi. Del resto, la necessità di mantenere rapporti costruttivi con Bruxelles è un imperativo per un Paese con alti livelli di indebitamento come l'Italia, soprattutto nella delicata fase di realizzazione del Piano nazionale di ripresa

¹ L'autrice ringrazia Chiara Schiavon, tirocinante del programma "UE, politica e istituzioni" dello IAI, per il supporto nel reperimento delle fonti.

e resilienza (Pnrr) finanziato dal NextGenerationEU. È con questo spirito che il governo aveva accettato il compromesso sul nuovo Patto di stabilità e crescita al Consiglio Ecofin di dicembre 2023². Tuttavia, si sono registrate alcune prese di posizione eterogenee rispetto al consenso europeo che trovano spiegazione in un approccio ideologico a beneficio di dinamiche politiche nazionali, a partire dalla mancata ratifica dell'Italia della proposta di riforma del Meccanismo europeo di stabilità a dicembre 2023. Non sono mancati i distinguo da parte italiana anche sul Pnrr (Figura 1), come ad esempio la richiesta di valutare un'estensione oltre la scadenza prevista del 2026³. In generale, dal punto di vista macroeconomico l'Italia resta in una posizione difficile, come dimostra il dibattito per l'approvazione della legge di bilancio 2024⁴.

Per quanto riguarda il conflitto russo-ucraino, il governo italiano si è schierato fin dagli inizi al fianco di Kyiv nella risposta all'aggressione di Mosca, aderendo alla posizione europea e partecipando a tutte le iniziative di sostegno al governo ucraino. I distinguo esplicitati da Matteo Salvini, il cui partito in passato aveva stabilito rapporti di "cooperazione e collaborazione" con il partito di Putin Russia Unita e con forze filorusse in Europa, non hanno intaccato la credibilità dell'impegno di Giorgia Meloni a non rompere l'unità europea e transatlantica. Nel Consiglio europeo di marzo 2024, l'Italia ha confermato la sua linea appoggiando la decisione di allocare ulteriori 5 miliardi di euro allo Strumento europeo per la pace per il sostegno militare a Kyiv⁵. Nel corso del 2024, l'impegno italiano si è focalizzato anche sulla ricostruzione dell'Ucraina, sia attraverso lo Strumento per l'Ucraina, che prevede un sostegno finanziario regolare e certo da parte dell'UE alla ripresa, ricostruzione e modernizzazione dell'Ucraina nei prossimi quattro anni per un totale di 50 miliardi di euro⁶, sia attraverso aiuti bilaterali, che sulla base delle dichiarazioni del ministro Tajani alla Conferenza per la ricostruzione dell'Ucraina di Berlino del giugno 2024

² Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Giorgetti: nuovo Patto più realistico di regole attuali*, 20 dicembre 2023, <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Giorgetti-nuovo-Patto-piu-realistico-di-regole-attuali>.

³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Giorgetti: "Italia contro direttiva case green, valutare proroga scadenza Pnrr"*, 12 aprile 2024, <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Giorgetti-Italia-contro-direttiva-case-green-valutare-proroga-scadenza-Pnrr>.

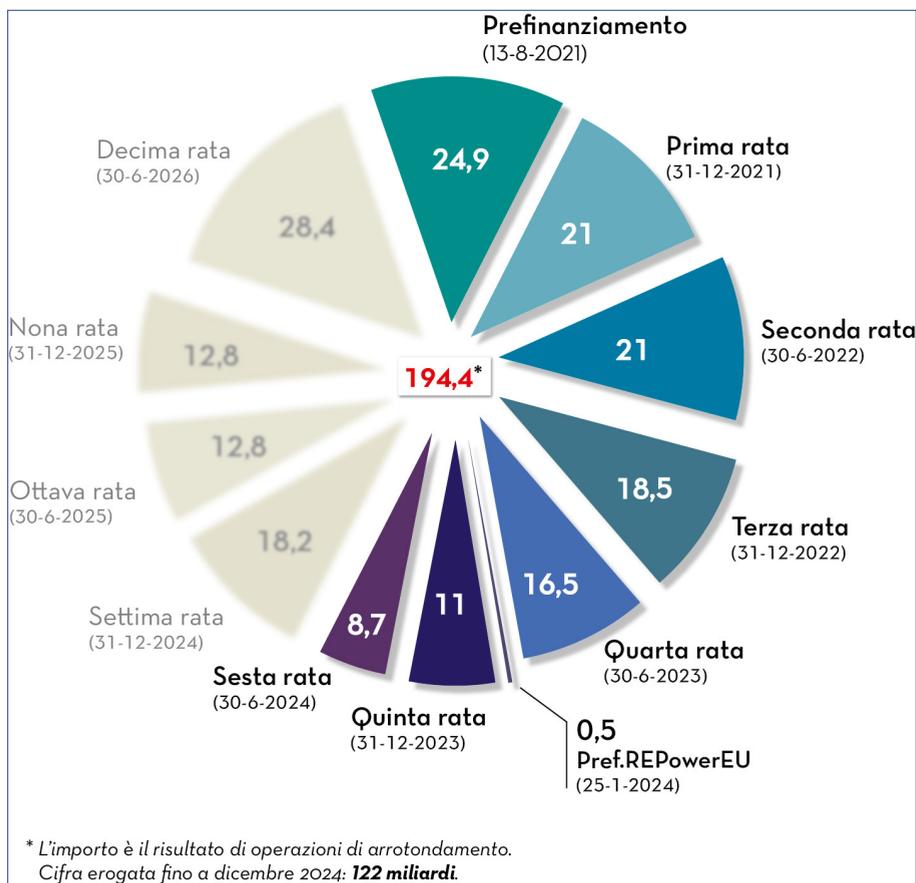
⁴ Governo, *Vertice di maggioranza sulla legge di bilancio*, 24 novembre 2024, <https://www.governo.it/it/node/27112>.

⁵ Consiglio europeo, *Riunione del Consiglio europeo (21 e 22 marzo 2024) – Conclusioni*, <https://www.consilium.europa.eu/media/70898/euco-conclusions-2122032024-it.pdf>.

⁶ Consiglio dell'UE, *Consiglio "Economia e finanza"*, 14 maggio 2024, <https://europa.eu/!TQNh89>.

ammontano a 2 miliardi di euro⁷. L'Italia, tra l'altro, ospiterà la prossima edizione della conferenza, che si terrà a Roma nel luglio del 2025.

Figura 1 | Gli importi delle rate del Pnrr italiano (erogati e da erogare)



Fonte: Servizio Studi della Camera: *Pnrr. Traguardi e obiettivi*, <https://temi.camera.it/leg19/pnrr/obiettivitragedi.html>.

Le politiche migratorie sono state fin dall'inizio una priorità del governo Meloni anche a livello europeo. In questo ambito, la premier italiana è riuscita a costruire un rapporto di collaborazione in particolare con la presidente von der Leyen,

⁷ Ministero degli Esteri, *Missione del Ministro Tajani a Berlino per partecipare alla Conferenza per la Ricostruzione dell'Ucraina*, 9 giugno 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=118262>.

facilitata dalla progressiva focalizzazione dell'azione europea sugli aspetti securitari e sulla gestione esterna del fenomeno migratorio, a scapito degli aspetti più legati all'integrazione e alla redistribuzione interna dei migranti⁸. Questo approccio si è concretizzato in una serie di accordi sulle migrazioni con Paesi terzi: quelli contenuti negli accordi di partenariato globale e strategico tra UE e Tunisia del luglio 2023⁹ ed Egitto di marzo 2024¹⁰, finalizzati alla riduzione della migrazione illegale verso le coste europee e contestati dal Parlamento europeo in relazione al mancato rispetto dei diritti umani da parte dei governi coinvolti; ma anche il protocollo bilaterale, ma che ha suscitato notevole attenzione a livello UE, tra Italia e Albania in materia migratoria siglato nel novembre 2023 ed entrato in funzione nel 2024, attualmente al centro di uno scontro aspro tra governo e magistratura italiana sulla designazione di Paese di origine sicuro¹¹. Il via libera del governo italiano al nuovo Patto dell'UE sulla migrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio dell'UE a maggio, è stato un ulteriore messaggio di collaborazione costruttiva inviato alle istituzioni europee da Giorgia Meloni, che ha superato le resistenze iniziali soprattutto in relazione alle nuove procedure di frontiera obbligatorie¹².

Inoltre, l'Italia è stata tra i principali promotori della politica di allargamento dell'UE, in particolare verso i Balcani occidentali. In più occasioni, sia la presidente del Consiglio che il vicepresidente del Consiglio e ministro degli Esteri Antonio Tajani hanno ribadito il loro sostegno al processo di allargamento, definendolo come strumentale all'obiettivo della "riunificazione" dell'Europa¹³. In linea con

⁸ Ursula von der Leyen, *La scelta dell'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea, 2024-2029*, 18 luglio 2024, https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it.

⁹ UE e Tunisia, *Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia*, 16 luglio 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887.

¹⁰ UE ed Egitto, *Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between the Arab Republic of Egypt and the European Union*, 17 marzo 2024, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/node/4847_it.

¹¹ "Migranti, Giorgia Meloni firma un accordo con Edi Rama: "In Albania 2 centri italiani di raccolta", in *RaiNews*, 6 novembre 2023, <https://www.rainews.it/articoli/2023/11/giorgia-meloni-riceve-a-palazzo-chigi-il-premier-albanese-edi-rama-migranti-centri-gestione-in-albania-c0132259-62d6-4bb0-bc27-827e53ce9af2.html>.

¹² Consiglio dell'UE, *Il Consiglio adotta il patto dell'UE sulla migrazione e l'asilo*, 14 maggio 2024, <https://europa.eu/!cDY4Qn>.

¹³ Governo, *Apertura dei negoziati di adesione con la Bosnia Erzegovina, nota di Palazzo Chigi*, 21 marzo 2024, <https://www.governo.it/it/node/25308>; Ministero degli Esteri, Tajani al vertice di Berlino sui Balcani, 13 ottobre 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=124598>.

questa posizione, l'Italia è stata tra i Paesi che più hanno spinto per l'apertura dei negoziati di adesione con la Bosnia-Erzegovina nel Consiglio europeo di marzo 2024, e ha sostenuto la Presidenza di turno ungherese del Consiglio dell'UE nel secondo semestre 2024 per l'apertura dei negoziati di adesione con l'Albania. Ma l'Italia ha promosso iniziative anche a livello minilaterale, in particolare all'interno del cosiddetto gruppo degli "Amici dei Balcani Occidentali"¹⁴, e bilaterale, come in occasione del Forum imprenditoriale Italia-Serbia di maggio 2024¹⁵.

La campagna elettorale italiana per il rinnovo del Parlamento europeo ha visto le principali forze di governo scendere in campo con messaggi politici differenti, addirittura antitetici, anche in ragione della loro appartenenza a famiglie politiche diverse a Strasburgo. Se il programma di Forza Italia partiva dalla premessa che "l'Europa è la nostra casa"¹⁶, la Lega ha promesso "meno Europa, più Italia"¹⁷, mentre lo slogan di Giorgia Meloni è stato "L'Italia cambia l'Europa"¹⁸. Mentre Forza Italia, attualmente guidata dall'ex commissario europeo ed ex presidente del Parlamento europeo Antonio Tajani, ha cercato quindi di confermare la sua immagine di partito saldamente europeista e membro attivo del Ppe, la Lega di Matteo Salvini si è schierata convintamente con le destre estreme più euroscettiche, passando dal gruppo Identità e Democrazia (Id) al neonato Patrioti per l'Europa, creato dal premier ungherese Viktor Orbán insieme al francese Rassemblement National di Jordan Bardella e Marine Le Pen. Giorgia Meloni, dal canto suo, è stata fino a dicembre 2024 presidente dei Conservatori e riformisti europei (Ecr). Il gruppo, tradizionalmente ispirato al conservatorismo liberale, ha sostenuto in passato posizioni nazionaliste euroscettiche e antifederaliste, anche se negli ultimi anni

¹⁴ Il Gruppo è nato a giugno 2023 e riunisce Italia, Austria, Repubblica Ceca, Croazia, Slovacchia, Grecia e Slovenia con l'obiettivo di mantenere alta l'attenzione dell'Unione europea sulla regione, promuovendo un'accelerazione del processo di integrazione. Ministero degli Esteri, *Conferenza stampa del Ministro Antonio Tajani in occasione della riunione ministeriale sui Balcani Occidentali*, 5 febbraio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=111956>.

¹⁵ Ministero degli Esteri, *Il Ministro Antonio Tajani apre il Forum Imprenditoriale Italia - Serbia*, 24 maggio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=117554>.

¹⁶ Forza Italia, *Con noi al centro dell'Europa*, aprile 2024, <https://forzaitalia.it/wp-content/uploads/2024/04/programma-fi-con-noi-al-centro-dell-europa.pdf>.

¹⁷ Lega, *Più Italia! Meno Europa. Programma elezioni europee 2024*, maggio 2024, <https://cdn.pagellapolitica.it/wp-content/uploads/2024/05/programma-lega-europee.pdf>.

¹⁸ Fratelli d'Italia, *Con Giorgia l'Italia cambia l'Europa. Programma*, maggio 2024, https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2024/05/Programma_Europee2024_Fdl.pdf.

ha scelto una linea di convergenza con le posizioni dei popolari, nel tentativo di differenziarsi dalle frange più estreme della destra parlamentare continentale.

I diversi approcci tra i partiti di governo italiani emersi durante la campagna per le elezioni del Parlamento europeo hanno generato tensioni nel processo di nomina della nuova leadership dell'UE. Nonostante il rafforzamento elettorale di Fratelli d'Italia (che si è confermato primo partito in Italia con il 28,8 per cento dei consensi) e le buone relazioni coltivate da Giorgia Meloni con i leader dei partiti europeisti, il governo italiano ed Ecr si sono rivelati in ultima analisi ininfluenti per la formazione delle maggioranze politiche al Consiglio e al Parlamento europeo, funzionali alla scelta della nuova classe dirigente dell'Unione.

In un primo momento, al Consiglio europeo di fine giugno, Meloni è rimasta esclusa dagli accordi sulle massime cariche e ha quindi votato contro la nomina di Antonio Costa a presidente del Consiglio europeo e contro la candidatura di Kaja Kallas per la carica di Alto rappresentante, astenendosi invece sulla ricandidatura di von der Leyen a presidente della Commissione. Quest'ultima è arrivata alla prova del voto in Parlamento sostenuta da una maggioranza centrista, moderata e pro-europea, formata dal Partito popolare europeo, dai Socialisti e Democratici, dai Liberali e dai Verdi, che ha totalizzato 401 voti. Dopo l'annuncio dei risultati Fratelli d'Italia ha dichiarato il proprio voto contrario – una scelta che è sembrata confinare il partito all'opposizione a livello europeo, abbandonando in apparenza l'approccio pragmatico in Europa e il ruolo di ponte tra i conservatori e l'ala più radicale della destra continentale. Allo stesso tempo, Meloni ha dovuto abbandonare definitivamente la sua ambizione di unificare l'estrema destra nel Parlamento europeo, ora divisa tra il neonato gruppo "Patrioti per l'Europa" e il gruppo "Europa delle nazioni sovrane" guidato da Alternative für Deutschland (AfD), oltre a Ecr.

Tuttavia, a differenza di questi due raggruppamenti, a Ecr non è stato applicato il "cordone sanitario", che impedisce di assumere posizioni rilevanti nelle commissioni del Parlamento europeo. Nella formazione della nuova Commissione, von der Leyen ha quindi indicato il candidato italiano e membro di Fratelli d'Italia Raffaele Fitto per uno dei posti di vicepresidente esecutivo,

con portafoglio alla coesione e alle riforme¹⁹. L'appoggio di von der Leyen alla nomina di Fitto non è mai venuto meno, neppure quando attorno a essa si è materializzata l'opposizione di Socialisti e Democratici, Liberali e Verdi, per la verità soprattutto in conseguenza delle parallele contestazioni dei Popolari alla scelta di Teresa Ribera come vicepresidente esecutivo con delega alla concorrenza e alla transizione verde²⁰. Sembra dunque che il rapporto fiduciario tra Giorgia Meloni e la nuova presidente della Commissione von der Leyen non si sia rotto del tutto, nonostante la posizione ambigua del governo italiano sulle nuove istituzioni europee.

In conclusione, nei primi mesi del 2024, Giorgia Meloni ha confermato l'approccio pragmatico che aveva caratterizzato il suo rapporto con le istituzioni UE nel primo anno di governo. Non è stato sempre facile per la presidente del Consiglio preservare la coesione della sua maggioranza di governo, in particolare per la difficoltà di conciliare le posizioni moderate di Forza Italia con le continue spinte alla rottura della Lega. Con l'avvio della campagna elettorale per le europee, queste differenze nel rapporto con l'Europa si sono accentuate. Inoltre, l'esclusione di Giorgia Meloni dai negoziati per la scelta delle principali cariche istituzionali per la legislatura 2024-2029 da parte dei principali Stati membri e leader politici europei ha determinato una parziale rottura sia all'interno del governo che con le istituzioni di Bruxelles, poi in parte recuperata attraverso l'assegnazione di un ruolo di prestigio, e forse anche di peso, al Commissario italiano Fitto nella nuova Commissione. Il cambio di amministrazione negli Stati Uniti potrebbe rappresentare un elemento di grande cambiamento anche per le dinamiche politiche italiane e per le relazioni del governo con i partner europei. Di conseguenza, nel 2025 Giorgia Meloni dovrà trovare la non facile quadra tra il rinnovo di una solida relazione transatlantica, la tenuta interna della sua maggioranza e l'impegno per il mantenimento dell'unità europea.

¹⁹ "Commissione Ue, von der Leyen presenta la nuova squadra: Fitto gestirà i Pnrr con Dombrovskis", in *RaiNews*, 17 settembre 2024, <https://www.rainews.it/maratona/2024/09/commissione-europea-von-der-leyen-presenta-la-nuova-squadra-c9e3d6af-f206-412a-a637-333ab488f832.html>.

²⁰ Il collegio dei Commissari ha ottenuto il via libera del Parlamento europeo il 27 novembre scorso, sebbene con una maggioranza significativamente ridotta rispetto a quella di luglio. Parlamento europeo, *Il Parlamento approva la Commissione von der Leyen II*, 27 novembre 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20241121IPR25546>.

2. I rapporti con gli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro¹

Nel corso del 2024 i rapporti fra Italia e Stati Uniti sono stati caratterizzati da intenso coordinamento politico, facilitato peraltro dalla presidenza italiana del G7, e crescenti legami economici. Il governo ha tentato di costruire sul sostegno alla difesa dell'Ucraina, ai tentativi di mediazione americana in Medio Oriente e all'avvicinamento a Washington sulla Cina un'agenda di cooperazione più vicina ai suoi interessi energetici e di controllo dei flussi migratori. Nonostante i risultati in tal senso non siano stati significativi, il governo e in particolare la premier Giorgia Meloni hanno guadagnato credito tanto presso l'amministrazione democratica di Joe Biden quanto nel Partito Repubblicano dell'ex e prossimo presidente Donald Trump. Né è mancata un'apertura significativa verso il mondo dell'*high tech* americano.

Un riflesso di tutto questo è ravvisabile nell'agenda di incontri istituzionali. Meloni si è incontrata in bilaterale con Biden a Washington a marzo e a margine del vertice G7 in Puglia a giugno, oltre che in occasione dei vertici Nato di luglio e G20 di novembre. Il G7 ha offerto occasioni continue di scambio preliminare dato il ruolo di coordinamento della presidenza. Il ministro degli Esteri Antonio Tajani e il segretario di stato Anthony Blinken si sono coordinati per i due G7 Esteri di aprile e novembre e in diversi colloqui telefonici, mentre il ministro della Difesa Guido Crosetto ha incontrato il suo omologo americano Lloyd Austin in un inedito G7 Difesa a ottobre. A questi si aggiungono i due incontri di Meloni con la segretaria al Commercio Gina Raimondo (ad aprile e ottobre), a rimarcare l'importanza del commercio bilaterale. In materia di sicurezza, va sottolineato l'incontro fra il sottosegretario alla presidenza con delega all'intelligence Alfredo Mantovano e il direttore della Cia Bill Burns a Roma a ottobre.

¹ L'autore ringrazia Aline Blanchard, Sara Saccon, Livia Loddo ed Edoardo Grimaldi, tirocinanti presso il programma Attori globali dello IAI, per il prezioso aiuto alla ricerca.

L'Ucraina ha dominato il dialogo sulla sicurezza fra Roma e Washington. Il G7 si è accordato per utilizzare i profitti maturati sui titoli russi congelati in Occidente per finanziare un prestito di 50 miliardi di dollari a Kyiv (di cui 20 a carico degli americani e il resto diviso fra europei, Giappone e Canada)². A Washington è stato apprezzato l'impegno dell'Italia a sostenere la progressiva integrazione di Kyiv nell'UE, testimoniata dalla decisione di Roma di presiedere l'annuale conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina nel 2025³. Né è passata inosservata la visita di Meloni nella capitale ucraina a febbraio, quando Italia e Ucraina hanno firmato un'intesa sulla cooperazione di sicurezza⁴.

L'Italia non ha però condiviso la decisione dell'amministrazione Biden, subito seguita dai governi britannico e francese, di autorizzare l'uso di armi occidentali contro obiettivi militari in territorio russo (del resto l'Italia non fornisce missili a lungo raggio)⁵. Questa contrarietà potrebbe aver portato Biden a non coinvolgere Meloni in uno scambio sull'Ucraina con i leader di Francia, Germania e Regno Unito tenutosi a ottobre in cui l'opzione è stata discussa⁶. In generale, l'allineamento italiano con l'amministrazione Biden su Ucraina e Russia è rimasto comunque solido. Non ci sono state proteste quando il governo Usa ha sanzionato un'azienda italiana per aver aggirato le restrizioni sull'esportazione in Russia di macchinari vietati (che venivano riesportati dall'India)⁷. Washington dal canto suo si è astenuta dal commentare pubblicamente il leggero aumento delle importazioni italiane di gas dalla Russia, che restano comunque minime rispetto ai livelli pre-guerra; del resto, nella prima parte del 2024 gli Stati Uniti

² G7, *Dichiarazione dei Leader del G7 sui prestiti "Extraordinary Revenue Acceleration" (ERA)*, 25 ottobre 2024, <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Dichiarazione-dei-Leader-del-G7-sui-prestiti-Extraordinary-Revenue-Acceleration-ERA.pdf>.

³ Ministero degli Esteri, *Washington, Ambasciatrice Zappia apre evento su ricostruzione Ucraina*, 24 ottobre 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=125614>.

⁴ Governo, *Visita del Presidente Meloni a Kiev*, 24 febbraio 2024, <https://www.governo.it/it/node/25065>; *Agreement on Security Cooperation between Italy and Ukraine*, 24 febbraio 2024, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Accordo_Italia-Ucraina_20240224.pdf. È significativo il fatto che l'accordo non sia stato tradotto in italiano.

⁵ La decisione è stata presa a novembre inoltrato, ma nei mesi precedenti l'Italia aveva palesato la sua contrarietà. Cfr. "Uso di armi in Russia, italiani contro ma Pd e Fi divisi. Ecco i Paesi favorevoli", in *Il Sole 24 Ore*, 20 settembre 2024, <https://www.ilssole24ore.com/art/uso-armi-russia-italiani-contro-ma-pd-e-fi-divisi-ecco-paesi-favorevoli-AFJM080D>.

⁶ Tommaso Ciriaco, "Meloni esclusa da Biden dal 'quartetto' di Berlino per il vertice sull'Ucraina. 'Sarò in Libano, è la priorità'", in *La Repubblica*, 17 ottobre 2024, https://www.repubblica.it/esteri/2024/10/17/news/meloni_esclusa_incontro_berlino_biden_macron_scholz_starmer-423560232.

⁷ Gabriele Carrer, "Macchinari italiani verso Mosca. Gli Usa sanzionano un'azienda indiana", in *Formiche*, 30 ottobre 2024, <https://formiche.net/?p=1657407>.

hanno assicurato il 33 per cento dell'import italiano di gas naturale liquefatto (Gnl), un dato che potrebbe aumentare se Trump dovesse revocare il tetto all'esportazione di Gnl adottato da Biden a inizio 2024⁸.

Sui vari fronti aperti in Medio Oriente, l'Italia si è attenuta a una linea di supporto agli Stati Uniti. Roma ha sostenuto i tentativi americani di mediazione fra Israele e Hamas per la liberazione degli ostaggi e la cessazione dell'ostilità a Gaza; la difesa del territorio israeliano dai due attacchi missilistici iraniani nell'ambito della doppia escalation di primavera e autunno che ha visto coinvolti i due Paesi; e gli sforzi di arrivare a un cessate il fuoco in Libano, sottoposto a pesanti bombardamenti israeliani nell'ambito dell'offensiva contro Hezbollah⁹.

Il ruolo italiano è stato comunque marginale. Il governo ha deciso la partecipazione alla missione navale dell'UE nel Mar Rosso, Aspides, a protezione delle rotte commerciali minacciate dagli Houthi, che si è affiancata a quella anglo-americana nella stessa area¹⁰. Ha anche dato forte sostegno alla missione Onu in Libano Unifil II (in cui l'Italia schiera ancora il secondo contingente per numero di *peacekeeper* impiegati), dopo che la missione si è trovata sotto il tiro delle forze israeliane¹¹. Va anche segnalata la richiesta americana di schierare duecento carabinieri per l'addestramento della polizia palestinese. Anche se accolta in linea di principio, la richiesta resta subordinata alla fine delle operazioni di Israele a Gaza e all'approvazione da parte di quest'ultimo del ritorno dell'Autorità Palestinese nella Striscia¹².

⁸ Institute for Energy Economics and Financial Analysis, *European LNG Import Terminals Are Used Less as Demand Drops*, 12 settembre 2024, <https://ieefa.org/node/18306>.

⁹ "Meloni a Biden: «Sosteniamo mediazione Usa in Medio Oriente»", in *Il Sole 24 Ore*, 1 marzo 2024, <https://www.ilssole24ore.com/art/meloni-biden-sosteniamo-mediazione-usa-medio-oriente-AFQfeVuC>; "G7 Esteri, Tajani: Usa nostro principale alleato, lavoriamo per pace" (video), in *Il Sole 24 Ore*, 26 novembre 2024, <https://stream24.ilssole24ore.com/video/italia/g7-esteri-tajani-usa-nostro-principale-alleato-lavoriamo-pace/AGBrknPB>.

¹⁰ Simone Cantarini, "L'Italia dà il via libera alla missione per la salvaguardia della navigazione nel Mar Rosso", in *Euractiv*, 6 marzo 2024, <https://euractiv.it/?p=93346>.

¹¹ "Crosetto: 'Crisi gravissima, superate diverse linee rosse'. 'Israele rispetti l'Unifil'", in *RaiNews*, 17 ottobre 2024, <https://www.rainews.it/video/2024/10/crosetto-crisi-gravissima-superate-diverse-linee-rosse-israele-rispetti-lunifil-ad6c8a6c-64b2-4425-a695-ded543390fb1.html>.

¹² Marco Galluzzo, "I carabinieri pronti a tornare in Palestina: gli Usa propongono la guida di una missione", in *Corriere della Sera*, 3 ottobre 2024, https://www.corriere.it/esteri/24_ottobre_03/i-carabinieri-pronti-a-tornare-in-palestina-gli-usa-propongono-la-guida-di-una-missione-7ffc2156-a264-4128-8817-3e0dc63daxlk.shtml.

Nell'ambito del G7 l'Italia ha approvato una dichiarazione sulla libertà di navigazione, che riguarda la sicurezza delle rotte commerciali e il contrasto alle mire della Cina sui Mari cinesi orientale e meridionale¹³. L'Italia si è anche unita ai "principi di New York" per la protezione da sabotaggi dei cavi sottomarini, una questione che i ripetuti incidenti nel Baltico hanno messo in luce ma che potrebbe estendersi all'Oceano Indiano e al Mar Rosso¹⁴. In entrambi i casi si tratta di iniziative caldegiate dall'amministrazione Biden, alla cui politica nell'Indo-Pacifico l'Italia ha voluto dare sostegno inviando nell'area la portaerei Cavour¹⁵. La diplomazia navale si somma alla partecipazione italiana al programma di sviluppo con Regno Unito e Giappone di caccia di sesta generazione Global Combat Air Programme come segnale tanto ai Paesi dell'area quanto a Washington, che ha anche apprezzato il voto favorevole di Roma ai dazi sulle auto elettriche cinesi importate nell'UE¹⁶.

Meno successo, come si diceva, ha avuto il tentativo italiano di coinvolgere Usa e G7 nei piani di sviluppo di collaborazioni infrastrutturali, energetiche e di controllo delle migrazioni coi Paesi africani. L'amministrazione Biden ha comunque accolto investimenti italiani per circa 300 milioni di euro nello sviluppo del Corridoio di Lobito, la connessione ferroviaria fra Angola e Zambia¹⁷. Una parte importante del Piano Mattei, le partnership energetiche, ha una rilevanza transatlantica: le partnership non solo riducono la vulnerabilità italiana all'uso politico delle forniture da Paesi ostili, ma dovrebbero contribuire a una riduzione dei prezzi energetici, che in Italia sono sufficientemente alti da disincentivare investimenti esteri diretti.

Il tentativo di 'impegnare' gli Stati Uniti a sostenere il Piano Mattei va infatti di pari passo allo sforzo del governo di convincere le grandi compagnie dell'*high*

¹³ G7, *Dichiarazione dei Ministri degli Esteri G7 (Fiuggi-Anagni, 26 novembre 2024)*, <https://www.esteri.it/it/?p=127454>.

¹⁴ Gabriele Carrer, "Cavi sottomarini, anche l'Italia firma i principi di New York", in *Formiche*, 18 ottobre 2024, <https://formiche.net/?p=1654810>.

¹⁵ Fabio Caffio, "Stati Uniti-Cina, la nuova partita si giocherà sui mari. Il ruolo dell'Italia nell'analisi dell'amm. Caffio", in *Formiche*, 25 novembre 2024, <https://formiche.net/?p=1661669>.

¹⁶ "Auto elettriche cinesi, via libera a dazi Ue fino al 45%. Germania contraria: «No a guerre commerciali con Pechino»", in *Il Sole 24 Ore*, 4 ottobre 2024, <https://www.ilssole24ore.com/art/dazi-auto-elettriche-cinesi-ue-il-voto-AGJMjaN>.

¹⁷ Casa Bianca, *Remarks by President Biden Participating in the Lobito Corridor Trans-Africa Summit | Benguela, Angola*, 4 dicembre 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/12/04/remarks-by-president-biden-participating-in-the-lobito-corridor-trans-africa-summit-benguela-angola>.

tech americano a investire in Italia, in particolare per la costruzione di grandi (ed energivori) *data center* nell'area del milanese. Microsoft, il cui amministratore delegato Brad Smith è stato ricevuto a Palazzo Chigi a ottobre, ha annunciato un investimento di 4,3 miliardi in due anni; l'Italia spera di persuadere Equinix, Vantage e Amazon-Aws a fare altrettanto¹⁸. Sempre in ambito di investimenti va segnalato l'incontro tra Giorgia Meloni e Larry Fink, amministratore delegato del colosso di investimenti BlackRock¹⁹.

La presidente del Consiglio ha sfruttato la visita a New York per l'annuale sessione dell'Assemblea generale dell'Onu per incontrare i vertici di alcune delle più importanti compagnie tecnologiche (Sundar Pichai di Alphabet e Sam Altman di OpenAI) e di telecomunicazioni (Greg Brown di Motorola) americane²⁰. La premier spera anche che i suoi ottimi rapporti personali con Elon Musk risultino in massicci investimenti in Italia da parte delle diverse aziende di quest'ultimo; per il momento di concreto c'è un piano di espansione di Starlink nell'offerta mobile in Italia, anche se esistono idee di progetti come la costruzione di treni superveloci²¹. Un risultato è stato ottenuto con OpenAI, che ha stretto un accordo con Cdp Venture Capital per l'adozione e la commercializzazione di prodotti e servizi basati sull'intelligenza artificiale da parte di startup e aziende italiane²². Un'altra novità sul fronte della collaborazione industriale riguarda l'accordo per la fornitura di motori per razzi a propellente solido da parte di Avio²³.

Secondo gli ultimi dati disponibili (relativi al 2022), lo stock di investimenti diretti Usa in Italia è circa 26 miliardi di dollari, una quota bassa se paragonata

¹⁸ Governo, Incontro del Presidente Meloni con Brad Smith, 2 ottobre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26711>; "Why Global Giants Are Betting on Italy for Data Centres", in *Decode39*, 23 ottobre 2024, <https://decode39.com/9635>.

¹⁹ Governo, *Incontro del Presidente Meloni con il Presidente e AD del fondo d'investimento BlackRock*, 30 settembre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26691>.

²⁰ Governo, *UNGA, gli incontri del Presidente Meloni a New York con esponenti del settore dell'innovazione*, 22 settembre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26607>.

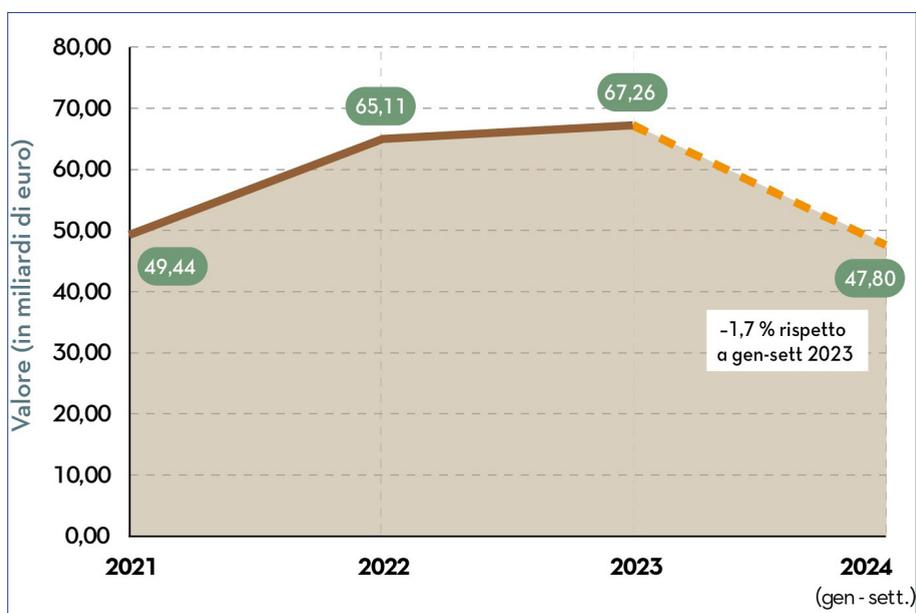
²¹ Federico Fubini, "Elon Musk e la missione Italia. Tesla, satelliti Starlink: la mappa degli affari", in *Corriere della Sera*, 15 novembre 2024, https://www.corriere.it/economia/aziende/24_novembre_15/elon-musk-italia-tesla-satelliti-starlink-c4337890-13c9-4188-b352-c2e60682cxlk.shtml.

²² "Accordo tra OpenAI e Cdp Venture Capital: L'Italia può creare campioni dell'AI", in *La Repubblica*, 2 ottobre 2024, https://www.repubblica.it/tecnologia/2024/10/02/news/openai_cdp_venture_capital_accordo_fondo_startup_vincenzo_di_nicola-423531153.

²³ Riccardo Leoni, "Gli Usa scelgono Avio per aumentare la produzione di propulsori per razzi", in *Formiche*, 11 ottobre 2024, <https://formiche.net/?p=1653490>.

ad altri Paesi europei, mentre gli investimenti italiani negli Stati Uniti sono più consistenti (quasi 40 miliardi di dollari)²⁴. Più positive le notizie sul fronte del commercio, che nel 2023 ha toccato il record storico di oltre 92 miliardi di euro. Confrontando il periodo gennaio-settembre 2023 e 2024, l'import italiano valeva poco più (19,2 miliardi contro 18,7) e l'export un po' meno (47,8 miliardi contro 48,6) rispetto all'anno precedente (Figura 2). Nel 2023 a trainare le esportazioni sono stati i macchinari e le apparecchiature (quasi 12,4 miliardi), seguiti da autoveicoli e mezzi di trasporto (circa 12 miliardi), settore farmaceutico (8 miliardi), agroalimentare e bevande (6,5), tessile e articoli in pelle (oltre 5), manifattura (3,8) e prodotti chimici (2,9 circa). Le importazioni dagli Stati Uniti attingono soprattutto dal settore estrattivo (7 miliardi), farmaceutico (4,3), macchinari (1,9) e prodotti chimici (1,7)²⁵.

Figura 2 | Andamento delle esportazioni italiane verso gli Stati Uniti



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

²⁴ Sito del Dipartimento di Stato Usa: *2024 Investment Climate Statements: Italy*, <https://www.state.gov/reports/2024-investment-climate-statements/italy>.

²⁵ Il sito InfoMercatiEsteri contiene dati aggiornati a settembre 2024: *Scambi commerciali (USA)*, https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=55.

In questo quadro di generale stabilità delle relazioni bilaterali, le aspettative nei confronti di Roma sono cresciute in America ed Europa, in conseguenza della rielezione di Trump a novembre e della concomitante instabilità politica in Francia e Germania. Non che le relazioni politiche con Biden siano state negative; al contrario, Meloni ha continuato a coltivare il rapporto col presidente Usa, contribuendo a smorzare le polemiche sia riguardo alla mancata enfasi su diritto all'aborto e protezione dell'identità di genere nel comunicato finale del G7, sia a seguito della pubblicazione di un rapporto molto critico della Commissione europea sullo stato della libertà di stampa in Italia. L'unica eccezione si è registrata quando l'amministrazione Usa ha espresso preoccupazione per la proibizione della maternità surrogata decisa dal governo²⁶.

Meloni, dal canto suo, ha mantenuto una posizione di equilibrio sulle elezioni presidenziali statunitensi a dispetto della marcata affinità ideologica col nazionalismo nativista dei Repubblicani Maga, in particolare sul fronte dell'aborto, sui diritti della comunità Lgbtq+ e sull'immigrazione. Lo stesso ha fatto Tajani, mentre il leader della Lega Matteo Salvini si è schierato con Trump. A sinistra, la segretaria del Pd Elly Schlein non ha nascosto la preferenza per la candidata democratica, la vicepresidente Kamala Harris, mentre i Cinque Stelle di Giuseppe Conte sono sembrati propendere per il repubblicano²⁷.

Se Meloni ha mantenuto una distanza istituzionale da Trump, ha invece rilanciato sul legame con Musk²⁸. Quest'ultimo, che si è spostato su posizioni sempre più di destra ed è molto vicino all'ex e neopresidente, ha usato l'occasione della consegna a Meloni del *Citizen Award* dell'Atlantic Council,

²⁶ Emanuele Bonin, "Libertà di stampa, nuove tensioni Italia-Ue", in *EUNews*, 23 settembre 2024, <https://www.eunews.it/?p=391532>; Erica L. Green e Emma Bubola, "A Tense Debate Erupts at the G7, This Time Over Abortion Rights", in *The New York Times*, 14 giugno 2024, <https://www.nytimes.com/2024/06/14/world/europe/g7-abortion.html>; Hannah Roberts, "US 'Concerned' for Citizens after Meloni's Surrogacy Ban in Italy", in *Politico*, 23 ottobre 2024, <https://www.politico.eu/?p=5592750>.

²⁷ Monica Guerzoni, "Come si schierano i leader italiani sulle elezioni Usa: la prudenza (obbligata) di Meloni. I tifosi contrapposti Salvini e Schlein", in *Corriere della Sera*, 4 novembre 2024, https://roma.corriere.it/notizie/politica/24_novembre_04/come-si-schierano-i-leader-italiani-sulle-elezioni-usa-84ba3ee9-b148-42ed-8676-e712d90ccxk.shtml.

²⁸ Tommaso Ciriaco, "Meloni difende Musk: 'È un vero big'. I segnali a Trump e la prudenza su Kiev", in *La Repubblica*, 24 settembre 2024, https://www.repubblica.it/politica/2024/09/24/news/meloni_difende_musk_trump_prudenza_su_kiev-423519673.

un think tank americano, per lodare la premier²⁹. Musk ha anche criticato i magistrati che hanno ordinato il ritorno in Italia dei migranti trasferiti nel centro per il processamento delle richieste d'asilo e rimpatrio fatto costruire in Albania dal governo. La mossa ha provocato una reprimenda senza precedenti da parte del presidente della Repubblica Sergio Mattarella, ma ha rimarcato la vicinanza personale e ideologica di Musk alla premier³⁰.

Secondo alcuni organi di stampa internazionali, come il *Wall Street Journal* e *Politico*, l'apparente solidità della coalizione di governo, la moderazione espressa in politica estera e il legame diretto con Musk farebbero di Meloni la leader europea più influente a Washington³¹. La presidenza Trump presenta quindi opportunità per l'Italia, ma non mancano le preoccupazioni, dal futuro dell'Ucraina alla pressione Usa per maggiori spese militari e ai dazi, che potrebbero costare fino a 7 miliardi di dollari agli esportatori italiani³².

²⁹ Atlantic Council, *Full Transcript: The 2024 Global Citizen Awards*, 24 settembre 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/?p=793976>.

³⁰ Tommaso Ciriaco, "La frenata di Musk dopo gli attacchi: 'Non volevo ledere la vostra sovranità'", in *La Repubblica*, 15 novembre 2024, https://www.repubblica.it/politica/2024/11/15/news/musk_giudici_migranti_meloni_mattarella_atreju-423628676.

³¹ Peter Rough e Daniel Kochis, "Trump and Meloni: A Promising Friendship", in *Wall Street Journal*, 13 novembre 2024, <https://www.hudson.org/node/49057>; Politico 28, "Class of 2025", in *Politico*, 10 dicembre 2024, <https://www.politico.eu/?p=5508339>. Altri, come l'ideologo ufficioso del movimento Maga Steve Bannon, non concordano tuttavia: cfr. Federico Capurso, "Steve Bannon: 'Meloni ponte con l'Ue? Non ci serve. Basta soldi a Kiev, li metta l'Europa'", in *La Stampa*, 12 novembre 2024, https://www.lastampa.it/esteri/2024/11/12/news/steve_bannon_soldi_ucraina_europa-14799262.

³² Teleborsa, "Usa, stretta di Trump su made in Italy: rischio nuovi dazi tra 4 e 7 miliardi", in *La Stampa*, 8 novembre 2024, <https://finanza.lastampa.it/News/2024/11/08/usa-stretta-di-trump+su-made-in-italy-rischio-nuovi-dazi-tra-4-e-7-miliardi/MjlfMjAyNC0xMS0wOF9UTEI>.

3. L'Italia e la guerra in Ucraina

di Nona Mikhelidze

Il governo italiano guidato da Giorgia Meloni ha assunto una posizione ferma a sostegno dell'Ucraina sin dall'inizio dell'invasione russa su larga scala del 2022. Tale approccio, consolidatosi nel corso del 2024, si è articolato attraverso iniziative concrete in ambito militare, economico e politico, dimostrando la volontà di difendere la sovranità e l'integrità territoriale ucraina in linea con gli impegni assunti nell'ambito della Nato e dell'Unione europea.

La premier Meloni ha ribadito in varie occasioni il pieno appoggio all'Ucraina, respingendo ogni ipotesi di dialogo con il presidente russo Vladimir Putin: "Ora è inutile dialogare"¹. A Zurigo, al vertice sulla pace in Ucraina di giugno, ha sottolineato che "confondere la pace con la sottomissione creerebbe un pericoloso precedente per tutti"².

Sul fronte militare, l'Italia contribuisce al programma europeo di assistenza all'Ucraina, fornendo addestramento specializzato ai soldati ucraini, soprattutto sui sistemi di difesa aerea. Il ministro della Difesa, Guido Crosetto, ha ribadito tale impegno durante varie riunioni del Gruppo di contatto per la difesa dell'Ucraina a Ramstein³. Attraverso la cessione di equipaggiamenti militari e materiali strategici, autorizzata dal Parlamento italiano⁴, l'Italia mira a rafforzare

¹ Tommaso Ciriaco, "Meloni contro Putin: 'Ora è inutile dialogare'. E sfida la Lega: 'Armi a Kiev anche nel 2025'", in *La Repubblica*, 19 novembre 2024, https://www.repubblica.it/esteri/2024/11/19/news/meloni_putin_no_dialogo_armi_kiev_2025_lega-423653186.

² Governo, *Intervento del Presidente Meloni al Vertice sulla Pace in Ucraina*, 16 giugno 2024, <https://www.governo.it/it/node/26031>.

³ Ministero della Difesa, *Il Ministro Crosetto a Ramstein per la Riunione del Gruppo di contatto per la difesa dell'Ucraina*, 6 settembre 2024, <https://www.difesa.it/primopiano/il-ministro-crosetto-a-ramstein-per-la-riunione-del-gruppo-di-contatto-per-la-difesa-dell-ucraina/56217.html>.

⁴ Legge 13 febbraio 2024, n. 12: *Conversione in legge del decreto-legge 21 dicembre 2023, n. 200, recante disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina*, <https://www.normattiva>.

le capacità difensive ucraine e a garantire l'efficacia delle operazioni sul campo. Tuttavia, il governo ha più volte sottolineato che le armi inviate dall'Italia devono essere utilizzate dall'Ucraina esclusivamente sul proprio territorio, senza colpire obiettivi in territorio russo⁵.

L'Italia ha confermato il proprio sostegno al percorso di adesione dell'Ucraina alle istituzioni transatlantiche, firmando accordi che definiscono le priorità della cooperazione bilaterale sia in ambito militare che civile. Particolare attenzione è stata rivolta alle riforme necessarie per garantire la compatibilità delle forze di sicurezza ucraine con gli standard dell'Alleanza Atlantica. Questo supporto si estende anche a dimensioni non militari, quali l'assistenza umanitaria e il rafforzamento delle istituzioni ucraine.

Un tassello centrale di questa strategia è l'accordo sulla sicurezza e cooperazione sottoscritto a febbraio da Giorgia Meloni e Volodymyr Zelensky, che consolida il ruolo dell'Italia come partner strategico di lungo periodo per Kyiv. Questo accordo, inserito nel quadro degli impegni del G7 e della Nato, integra assistenza militare e non militare, comprese le riforme politiche, economiche e istituzionali necessarie per facilitare l'integrazione dell'Ucraina nelle strutture euro-atlantiche⁶. L'Italia si è impegnata anche a sostenere la ricostruzione delle infrastrutture danneggiate dal conflitto e a promuovere la stabilità economica ucraina, con interventi che spaziano dall'assistenza finanziaria alla promozione dello sviluppo economico.

Un esempio significativo è il prestito agevolato di 100 milioni di euro destinato a Ukrhydroenergo, principale società idroelettrica ucraina, nell'ambito del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo⁷. Inoltre, il ministro dell'Economia e

it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2024;12. Per il 2025 si veda il decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 200: *Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto-legge:2024-12-27;200>.

⁵ Ministero degli Esteri, *Tajani «Le nostre armi da usare solo sul territorio ucraino» (Il Mattino)*, 27 maggio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=117663>.

⁶ Presidenza dell'Ucraina, *Volodymyr Zelenskyy and Giorgia Meloni in Kyiv signed the Security Cooperation Agreement between Ukraine and Italy*, 24 febbraio 2024, <https://www.president.gov.ua/en/news/volodymyr-zelenskij-i-dzhordzha-meloni-u-kiyevi-pidpisali-ug-89241>; Governo, *Visita del Presidente Meloni a Kiev*, 24 febbraio 2024, <https://www.governo.it/it/node/25065>; *Agreement on Security Cooperation between Italy and Ukraine*, 24 febbraio 2024, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Accordo_Italia-Ucraina_20240224.pdf.

⁷ Ministero degli Esteri, *Tajani; firma di accordi per il sostegno al settore energetico dell'Ucraina*, 17

delle Finanze, Giancarlo Giorgetti, ha avviato discussioni per definire il sostegno economico all'Ucraina anche nel 2025, dimostrando una prospettiva strategica di lungo termine⁸.

Le iniziative del governo italiano a sostegno dell'Ucraina, consolidate nel 2024, sono state approvate da una maggioranza parlamentare che ha avallato le risoluzioni proposte dall'esecutivo. Tuttavia, il consenso non è stato privo di tensioni: alcune forze politiche hanno manifestato riserve, se non vere e proprie critiche verso un impegno che secondo alcuni rappresentanti del governo rischia di prolungare il conflitto. E così la compattezza della premier Meloni nel mostrarsi salda e decisa sull'Ucraina a volte si è scontrata con una retorica politica interna che appare meno univoca, come nel caso di affermazioni sulla necessità da parte ucraina di accettare "qualche condizione" a fronte di un peggioramento della situazione sul campo⁹.

All'interno della maggioranza emergono visioni contrastanti anche riguardo alla natura e alla durata dell'impegno italiano. Mentre Giorgia Meloni ha ribadito il sostegno militare all'Ucraina "anche nel 2025"¹⁰, una presa di posizione che sfida l'ala meno interventista della coalizione, altri esponenti di governo hanno auspicato una soluzione rapida del conflitto, evidenziando la necessità di un cessate il fuoco per evitare un'escalation ulteriore.

In parallelo, anche il fronte economico presenta dinamiche complesse. Nonostante le sanzioni occidentali, in Italia persiste un'intensa attività economica che coinvolge la Russia, spesso aggirando i divieti ufficiali. Secondo la Banca d'Italia, si registra una crescita delle operazioni in contanti, sebbene più contenuta rispetto al 2022, e un aumento significativo delle segnalazioni di operazioni sospette¹¹. Questo fenomeno evidenzia come il sistema economico

febbraio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=112813>.

⁸ Ministero delle Finanze dell'Ucraina, *Ukrainian and Italian Finance Ministers Discuss Budget Support for Ukraine in 2025*, 10 ottobre 2024, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ochilnyky-minfinu-ukrainy-ta-minfinu-italii-obhovoryly-biudzhetnu-pidtrymku-ukrainy-u-2025-rotsi>.

⁹ "Ucraina: Tajani, Zelensky dovrà accettare qualche condizione se non vuole peggioramento della situazione", in *Agenzia Nova*, 4 dicembre 2024, <https://www.agenzianova.com/a/6750a73c3bb42.70545776/5720539/2024-12-04/ucraina-tajani-zelensky-dovra-accettare-qualche-condizione-se-non-vuole-peggiornamento-della-situazione>.

¹⁰ Tommaso Ciriaco, "Meloni contro Putin: 'Ora è inutile dialogare'", cit.

¹¹ Fabrizio Goria, "L'allarme di Banca d'Italia: soldi in Russia aggirando i divieti", in *La Stampa*, 26 giugno 2024, https://www.lastampa.it/economia/2024/06/26/news/banca_ditalia_flussi_russia_italia_

italiano, talvolta sfruttando intermediari, continui a mantenere legami con il mercato russo.

Un caso emblematico è rappresentato dall'esplosione delle esportazioni italiane verso Paesi dell'Asia centrale, come il Kirghizistan, con una crescita esponenziale che ha superato il 1.000 per cento dall'inizio della guerra in Ucraina¹². Questo incremento, condiviso con altri Paesi europei, sembra indicare che tali mercati fungono da snodo per l'ingresso di beni europei in Russia, aggirando le sanzioni. La domanda interna di nazioni come il Kirghizistan è infatti troppo limitata per giustificare tali volumi di importazioni, facendo ipotizzare che molti di questi prodotti vengano successivamente reindirizzati verso Mosca¹³. Tra le merci coinvolte spiccano calzature, materie plastiche, elettronica e persino chip utilizzati nell'industria bellica. A confermare la gravità del fenomeno, gli Stati Uniti hanno intensificato i controlli, imponendo attraverso l'Office of Foreign Assets Control (Ofac) sanzioni dirette contro quattro cittadini italiani e due imprese per presunte elusioni delle restrizioni commerciali contro la Russia¹⁴.

Parallelamente, il governo italiano si trova a gestire una serie di questioni aperte per le proprie imprese attive in Russia. A maggio, il ministro degli Esteri Antonio Tajani ha presieduto un tavolo di lavoro dedicato alle aziende italiane colpite dalle contromisure adottate da Mosca, tra cui Ariston Thermo Group. Durante l'incontro, Tajani ha sottolineato l'importanza di mantenere un dialogo costruttivo con il mondo imprenditoriale e le associazioni di categoria per affrontare il complesso contesto economico russo, delineando un approccio che cerca di bilanciare il sostegno alle aziende con l'adesione agli impegni internazionali¹⁵.

sanzioni-14425515.

¹² Fabrizio Gorla, "Boom dell'export verso il Caucaso, così il Made in Italy fa affari con Putin", in *La Stampa*, 13 giugno 2024, https://www.lastampa.it/economia/2024/06/13/news/boom_export_italiano_caucaso-14387099.

¹³ Luca Sebastiani, "Così l'Italia e i paesi europei aggirano le sanzioni, il commercio con la Russia continua: triangolazioni ed export verso l'Asia centrale", in *Il Riformista*, 5 settembre 2024, <https://www.ilriformista.it/cosi-italia-paesi-europei-aggirano-sanzioni-commercio-russia-continua-triangolazioni-export-verso-asia-centrale-436614>.

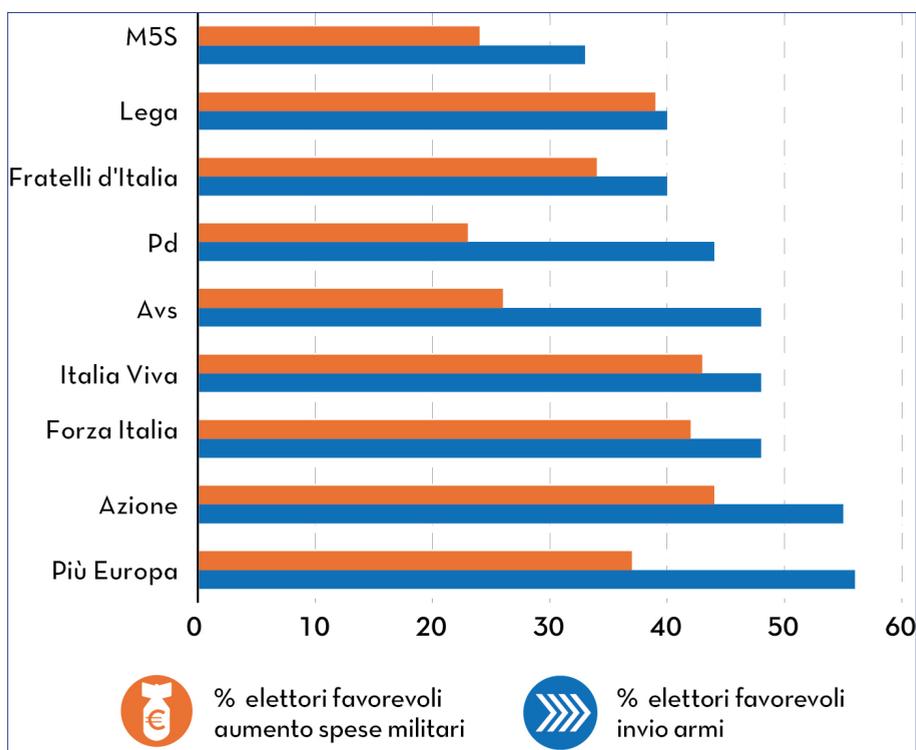
¹⁴ Federico Fubini, "Gli Usa rompono il tabù: 4 italiani sotto sanzioni per gli affari con la Russia", in *Corriere della Sera*, 24 agosto 2024, https://www.corriere.it/esteri/24_agosto_24/il-tesoro-usa-colpisce-quattro-manager-italiani-aggiravano-le-sanzioni-contro-la-russia-47804a6f-3675-4a13-9de9-e92035b04xlk.shtml.

¹⁵ Ministero degli Esteri, *Il Ministro Tajani ha presieduto il Tavolo di lavoro per le imprese italiane in Russia*, 2 maggio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=116566>.

Queste dinamiche mettono in evidenza una realtà complessa e duplice. Da un lato, l'Italia intende rispettare le politiche di sanzioni e consolidare il proprio ruolo di partner affidabile nell'alleanza occidentale; dall'altro, tenta di mitigare le ripercussioni economiche per le proprie imprese, che però, continuando a operare in Russia, finiscono per contribuire indirettamente allo sforzo bellico del Cremlino.

L'approccio del governo, che cerca di bilanciare il sostegno all'Ucraina con la tutela degli interessi nazionali, riflette il tentativo di rispondere anche a un'opinione pubblica spesso divisa sul tema (Figura 3).

Figura 3 | L'orientamento degli elettori italiani su invio di armi all'Ucraina e spese militari



Fonte: Demos, *La guerra in Ucraina e l'aumento delle spese militari*, 16 settembre 2024, <https://www.demos.it/a02255.php>.

Tra l'elettorato di Fratelli d'Italia e della Lega, solo il 40 per cento sostiene l'invio di armi all'Ucraina, mentre gli elettori di Forza Italia appaiono leggermente più favorevoli (48 per cento)¹⁶. In questo contesto, l'Italia si trova a perseguire un equilibrio delicato tra le proprie scelte internazionali e le dinamiche interne, cercando di coniugare solidarietà verso Kyiv, tutela degli interessi nazionali e ricerca di consenso politico. La narrativa governativa oscilla così tra dichiarazioni di fermezza e richiami al dialogo.

Resta da vedere come questa posizione evolverà di fronte alle sfide future, tra cui il tentativo di Donald Trump di raggiungere un accordo tra Russia e Ucraina per un cessate il fuoco che porterebbe al congelamento del conflitto e della linea del fronte. Secondo indiscrezioni riportate dai media, il piano Trump prevederebbe inoltre il dispiegamento di *peacekeeper* europei sul suolo ucraino, lungo la linea di separazione tra le due forze armate, e una sospensione dell'adesione dell'Ucraina alla Nato per almeno 20 anni¹⁷.

Sul possibile dispiegamento di *peacekeeper* europei, diversi governi del continente, incluso quello italiano, hanno espresso disponibilità. Anche il ministro della Difesa italiano ha dichiarato di essere aperto a questa ipotesi¹⁸. Tuttavia, la portata effettiva di tale impegno andrebbe misurata a fronte delle aspettative di Kyiv nei confronti dei *peacekeeper* europei, che non si limitano alla sola supervisione della tregua, ma includono la capacità di rispondere prontamente a un eventuale attacco militare russo in futuro.

Se questa fosse la strategia di Trump per porre fine alla guerra, è altamente improbabile che Vladimir Putin accetti tali condizioni. Nel caso in cui optasse per la prosecuzione del conflitto, resterebbe da vedere quale sarebbe la reazione del presidente americano, che potrebbe oscillare tra il continuare a sostenere l'Ucraina e il disimpegnarsi completamente.

¹⁶ Demos, *La guerra in Ucraina e l'aumento delle spese militari*, 16 settembre 2024, <https://www.demos.it/a02255.php>.

¹⁷ Alexander Ward, "Trump Promised to End the War in Ukraine. Now He Must Decide How", in *Wall Street Journal*, 6 novembre 2024, <https://www.wsj.com/world/trump-presidency-ukraine-russia-war-plans-008655c0>.

¹⁸ "Truppe in Ucraina per garantire la pace", Crosetto apre", in *Ansa*, 12 dicembre 2024, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/12/12/litalia-disponibile-allinvio-di-peacekeeper-in-ucraina_157cdcef-bac9-4557-9ed6-a39b5ccac8c4.html.

A loro volta, un possibile disimpegno americano dalla difesa dell'Ucraina e dalla sicurezza europea, così come la prosecuzione della guerra, rappresentano scenari critici che metteranno alla prova la capacità dell'Italia di mantenere un equilibrio tanto delicato.

4. L'Italia e la guerra in Medio Oriente

di Maria Luisa Fantappiè

Da circa un anno l'Italia e l'Europa assistono a cambiamenti epocali nella vicina regione del Medio Oriente. L'attentato di Hamas del 7 ottobre 2023 ha scatenato una feroce risposta di Israele sulla striscia di Gaza che è costata la vita a più di 45.000 persone, ha raso al suolo abitazioni civili e infrastrutture e costretto i superstiti all'esilio a sud della striscia¹. Benjamin Netanyahu, alla guida di una coalizione di destra, ha posto come suo primo obiettivo quello di indebolire, o forse anche rovesciare, il regime della Repubblica Islamica dell'Iran e i suoi alleati parte del cosiddetto asse della resistenza. Nel corso dell'anno Israele e Iran sono arrivati a più riprese vicini a un conflitto diretto. Israele ha puntato a decapitare la leadership dell'asse della resistenza tramite attacchi per lo più non rivendicati che hanno eliminato il leader politico di Hamas, Ismail Haniyeh, quello di Hezbollah, Hassan Nasrallah, e figure di alto rilievo del movimento e della guardia rivoluzionaria. L'Iran ha risposto alle provocazioni con due attacchi missilistici contro Israele, ad aprile e a ottobre².

La guerra per procura tra Israele e Iran ha portato a un prevedibile ampliamento del conflitto verso il Libano. Lo stato ebraico ha infatti cercato di indebolire Hezbollah attraverso operazioni militari al confine tra i due stati, dove è stanziata la missione di pace Unifil, e nella capitale Beirut. Dopo uno scambio di attacchi durato parecchi mesi, a ottobre infine Israele ha lanciato un'offensiva nel cuore della periferia sud della capitale, quartier generale di Hezbollah.

¹ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Six-month Update Report on the Human Rights Situation in Gaza: 1 November 2023 to 30 April 2024*, 8 novembre 2024, <https://www.un.org/unispal/?p=303303>.

² Maria Luisa Fantappiè, "La notte più lunga. Attacchi da Beirut a Teheran. Il messaggio di Israele", in *AffarInternazionali*, 5 agosto 2024, <https://www.affarinternazionali.it/?p=109509>.

L'indebolimento di Hezbollah e quello dell'asse della resistenza hanno creato le condizioni per un altro cambiamento epocale nella vicina Siria: la caduta del regime di Bashar al-Assad, nodo logistico, militare e territoriale dell'asse della resistenza. A dicembre, in soli dieci giorni le forze ribelli sostenute dalla Turchia, stanziato nel nordovest del Paese, sono avanzate verso la vicina città di Aleppo, per poi prendere il controllo di Hama, Homs e infine della capitale Damasco. L'avanzata fulminea dei ribelli sostenuta dalla Turchia, il mancato sostegno di Russia e Iran ad Assad, unite alla determinazione di Israele nello smantellare l'asse di Teheran, hanno messo fine a cinque decenni di regime in Siria.

A questo complesso quadro di conflitti e rivolgimenti, si è aggiunta una lunga lista di scontri per procura che hanno avuto un diretto impatto sull'Italia: primi tra tutti gli attacchi delle milizie yemenite degli Houthi – anch'essi alleati di Teheran – contro Israele e imbarcazioni civili e commerciali occidentali nel Mar Rosso.

Gli sforzi dell'amministrazione Biden di porre fine ai conflitti in corso hanno prodotto pochi risultati. A dicembre è stato deciso un cessate il fuoco temporaneo in Libano, mentre continuavano i negoziati per il cessate il fuoco e il rilascio degli ostaggi a Gaza. Tuttavia, il puzzle della stabilità regionale trova nella questione palestinese un nodo irrisolto, che continua a generare crisi e tensioni. Sinora, i Paesi del Golfo si sono mostrati titubanti nel prendere posizione, guardando a Israele e all'Iran come cause dell'instabilità nella regione. L'Arabia Saudita ha congelato il processo di normalizzazione delle relazioni con Israele, investendo in un'alleanza globale per la "soluzione a due Stati" in Palestina, iniziativa a cui l'Unione europea e diversi stati membri – ma non direttamente l'Italia, pur sostenitrice di tale soluzione – hanno aderito.

Di fronte a questi stravolgimenti repentini, nel complesso l'Italia si è limitata a un ruolo di osservatore. In sede di consiglio europeo, Roma ha sostenuto l'appello al cessate il fuoco umanitario³. Nelle dichiarazioni del G7 dei ministri degli Esteri di fine novembre, il governo ha riaffermato il suo sostegno per la "soluzione a due stati" come chiave per la fine della guerra in Medio Oriente⁴.

³ Governo, *Sostegno dell'Italia per giungere ad un accordo per un cessate il fuoco a Gaza*, 9 agosto 2024, <https://www.governo.it/en/node/26453>.

⁴ G7, *Dichiarazione dei Ministri degli Esteri G7 (Fiuggi-Anagni, 26 novembre 2024)*, <https://www.esteri.it/it/?p=127454>.

Tuttavia, gli appelli al cessate il fuoco e alla soluzione a due stati si sono rivelati formule prive di sostanza politica, slegati da una visione strategica sul conflitto e sul possibile contributo italiano per risolverlo o alleviarlo.

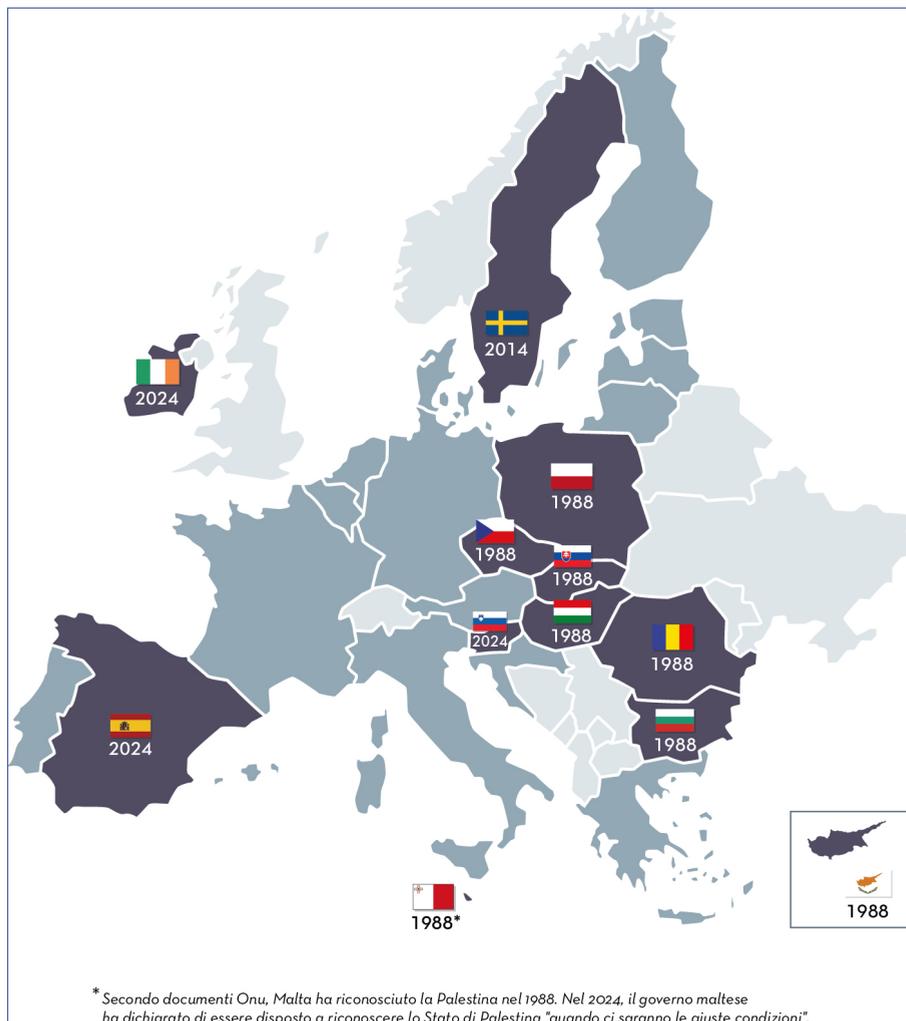
Nel corso dei mesi, mentre le tensioni tra Israele e Iran si intensificavano, il governo si è limitato a denunciare gli attacchi di Teheran contro lo Stato ebraico, di fatto tollerando (come del resto molti altri Paesi) le azioni militari di Israele anche a fronte di evidenti violazioni del diritto internazionale umanitario. Al contrario di altri stati membri UE, come Spagna e Irlanda, l'Italia è rimasta cauta riguardo al riconoscimento della Palestina (Figura 4). Il governo ha interrotto la fornitura di armi a Israele per l'anno in corso, ma ha tuttavia rispettato gli accordi di fornitura firmati prima del 7 ottobre 2023⁵. I finanziamenti all'Unrwa – l'agenzia delle Nazioni Unite che si fa carico della *governance* a Gaza e in Cisgiordania – sono stati temporaneamente interrotti dopo l'inchiesta riguardo alla complicità di alcuni dei suoi impiegati palestinesi negli attacchi del 7 ottobre. L'Italia ha poi rivisto tale decisione e riavviato i finanziamenti con condizioni che permettono il loro impiego prevalentemente in Cisgiordania e non a Gaza⁶.

Tenendo un basso profilo, l'Italia ha tuttavia gestito forse meglio di altri la polarizzazione interna creata dal conflitto in Medio Oriente tra sostenitori di Israele e della Palestina. In altri contesti, infatti, il conflitto ha approfondito il divario nelle società alimentato da un lato dalle estreme destre islamofobe, schiacciate sulla strategia militaristica di Israele, e dall'altro dalle estreme sinistre la cui difesa della causa palestinese è talvolta degenerata in un sostegno a movimenti islamisti dell'asse della resistenza e in toni antisemiti. A dispetto di alcune tensioni registratesi nel contesto universitario, in Italia gli episodi di violenza islamofoba o antisemita sono rimasti limitati in confronto ad altri Paesi europei.

⁵ Zain Hussain, "How Top Arms Exporters Have Responded to the War in Gaza", in *SIPRI Commentaries*, 3 ottobre 2024, <https://www.sipri.org/node/7117>.

⁶ Ministero degli Esteri, *Incontro del Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, On. Antonio Tajani, con il Primo Ministro e Ministro degli esteri e degli emigrati dell'Autorità palestinese, Mohammed Mustafa*, 25 maggio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=117654>; e fonti Unrwa intervistate dall'autrice.

Figura 4 | Gli stati UE che hanno riconosciuto lo Stato di Palestina



Fonte: AJLabs, "Mapping Which Countries Recognise Palestine in 2024",
in *Al Jazeera*, 22 maggio 2024, <https://aje.io/uf9hr7>.

Di fronte a un conflitto complesso, Roma sembra aver deciso di non poter o non voler giocare un ruolo forse perché focalizzata più sull’Africa che sul Medio Oriente, o semplicemente per una questione di calcolo politico. Al contrario della Francia, che ha cercato un ruolo nella mediazione di un cessate il fuoco in Libano, l’Italia sembra non aver investito più di tanto nel dialogo con le controparti del mondo arabo. La logica sottostante a questa decisione appare

quella di una delega ad altri Paesi europei, ma soprattutto agli Stati Uniti, che negli ultimi decenni hanno avuto un ruolo determinante nel definire gli equilibri di potenza nella regione. La politica italiana in Medio Oriente è rimasta fortemente legata alla volontà di creare uno spazio di azione autonomo rispetto a Francia e Germania. È in questa luce che si deve leggere la decisione di Roma di inviare un Chargé d'affaires a Damasco, presa poche settimane prima della caduta del regime di Bashar al-Assad⁷. La decisione, sostenuta da sette Paesi dell'Unione europea (per la maggior parte dell'est Europa), prevedeva di rafforzare la presenza diplomatica dell'Italia nella capitale siriana, verosimilmente nell'intento di intavolare trattative con le autorità locali per creare le condizioni per un ritorno dei rifugiati siriani nel Paese in cambio di una progressiva apertura verso la Siria, sul modello di iniziative simili promosse con alcuni Paesi africani⁸. La caduta repentina del regime di Assad conferma che l'Italia e l'Europa necessitano di una strategia più ampia verso il Medio Oriente, che non può limitarsi a una politica meramente orientata alla diminuzione dei flussi migratori o a un ritorno dei rifugiati.

Il fatto che il conflitto in Medio Oriente sia non solo proseguito, ma si sia anzi ampliato nel corso del 2024 obbliga l'Italia a un ripensamento strategico del suo approccio alla regione e del suo ruolo di possibile mediazione nel conflitto stesso. Roma – ma anche Bruxelles – dovrebbero prendere atto del fatto che le priorità strategiche di Israele non coincidono infatti necessariamente con quelle dell'Italia e dell'Europa. La riprova più evidente di questo disallineamento è stato l'attacco israeliano alle postazioni ovest dell'Unifil dove è stanziato il contingente italiano, che ha suscitato aspre critiche da parte del ministro della Difesa verso Israele. Roma ha storicamente investito personale e risorse in questa missione, finalizzata a garantire il rispetto della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1701, e ha interesse a che sia Israele che il Libano non la compromettano.

La strategia militare di Israele potrebbe inoltre entrare in conflitto con gli interessi economici dell'Italia. Il conflitto per procura ha infatti avuto un forte

⁷ "Italy to Return Ambassador to Syria after Decade-Long Absence", in *Euronews*, 26 luglio 2024, <https://www.euronews.com/2024/07/26/italy-to-return-ambassador-to-syria-after-decade-long-absence>.

⁸ Allan Kaval, "Italy Returns to Damascus, 12 Years after Last Ambassador's Departure", in *Le Monde*, 31 luglio 2024, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/07/31/italy-returns-to-damascus-twelve-years-after-its-last-ambassador-s-departure_6705551_4.html.

impatto sui commerci dell'Italia verso l'Asia che transitano attraverso il Mar Rosso. Gli attacchi dei miliziani Houthi hanno aumentato vertiginosamente i costi di assicurazione per le compagnie commerciali marittime italiane, modificato le rotte marittime dal Mediterraneo verso Capo Verde e diminuito considerevolmente l'attività dei porti italiani (Genova, Trieste e Gioia Tauro) e del canale di Suez in Egitto.

La caduta del regime in Siria e l'emergere di una nuova leadership di ribelli fortemente legata agli ambienti islamisti e della Fratellanza musulmana a Damasco mette ulteriormente a rischio la stabilità di Paesi chiave per l'Italia: primi tra tutti Egitto e Giordania dove si teme che le forze islamiste e gli ambienti della Fratellanza musulmana, già rafforzati dalla guerra d'Israele a Gaza, possano destabilizzare o anche rovesciare i regimi attualmente al potere. Una Siria governata da forze sunnite islamiste, combinata con la determinazione d'Israele a continuare la sua marcia contro l'Iran, potrebbe parimenti destabilizzare l'Iraq, dove l'Italia ha investito nella Coalizione per la lotta contro lo Stato Islamico e nella missione Nato a sostegno della riforma del settore della sicurezza.

L'Italia deve anche tenere presente quali sono i suoi possibili alleati in Medio Oriente, come i Paesi del Consiglio di cooperazione del Golfo (Ccg), con cui Roma e Bruxelles hanno interessi comuni nel mantenimento della stabilità regionale. In questo senso, l'Italia può fare leva sulle relazioni già costruite in ambito bilaterale e multilaterale, per un più forte coordinamento sulle crisi della regione. Roma può lavorare per consolidare la distensione tra Ccg e Iran, già in corso grazie alla mediazione della Cina, incentivare una coesistenza pacifica tra le sponde del Golfo e incoraggiare l'Iran a investire nella diplomazia più che nel sostegno militare ai suoi alleati parte dell'asse della resistenza⁹. Supportare un riorientamento strategico di Teheran è anche un passo nel definire i parametri di coesistenza tra questo e Israele. I Paesi del Golfo, così come Egitto, Giordania e Iraq, sono inoltre controparti cruciali per dare sostanza alla formula della "soluzione a due stati" in Israele e Palestina. Se è vero che l'orientamento politico dell'attuale governo israeliano non lascia intravedere molte speranze per l'ottenimento di un tale obiettivo, tuttavia, l'azione coordinata dell'Italia e

⁹ Maria Fantappiè e Bader Al-Saif, "The Saudi Solution?", in *Foreign Affairs*, 22 novembre 2024, <https://www.foreignaffairs.com/node/1132425>.

dell'Europa con quella dei Paesi del Ccg può aumentare le possibilità di riuscita, soprattutto considerando che alcuni Paesi della regione – l'Arabia Saudita in particolare – possono fare leva su una potenziale normalizzazione con Israele in cambio di passi in avanti verso una soluzione alla questione palestinese.

Per molto tempo l'Italia ha fatto riferimento al concetto di Mediterraneo allargato come area di interesse strategico. Questo concetto, tuttavia, necessita urgentemente una presa di coscienza di quelle che sono le priorità e gli interessi italiani di fronte a un Medio Oriente completamente trasformato dopo il 7 ottobre 2023.

5. Le politiche di difesa

di Nicolò Murgia e Alessandro Marrone

Nel 2024 si sono affermati e consolidati trend di instabilità politica a livello internazionale con un forte impatto sul piano della sicurezza. In questo contesto, nella visione del governo Meloni la politica di difesa italiana e lo strumento militare sono sempre più prominenti in un processo di progressiva integrazione con le altre politiche a tutela degli interessi nazionali. Ciò vale tanto nel Mediterraneo allargato all’Africa, con le missioni nel Mar Rosso e in Niger, quanto nell’ambito della politica industriale della difesa, con la riorganizzazione della Direzione nazionale Armamenti, e in cooperazioni molto ambiziose come il Global Combat Air Programme (Gcap) con Regno Unito e Giappone. Purtroppo, questo approccio non ha portato risultati congrui in ambito Nato, dove continua la sottorappresentazione dell’Italia nelle cariche apicali.

Tra le missioni sotto egida multilaterale, è di particolare rilevanza Eunavfor Aspides, avviata il 19 febbraio 2024 per rispondere agli attacchi degli Houthi contro il transito commerciale marittimo nel Mar Rosso e nel Golfo di Bab-el-Mandeb, e di cui l’Italia ha ottenuto il comando tattico imbarcato. La missione, approvata nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune dell’UE, si configura come eminentemente difensiva, con gli assetti impiegati volti a neutralizzare missili, droni e altre minacce al traffico marittimo nell’area delle operazioni¹. Questo approccio più misurato differenzia Aspides dalla missione Prosperity Guardian, guidata dagli Stati Uniti con partecipazione britannica, che conduce attacchi sul territorio yemenita volti a degradare le capacità offensive degli Houthi. Le fregate italiane nell’area hanno abbattuto nel corso dei mesi diversi droni lanciati dai miliziani, dimostrando una solida prontezza

¹ Servizio europeo per l’azione esterna, *EUNAVFOR Operation Aspides*, dicembre 2024, https://www.eeas.europa.eu/node/438446_en.

operativa contro questo livello di minacce. Con *Aspides*, l'Italia conferma la volontà di agire in un quadro di cooperazione europeo per la stabilizzazione del Mediterraneo allargato e la protezione degli interessi nazionali, assumendo un ruolo di responsabilità e adottando un approccio bilanciato al fine di mantenere equilibri e relazioni con i diversi Paesi della regione. Gli equilibri regionali sono stati ovviamente scossi dalla guerra tra Israele e il cosiddetto asse della resistenza a guida iraniana a seguito degli attacchi di Hamas del 7 ottobre 2023. L'Italia ha confermato il proprio ruolo di leadership nella missione Unifil in Libano, nonostante l'escalation tra Israele e Hezbollah abbia esposto il contingente italiano e degli altri Paesi contributori al fuoco diretto delle parti in conflitto. Questo sviluppo, verificatosi a partire da ottobre 2024, ha innalzato in modo significativo il livello di rischio della missione. Il ministro Crosetto ha quindi chiesto una revisione delle regole d'ingaggio che permetta ai militari Unifil di operare con maggiore sicurezza, mozione che ha trovato il sostegno di 16 Paesi UE presenti nella missione². Il governo ha inoltre ribadito che un'eventuale valutazione circa la presenza dei soldati coinvolti nella missione dovrebbe riflettere una decisione dell'Onu³. Questa posizione conferma l'importanza di organizzazioni multilaterali come le Nazioni Unite nel posizionamento italiano sulle principali dinamiche internazionali, anche nel Mediterraneo allargato, e soprattutto nel dibattito pubblico al riguardo.

Sempre con un'attenzione specifica rivolta al Mediterraneo allargato, il Documento programmatico pluriennale (Dpp) 2024-2026⁴ delinea una serie di priorità e obiettivi per la difesa italiana. Nel Dpp si registra in particolare un rafforzato interesse per il continente africano, altro quadrante strategico afferente al Mediterraneo allargato dove è necessario tutelare gli interessi nazionali e contrastare le attività ostili di attori terzi, che minano una presenza italiana allo stato attuale "marginalizzata", come si nota nello stesso Dpp. L'attenzione verso gli interessi strategici di natura primariamente economica ed energetica che si articolano sul continente porta la visione della Difesa a

² "Riunione dei 16 Paesi UE dell'Unifil: 'Necessario rivedere le regole d'ingaggio'", in *RaiNews*, 16 ottobre 2024, <https://www.rainews.it/articoli/2024/10/riunione-dei-16-paesi-ue-unifil-necessario-rivedere-le-regole-dingaggio-28fb4c1f-ac54-4abf-ac39-86a351d5c3bc.html>.

³ "Crosetto dopo attacco di Israele all'Unifil: 'Potrebbe essere un crimine di guerra'", in *Sky TG24*, 10 ottobre 2024, <https://tg24.sky.it/mondo/2024/10/10/crosetto-conferenza-stampa-attacco-contro-unifil>.

⁴ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2024-2026*, settembre 2024, https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2024-2026_final_firmato.pdf.

integrarsi con il Piano Mattei per l’Africa, inserendosi dunque in una prospettiva nazionale più ampia.

La politica di difesa verso questo quadrante solleva due interrogativi principali⁵. Il primo riguarda la gestione della competizione da un lato con Cina e Russia, chiaramente antitetici agli interessi italiani, e dall’altro con altri attori regionali ed extra-regionali, come la Francia, la Turchia e i Paesi del Golfo, con cui l’Italia non ha rivalità sistemiche ma con i quali si confronta nel contesto africano caratterizzato da crescenti conflittualità. Il secondo attiene alla scelta di operare autonomamente o in cooperazione con l’Europa, poiché non emerge in modo chiaro se il supporto ai Paesi africani sarà sviluppato in collaborazione con i partner europei o in modo bilaterale.

In questo senso, la missione bilaterale italiana in Niger Misin dimostra la capacità e volontà della Difesa di operare autonomamente da quadri di cooperazione multilaterale. Nell’arco del 2024, su richiesta della nuova giunta militare nigerina, sia Francia che Stati Uniti, i due Paesi con i contingenti più rilevanti in termini di personale e assetti, hanno interrotto le proprie missioni nel Paese. Se si considera che in parallelo il Niger si è avvicinato significativamente alla Russia, stringendo un accordo di cooperazione militare, lo scenario in cui si muove l’Italia come unico partner “occidentale” rimasto a operare nel Paese presenta un elevato livello di complessità. Tuttavia, sulla base dell’apprezzamento per la presenza e l’operato delle forze italiane in Niger, e in considerazione della rilevanza del Paese e dell’intera fascia saheliana per gli equilibri del Mediterraneo allargato, l’Italia si è finora posizionata in modo potenzialmente vantaggioso. Le delicate scelte che questa presenza richiede, e che riflettono un più elevato livello di autonomia nazionale rispetto ai quadri Onu e UE, sono e saranno determinanti per operare in un contesto caratterizzato da forte competizione strategica a tutela degli interessi nazionali.

Più in generale, nel 2024 si conferma l’ambizione e la propensione italiana verso la partecipazione a un elevato numero di missioni all’estero, incluso l’avvio di tre nuove missioni, con un focus sul Mediterraneo allargato e un dispiegamento massimo di 11.166 militari. Considerando che l’Italia è

⁵ Nicolò Murgia, “Priorità e obiettivi della Difesa nel Documento Programmatico 2024-2026”, in *AffarInternazionali*, 18 novembre 2024, <https://www.affarinternazionali.it/?p=110238>.

impegnata attualmente in 36 missioni, vi è il rischio il Paese contribuisca a un ampio numero di operazioni, anche robuste e/o in scenari particolarmente instabili, senza però poi tradurre questo impegno in un corrispondente livello di influenza nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui fa parte.

Questa mancata capitalizzazione politica dell'impegno militare nel quadro multilaterale è particolarmente evidente nel caso della Nato. Dall'ottobre 2022 l'Italia è nazione guida (*framework nation*) del battaglione multinazionale alleato in Bulgaria, con circa 740 unità e i relativi assetti, nel quadro della Enhanced Vigilance Activity avviata dall'Alleanza in chiave di deterrenza e difesa rispetto alla Russia e che vede l'Italia anche parte del contingente alleato in Ungheria. Sempre sul fianco est, Roma contribuisce inoltre con circa 200 unità alla Enhanced Forward Presence Nato in Lettonia. L'Aeronautica Militare impiega periodicamente Eurofighter e F-35 per l'*air policing* dei Paesi Baltici e della Romania, che è assicurato costantemente da anni per Slovenia e Albania. Inoltre, dall'ottobre 2024 l'Italia ha di nuovo il comando della missione Nato Kfor in Kosovo, impiegando il contingente più numeroso (circa 850 unità). Considerando anche la partecipazione della Marina Militare a importanti esercitazioni e attività nel Mare del Nord, nonché il contributo significativo dell'Italia alla deterrenza nucleare Nato in termini di basi e assetti, l'impegno militare del Paese nell'Alleanza atlantica è a 360 gradi in termini sia geografici che militari.

L'impegno politico è invece concentrato sul "fianco sud" della Nato, e ha visto Roma promuovere una riflessione alleata sul vicinato meridionale tramite la costituzione di un apposito gruppo di esperti – compreso un rappresentante italiano – il cui rapporto⁶ è stato discusso al vertice di Washington dello scorso luglio. Poco dopo lo spagnolo Javier Colomina è stato nominato Rappresentante speciale della Nato per il vicinato meridionale⁷, carica a cui aspirava anche il governo Meloni. La mancata nomina di un candidato italiano aumenta la sottorappresentazione dell'Italia ormai da oltre un decennio nel vertice politico-istituzionale dell'Alleanza. L'ultimo vicesegretario generale

⁶ Independent Expert Group Supporting NATO's Comprehensive and Deep Reflection Process on the Southern Neighbourhood, *Final Report*, 7 maggio 2024, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-NATO-South-Report.pdf.

⁷ Nato, *NATO Secretary General Announces the Appointment of New Special Representative for the Southern Neighbourhood*, 23 luglio 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_228160.htm.

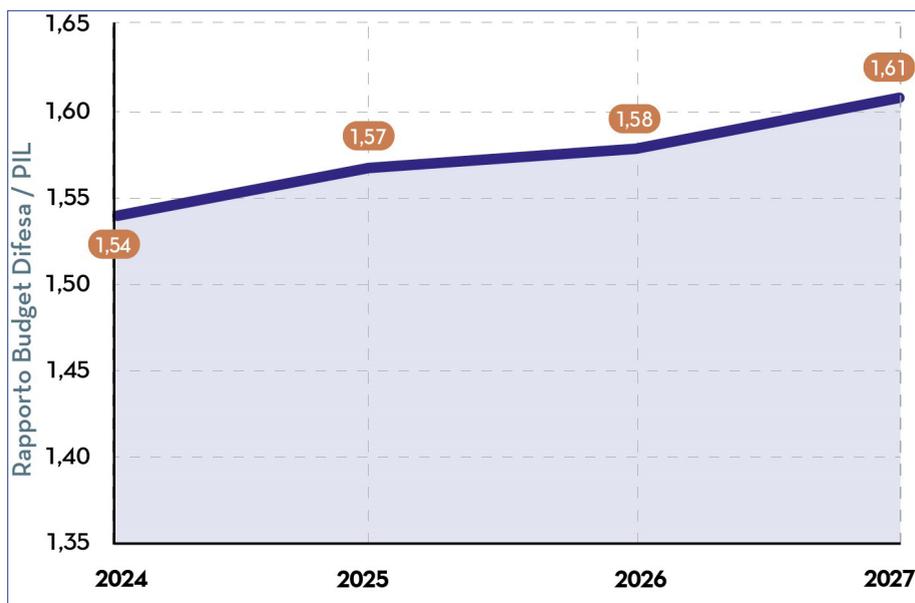
della Nato espresso dall'Italia risale infatti al 2012, carica sino ad allora ricoperta da un italiano per oltre un trentennio, e l'ultimo segretario generale addirittura al 1971. Tale sottorappresentazione evidentemente va ben oltre il mandato dell'attuale governo; tuttavia la trattativa sul successore del norvegese Jens Stoltenberg, quarto segretario generale consecutivo proveniente dal nord Europa, conclusasi con la nomina dell'olandese Mark Rutte al vertice dell'organizzazione, sarebbe stata l'occasione per ottenere una nomina italiana come vicesegretario o almeno assistente del segretario generale. Il nuovo vice nominato a novembre 2024 è stata invece l'ex ministra della Difesa della Macedonia del Nord Radmila Šekerinska. La nomina del Capo di Stato Maggiore della Difesa Giuseppe Cavo Dragone a presidente del Comitato militare Nato è un risultato positivo, ma non compensa la sottorappresentazione dell'Italia nelle posizioni davvero apicali in considerazione del ruolo molto limitato del Comitato militare nel *policy-making* Nato.

A livello di organizzazione interna, sulla base della visione espressa dal Dpp firmato dal ministro Crosetto, la tutela degli interessi nazionali "ovunque essi siano minacciati" è riconosciuta come una delle tre funzioni imprescindibili della Difesa, assieme alla difesa dello Stato e al contributo alla ricerca e allo sviluppo del settore industriale nazionale, con un chiaro riferimento al contributo della difesa alla crescita economica del Paese. Al riguardo, il 2024 ha visto la separazione della Direzione nazionale Armamenti dal segretario generale della Difesa, tramite un apposito atto normativo⁸. Nel nuovo quadro giuridico, il direttore nazionale degli Armamenti, in linea con le indicazioni del ministro della Difesa e le direttive operative del Capo di Stato Maggiore della Difesa, ha il compito di proporre iniziative volte a integrare gli obiettivi del Ministero con la strategia nazionale nei settori economico-industriale, tecnologico e scientifico. Il segretario generale, invece, continuerà a occuparsi della gestione complessiva dello strumento militare, con funzioni di indirizzo e coordinamento su tematiche come il personale, gli aspetti legali e amministrativi legati agli acquisti, i servizi e le infrastrutture.

⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 giugno 2024, n. 99: *Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, concernente il Testo Unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare, in materia di organizzazione del Ministero della difesa...*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2024-06-20;99>.

Il bilancio ordinario della Difesa per il 2024 è stato di 29,18 miliardi di euro, in crescita rispetto ai 27,75 miliardi del 2023. Il ministro Crosetto, presentando il Dpp al Senato, ha evidenziato che nel 2024 il budget complessivo della difesa rappresenta l'1,54 per cento del Pil, con una tendenza al rialzo che dovrebbe superare l'1,60 per cento entro il 2027⁹ (Figura 5).

Figura 5 | Rapporto budget difesa/Pil



Fonti: Senato, *Resoconto stenografico n. 21* (bozza), cit.

Questo aumento porta il Paese più vicino al requisito sottoscritto nel 2014 dall'Italia in ambito Nato del 2 per cento del Pil nella difesa, un obiettivo finora raggiunto da 23 dei 32 membri dell'alleanza. Per il 2024 gli investimenti più significativi sono dedicati all'*air combat* e alla difesa aerea e missilistica, con l'acquisto – in un orizzonte pluriennale – di 24 Eurofighter, 25 F-35, e la conferma dell'impegno sul Gcap con uno stanziamento di 8,8 miliardi fino

⁹ Senato, *Audizione del ministro della Difesa sul Documento programmatico pluriennale per la Difesa, per il triennio 2024-2026* (video), 7 novembre 2024, <https://webtv.senato.it/webtv/commissioni/documento-programmatico-pluriennale-la-difesa-triennio-2024-2026-audizione-del>; e *Resoconto stenografico n. 21* (bozza), <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/leg19/file/repository/commissioni/stenografici/19/Comm03/3a-20241107-CG-BOZZA.pdf>.

al 2050. A questo si aggiunge l'impegno nell'acquisizione di cinque batterie di Samp/T e il completamento della sesta, particolarmente rilevante in considerazione della cessione all'Ucraina di due delle cinque batterie di cui disponeva originariamente l'Italia all'inizio dell'invasione russa del 2022.

Nel campo aeronautico il 2024 è stato un anno di progressi importanti per la cooperazione tra Italia, Regno Unito e Giappone sul Gcap. I parlamenti dei tre Paesi hanno ratificato la creazione di una organizzazione internazionale¹⁰ per gestire il programma di sviluppo, acquisizione ed export di un velivolo da combattimento di sesta generazione, su un piano paritetico e di co-leadership. A dicembre 2024 Leonardo, Bae Systems e Japan Aircraft Industrial Enhancement hanno annunciato l'accordo su una joint venture industriale per realizzare il velivolo¹¹, di cui ciascuna delle tre aziende detiene un terzo delle azioni. Sia l'organizzazione internazionale che la joint venture avranno il proprio quartier generale nel Regno Unito e sedi operative nei tre Paesi, mentre il primo amministratore delegato dalla nuova società sarà italiano. Si tratta del più importante programma aeronautico in assoluto per Londra, Roma e Tokyo, che li impegna in una partnership pluri-decennale e coinvolge gran parte delle rispettive industrie nazionali dell'aerospazio e difesa su un ampio ventaglio di tecnologie di punta.

In ambito di sistemi di terra, con il supporto della Difesa, Leonardo e Rheinmetall hanno siglato una partnership tramite la firma di un memorandum e la creazione di una joint venture paritetica. In particolare, sulla base delle piattaforme già sviluppate da Rheinmetall, il Panther e il Lynx, per l'Italia la joint venture dovrebbe realizzare rispettivamente un carro armato in sostituzione dell'Ariete e un veicolo da combattimento della fanteria (*infantry fighting vehicle*, Ifv) in sostituzione del Dardo¹². L'accordo prevede che il 60 per cento delle attività sia collocato in Italia, oltre alla creazione di un polo terrestre con

¹⁰ Servizio Studi della Camera, "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'istituzione dell'organizzazione governativa internazionale GCAP, fatta a Tokyo il 14 dicembre 2023", in *Dossier di documentazione*, n. 365 (21 ottobre 2024), <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/ES0235.htm>.

¹¹ Leonardo, *GCAP, l'accordo tra i partner industriali sulla stampa internazionale*, 16 dicembre 2024, <https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/gcap-agreement-between-industry-partners>.

¹² Leonardo, *Leonardo e Rheinmetall: accordo strategico per lo sviluppo della nuova generazione di sistemi di difesa terrestre*, 3 luglio 2024, <https://www.leonardo.com/it/press-release-detail/-/detail/03-07-2024-leonardo-and-rheinmetall-sign-a-strategic-partnership-for-the-development-of-the-next-land-defense-systems>.

sede operativa a La Spezia. Dopo decenni di investimenti molto limitati nelle piattaforme terrestri, la sfida è sviluppare e avviare la produzione dei due nuovi sistemi in tempi congrui alla luce dello scenario internazionale caratterizzato dalla minaccia russa e dal crescente impegno italiano per la deterrenza e difesa sul fianco orientale Nato. In Europa, l'accordo tra le due aziende rappresenta un importante consolidamento della cooperazione italo-tedesca nella difesa, che aveva già visto un *Action Plan* bilaterale più ampio siglato dai rispettivi governi alla fine del 2023.

6. Le politiche energetiche e climatiche

di Pier Paolo Raimondi

Nel 2024 la politica energetica e climatica italiana è stata caratterizzata da una combinazione di continuità e cambiamento rispetto all'anno precedente¹. Il governo Meloni ha da un lato continuato a lavorare sul tema della sicurezza energetica nazionale; dall'altro, ha espresso in maniera crescente le proprie riserve sulla configurazione del Green Deal, a livello di tempi e scelte tecnologiche, promuovendo un approccio più "realistico" al fine di proteggere la competitività industriale nazionale ed europea.

Per quanto riguarda la sicurezza energetica, l'Italia ha potuto beneficiare di un relativo miglioramento dei fondamentali nel 2024 grazie alla combinazione di stoccaggi pieni e riduzione della domanda di gas. Tuttavia, l'ambizione di rendere l'Italia un hub energetico e i piani di diversificazione energetica hanno incontrato dei problemi a causa di alcune fragilità geopolitiche ed energetiche specialmente nella sponda sud del Mediterraneo. Le importazioni dai Paesi nordafricani e mediorientali hanno sperimentato alcune interruzioni a causa di riparazioni alle infrastrutture (nel caso algerino)², di perduranti tensioni politiche (nel caso libico)³ e della combinazione di crescente domanda energetica interna e limiti sulla produzione (nel caso egiziano)⁴.

¹ Margherita Bianchi, "Le politiche energetiche e climatiche", in Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (a cura di), *Il governo Meloni alla prova. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2023*, Roma, IAI, gennaio 2024, p. 52-58, <https://www.iai.it/it/node/18027>.

² Fatima Sadouki, "Gas, Algeria: esportazioni potrebbero calare un 4% nel 2024", in *Montel News*, 24 settembre 2024, <https://montelnews.com/it/news/b0ce3cee-7319-43c3-9809-de5120973c4a/gas-algeria-esportazioni-potrebbero-calare-un-4-nel-2024>.

³ James Cockayne, "Libya Gas Exports At 13-Year Low", in *MEES*, 8 marzo 2024, <https://www.mees.com/2024/3/8/oil-gas/libya-gas-exports-at-13-year-low/e4454a10-dd53-11ee-9b40-6112bd6ad531>.

⁴ US Energy Information Administration, *Country Analysis Brief: Egypt*, 13 agosto 2024, <https://www.eia.gov/international/analysis/country/EGY>.

Inoltre le tensioni geopolitiche nel Medio Oriente a seguito del 7 ottobre 2023 hanno fortemente influenzato il commercio globale di gas naturale liquefatto (Gnl). Da inizio 2024 il traffico attraverso il Mar Rosso è stato praticamente interrotto a causa dei rischi legati agli attacchi condotti dagli Houthis yemeniti alle navi commerciali⁵. Tale interruzione ha avuto un impatto negativo sulle esportazioni del Qatar verso l'Europa, con conseguenze significative per l'Italia di cui Doha è il primo fornitore⁶. Nonostante i problemi sul fronte dell'offerta, è importante notare come la domanda di gas in Italia sia a sua volta fiaccata dalla combinazione di una crescita di alternative energetiche (rinnovabili nel settore elettrico) e incertezza economica, con ripercussioni sulla domanda del settore industriale, che ha subito una contrazione del 4,6 per cento nel primo semestre rispetto al 2023⁷.

Per quanto riguarda la politica energetica nazionale, in seguito alla valutazione della Commissione europea sulla bozza presentata nell'estate 2023, il governo ha inviato la versione definitiva del Piano nazionale integrato energia e clima (Pniec) rispettando la scadenza di fine giugno 2024⁸. Nonostante gli obiettivi ambiziosi previsti per le rinnovabili, alcuni osservatori hanno criticato il Piano per il poco realismo e la scarsa ambizione, anche considerando il ruolo di rilievo che continua a essere previsto per il gas naturale⁹. Secondo il Pniec, al 2030 la capacità di rinnovabili complessiva dovrebbe aumentare fino a 131 GW nel 2030 dai 61 GW nel 2022 per poter soddisfare il 39,4 per cento del consumo energetico finale lordo (Figura 6), quota che aumenta al 63,4 per cento se si considera la sola domanda elettrica¹⁰. Nell'ultimo anno si è registrato un

⁵ International Energy Agency, *Global Gas Security Review 2024*, ottobre 2024, <https://www.iea.org/reports/global-gas-security-review-2024>.

⁶ Clio Ho e Aly Blakeway, "Red Sea Tensions Spark Italian LNG Buying Interest: Sources", in *S&P Global Commodity Insights*, 22 gennaio 2024, <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/lng/012224-red-sea-tensions-spark-italian-lng-buying-interest-sources>; Carlo Frappi et al., *Focus Sicurezza energetica*, n. 11 (ottobre 2024), https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/focus/ISPI_FOCUS_SE_11.pdf.

⁷ "In calo i consumi di gas in Italia: il primo semestre 2024 con i dati più bassi", in *QualEnergia*, 20 agosto 2024, <https://www.qualenergia.it/?p=539998>.

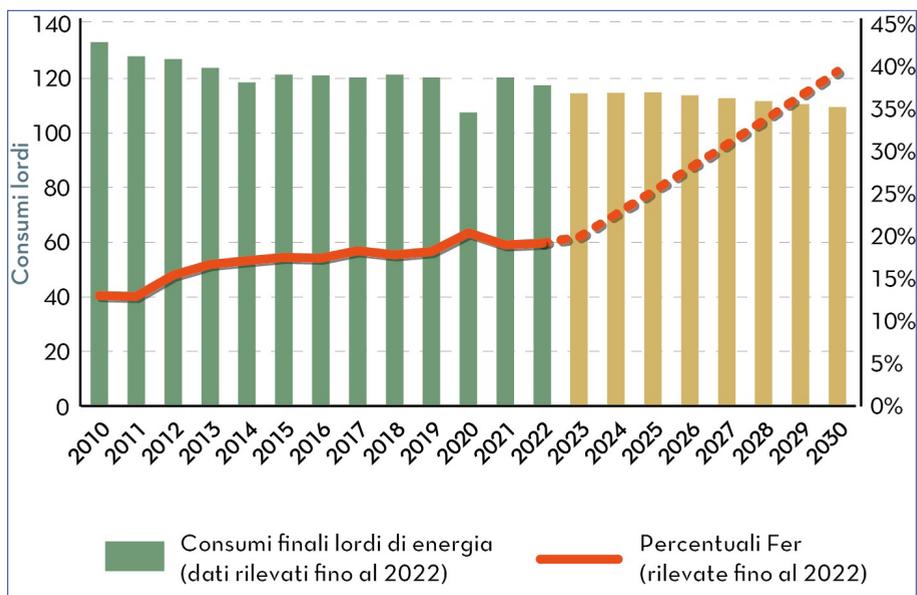
⁸ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (Mase), *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, giugno 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5ef1819e-1c42-446f-91d0-abb9cf7719e8_it.

⁹ Michele Soldavini, "Quanto servirebbe un buon PNIEC", in *RiEnergia*, 11 settembre 2024, <https://rienergia.staffettaonline.com/articolo/35549/Quanto+servirebbe+un+buon+PNIEC/Soldavini>.

¹⁰ Mase, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, cit., p. 97.

continuo aumento della capacità rinnovabile installata (+6 GW nei primi 10 mesi del 2024¹¹) rispetto agli anni precedenti alla crisi energetica. Per raggiungere la quota di 131 GW fissata dal Pniec, è stimato che sia necessario un tasso annuo minimo di 5-8 GW in maniera costante¹².

Figura 6 | Traiettoria della quota complessiva delle fonti di energia rinnovabile



Fonte: Mase, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, cit.

Il mantenimento di tale tasso di crescita pare tuttavia essere ostacolato da una *governance* frammentata e talvolta poco favorevole, come testimoniano anche alcuni sviluppi normativi dell'ultimo anno. A seguito del decreto ministeriale Aree idonee, che frammenta ulteriormente la *governance*, le regioni definiscono le aree idonee per l'installazione di rinnovabili. I rischi di tale decreto sono visibili dal caso sardo, dove la regione ha definito il 99 per cento del territorio non idoneo ponendo una moratoria anche sui cantieri già aperti e danneggiando

¹¹ Terna, *Terna: nei primi dieci mesi del 2024 6 GW di nuova capacità rinnovabile, superato il dato dell'intero 2023*, 25 novembre 2024, <https://www.terna.it/it/media/comunicati-stampa/dettaglio/consumi-elettrici-ottobre-2024>.

¹² Pier Paolo Raimondi, *Reconciliation of Energy Security and Climate Objectives: The Case of Italy*, Roma, IAI, gennaio 2024, <https://www.iai.it/it/node/17983>.

lo sviluppo futuro¹³. Un altro ostacolo normativo è il decreto legge Agricoltura, che vieta nuovi impianti fotovoltaici su qualunque tipo di terreno agricolo, nonostante l'uso del terreno agricolo sia considerato necessario per poter raggiungere gli obiettivi al 2030¹⁴. Questi sviluppi legislativi mostrano come ci sia una certa reticenza a sostenere lo sviluppo delle rinnovabili e raggiungere i target fissati. In parallelo, nel Pniec si contempla anche uno scenario che attribuisce un ruolo potenzialmente decisivo al nucleare, che potrebbe arrivare a produrre tra l'11 e il 20 per cento del fabbisogno al 2050¹⁵, in nome della neutralità tecnologica. Lo sviluppo nucleare in Italia deve però scontare numerose sfide economiche, regolatorie e politiche che rendono alquanto improbabile un suo significativo sviluppo nel breve termine.

Una novità senz'altro positiva è la presentazione della prima Strategia nazionale sull'idrogeno¹⁶, che era attesa dalla pubblicazione delle Linee guida preliminari per la Strategia nazionale idrogeno, elaborate a fine del 2020 dall'allora Ministero dello Sviluppo economico. La strategia disegna diversi scenari di domanda, produzione e importazioni principalmente di idrogeno verde (prodotto da rinnovabili) ma considera anche quello blu (prodotto da gas naturale accoppiato all'uso della cattura e stoccaggio del carbonio) e quello prodotto da nucleare, nonostante le difficoltà correlate¹⁷. Nella Strategia, l'infrastruttura è essenziale anche per creare e consolidare interdipendenze tra i Paesi del Nord Africa ed europei. Il progetto infrastrutturale principale è il SouthH2 Corridor, che porterà idrogeno (verde) dall'Algeria fino alla Germania passando per Italia e Austria e che ha registrato un crescente supporto politico. Dopo l'intesa dei tre Paesi europei coinvolti¹⁸, la Commissione ha inserito il progetto nella sesta lista dei Progetti di interesse comune dell'UE¹⁹. Da notare l'estensione della

¹³ Antonio Junior Ruggiero, "La Sardegna approva le aree idonee. 'Game over' per le rinnovabili?", in *QualEnergia*, 4 dicembre 2024, <https://www.qualenergia.it/?p=554345>.

¹⁴ Michele Soldavini, "Quanto servirebbe un buon PNIEC", cit.

¹⁵ Mase, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, cit., p. 93.

¹⁶ Mase, *Strategia nazionale idrogeno*, novembre 2024, <https://www.mase.gov.it/sites/default/files/Strategia%20Nazionale%20Idrogeno.pdf>.

¹⁷ Massimiliano Cassano, "Anche CCS e nucleare nella fin troppo ambiziosa strategia italiana sull'idrogeno", in *QualEnergia*, 27 novembre 2024, <https://www.qualenergia.it/?p=553226>.

¹⁸ Celestina Dominelli, "Idrogeno: intesa tra Italia, Germania e Austria per il SouthH2 Corridor. Ecco cos'è e quali saranno i benefici", in *Il Sole 24 Ore*, 30 maggio 2024, <https://www.ilsole24ore.com/art/idrogeno-intesa-italia-germania-e-austria-il-south2-corridor-ecco-cos-e-e-quali-saranno-benefici-AGAaxyJ>.

¹⁹ Snam, *Snam: SouthH2 Corridor e Callisto Mediterranean CO2 Network confermati Progetti di Interesse Comune dell'Unione Europea*, 8 aprile 2024, <https://www.snam.it/it/media/news-e-comunicati-stampa/comunicati-stampa/2024/snam-south2-corridor-callisto-co2-network-pci-unione-europea.html>.

collaborazione in merito attraverso un memorandum d'intesa tra compagnie dei tre Paesi europei e le algerine Sonatrach e Sonelgaz²⁰.

Per quanto riguarda la politica energetica e climatica europea, il governo ha espresso sempre più chiaramente le sue riserve nei confronti dell'approccio "ideologico" del Green Deal, identificato come il principale responsabile della deindustrializzazione europea e nazionale²¹. Proprio il ritorno della politica industriale, la competizione internazionale attorno alle tecnologie verdi e infine la riconfigurazione del quadro politico europeo e globale verificatasi nel 2024 hanno contribuito a una riconsiderazione delle priorità energetiche e climatiche²². Favoriti dal nuovo contesto politico-economico europeo, diversi gruppi politici e stati membri, Italia inclusa, hanno chiesto di rivedere alcune regole climatiche, come quelle relative alla decarbonizzazione dei trasporti, alla luce della crescente crisi industriale del settore²³.

Se da un lato l'Europa ha proseguito il proprio sforzo legislativo per affrontare la competizione sulle tecnologie verdi nelle sue diverse declinazioni, con l'adozione di alcuni provvedimenti chiave come il Regolamento sull'industria a zero emissioni nette e il Regolamento sulle materie prime critiche, il tema della competitività dell'industria europea si è posto con ancor maggior urgenza al centro del dibattito pubblico in concomitanza con il ricambio dei vertici delle istituzioni continentali²⁴. Il rapporto redatto da Mario Draghi e pubblicato a settembre ha sottolineato la necessità di riforme importanti a sostegno della competitività economica europea, stimando in circa 800

²⁰ Snam, *Sonatrach, Sonelgaz, VNG, Snam, Seacorridor e Verbund Green Hydrogen firmano un Memorandum d'intesa relativo all'idrogeno verde*, 14 ottobre 2024, <https://www.snam.it/it/media/news-e-comunicati-stampa/comunicati-stampa/2024/snam-e-altri-partner-firmano-Mou-idrogeno-verde.html>.

²¹ Governo, *Intervento del Presidente Meloni all'Assemblea di Confindustria*, 18 settembre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26577>.

²² Lorenzo Colantoni e Margherita Bianchi, *Green Deal Watch*, n. 14 (ottobre 2024), <https://www.iai.it/it/node/19001>.

²³ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Mimit, non paper auto e siderurgia al centro del confronto Urso-sindacati*, 26 novembre 2024, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/mimit-non-paper-auto-e-siderurgia-al-centro-confronto-urso-sindacati>; e Robert Hodgson e Vincenzo Genovese, "Italy, Germany Join Carmakers in Call to Rethink Internal Combustion Engine Ban", in *Euronews*, 25 settembre 2024, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/09/25/italy-germany-join-carmakers-in-call-to-rethink-internal-combustion-engine-ban>.

²⁴ Ursula von der Leyen, *La scelta dell'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea, 2024-2029*, 18 luglio 2024, https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_it.

miliardi di euro all'anno gli investimenti necessari per non rimanere indietro rispetto ai *competitor*²⁵ e ponendo la questione del ricorso a forme di risorse europee comuni per affrontare le numerose sfide correlate senza frammentare l'Unione. Il rapporto pone enfasi sulla decarbonizzazione dei settori produttivi, in particolare quelli energivori, attraverso una politica industriale europea²⁶. Queste considerazioni rendono il rapporto Draghi una base solida per lo sviluppo del Patto europeo per l'industria pulita promesso dalla presidente Ursula von der Leyen entro i primi 100 giorni del suo secondo mandato, e che dovrebbe sostenere la competitività industriale europea e il raggiungimento dei target di decarbonizzazione attraverso la stabilizzazione dei prezzi dell'energia, favorendo al contempo gli investimenti in innovazione grazie a un nuovo Fondo europeo per la competitività²⁷.

Il nuovo contesto politico ed economico rischia in ogni caso di mettere in secondo piano il contrasto al cambiamento climatico. Le azioni volte a mitigazione e adattamento, sia a livello nazionale che internazionale, devono accelerare in modo decisivo e costante in questo decennio se si vogliono raggiungere i target fissati dagli Accordi di Parigi. Tuttavia, le incertezze nazionali sembrano facilmente riscontrabili anche nella diplomazia energetica e climatica italiana, non solo per quanto riguarda la mitigazione ma anche per quello che concerne l'adattamento, nonostante i diversi tragici episodi causati da eventi naturali avvenuti nel 2024²⁸.

La premier Meloni ha deciso di partecipare alla Cop29 tenutasi in Azerbaijan, partner energetico chiave per l'Italia. Durante il suo discorso, Meloni ha riaffermato i target e successi registrati durante la Cop28 a Dubai l'anno precedente²⁹, anche se ha ribadito la necessità di perseguire un approccio più 'realistico' caratterizzato da 'un mix energetico equilibrato' composto da

²⁵ Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, settembre 2024, https://commission.europa.eu/node/32880_en.

²⁶ Simone Tagliapietra, "Draghi's Industrial Masterplan Has Decarbonisation at Its Core", in *Bruegel First Glance*, 9 settembre 2024, <https://www.bruegel.org/node/10273>.

²⁷ Jean Pisani-Ferry, Simone Tagliapietra e Laurence Tubiana, "The EU Needs a Strong Clean Industrial Deal", in *Project Syndicate*, 15 novembre 2024, <https://prosyn.org/nnphoBG>.

²⁸ Agenzia europea dell'ambiente, *Extreme Weather: Floods, Droughts and Heatwaves*, aggiornato al 4 dicembre 2024, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/extreme-weather-floods-droughts-and-heatwaves>.

²⁹ Governo, *COP29, l'intervento del Presidente Meloni*, 13 novembre 2024, <https://www.governo.it/it/node/27040>.

numerose e diverse tecnologie oltre a quelle rinnovabili. Oltre a non menzionare piani per un abbandono delle fonti fossili come stabilito nella Cop28, Meloni ha posto l'enfasi sull'energia nucleare da fusione, che è una tecnologia ancora di là da venire³⁰. Nel suo discorso a Baku, il tema dell'adattamento e del clima è stato largamente ignorato nonostante la sua centralità per molte regioni, in primis l'Africa. Lo stesso Piano Mattei sembra essere ancora carente per quanto riguarda la dimensione climatica e di adattamento, nonostante quest'ultima sia cruciale per i Paesi africani³¹. Il tema dell'adattamento al cambiamento climatico rimane secondario anche a livello nazionale: se finalmente si è arrivati all'approvazione del Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Pnacc)³² dopo anni di attesa, quest'ultimo appare tuttavia ancora deficitario in materia di azioni concrete e soluzioni finanziarie³³.

A fronte di queste numerose sfide climatiche ed energetiche, il 2025 si prospetta un anno decisivo. Sul fronte della sicurezza energetica, il governo dovrà affrontare le rimanenti sfide strutturali che influenzeranno ancora volatilità dei prezzi e stabilità delle forniture: dai ritardi relativi ai nuovi progetti Gnl al riempimento degli stoccaggi e al futuro della rotta ucraina dopo la scadenza del contratto tra la russa Gazprom e l'ucraina Naftogaz a fine 2024 che prevedeva il transito di gas russo verso l'Europa e che ha garantito circa 14 miliardi di metri cubi di gas per il mercato europeo nel 2024³⁴. Al contempo, l'Italia dovrà contribuire in sede europea a definire le politiche necessarie ad adattare il Green Deal al nuovo contesto industriale e geopolitico, tenendo conto del necessario coordinamento tra iniziative europee e nazionali. Infine, il governo sarà chiamato anche a concretizzare sempre di più i progetti legati al Piano Mattei, anche in partnership con altri piani e iniziative europee e internazionali, in modo da poterne sostanziare l'impatto anche agli occhi delle controparti africane.

³⁰ Giulio Meneghello, "Il dubbio pragmatismo materno di Meloni alla Cop 29", in *QualEnergia*, 13 novembre 2024, <https://www.qualenergia.it/?p=551535>.

³¹ Organizzazione meteorologica mondiale, *Africa Faces Disproportionate Burden from Climate Change and Adaptation Costs*, 2 settembre 2024, <https://wmo.int/node/23135>.

³² Mase, *Clima: Approvato il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici*, aggiornato al 2 gennaio 2024, <https://www.mase.gov.it/node/18233>.

³³ WWF Italia, *Piano Nazionale di Adattamento, tanto rumore per nulla?*, 3 gennaio 2024, <https://www.wwf.it/?p=441096>.

³⁴ Commissione europea, *End of Transit via Ukraine – Information from the Conclusions of the Commission's Assessment*, 31 dicembre 2024, https://energy.ec.europa.eu/document/download/e8a46964-f29b-44f8-9410-689f9e34463b_en.

7. Le politiche migratorie

di Luca Barana

Nel corso del 2024 il governo guidato da Giorgia Meloni si è concentrato sul consolidamento delle principali linee d'azione nel campo delle migrazioni già inaugurate nel corso dell'anno precedente, come l'applicazione dell'accordo dell'UE con la Tunisia e la conclusione dei negoziati europei sul nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo. A ciò si sono aggiunti i primi passaggi concreti previsti dal protocollo d'intesa firmato con l'Albania nel novembre 2023. L'azione di governo è stata caratterizzata da un equilibrio, talvolta precario, fra il pragmatismo dettato dal contesto (migratorio, economico e sociale) e le spinte identitarie ispirate dall'agenda di almeno due dei partiti che compongono la maggioranza (Fratelli d'Italia e Lega).

Nel complesso, il quadro dei movimenti migratori verso l'Italia è cambiato profondamente. Dopo tre anni di crescente intensificazione dei flussi attraverso il Mediterraneo centrale, nel 2024 si è verificata la prima inversione di tendenza dal 2020 (Figura 7).

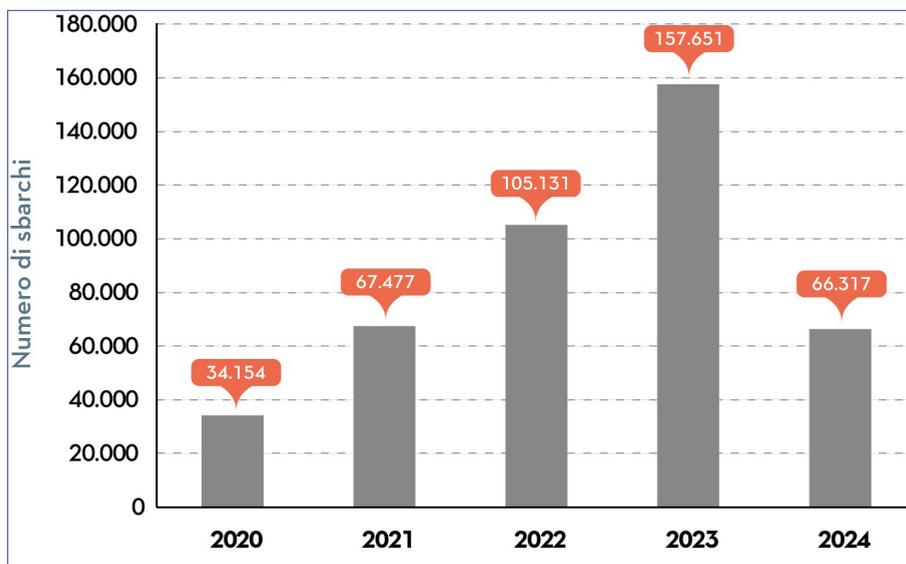
Il numero di migranti sbarcati sulle coste italiane è infatti sceso a circa 66.000, rispetto agli oltre 157.000 dell'anno precedente¹. Inoltre, si è registrato un cambiamento nei Paesi di partenza sulle coste africane: se fra 2022 e 2023 la Tunisia era temporaneamente diventata il primo Paese di imbarco per migranti e richiedenti asilo, nel corso del 2024 la Libia è tornata a ricoprire questo ruolo, con oltre il 60 per cento delle partenze², in linea con le tendenze del decennio precedente. Il cambiamento si è riflesso anche nelle nazionalità prevalenti fra

¹ Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2024, <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/node/1300>.

² Elaborazione dell'autore su dati dell'Unhcr: *Italy – Weekly Snapshot (02 Dec–08 Dec 2024)*, 9 dicembre 2024, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/113010>.

coloro che hanno raggiunto l'Italia, fra cui spicca la presenza di cittadini di Paesi asiatici (Bangladesh, Siria e Pakistan), oltre a quella di Tunisia, Egitto e, in misura minore, di altri Paesi africani³.

Figura 7 | Numero di migranti sbarcati per anno (2020-2024)



Fonte: Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, vari anni, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/node/1300>.

Il governo Meloni ha prontamente rivendicato il successo delle politiche di cooperazione con i Paesi nordafricani. In particolare, l'esecutivo ha fatto pressioni sulla Tunisia perché implementasse l'accordo firmato con l'UE nel luglio 2023. In effetti, il numero degli intercetti di migranti da parte delle autorità costiere tunisine è aumentato sensibilmente già nei primi mesi dell'anno⁴. Sebbene l'UE abbia negato di finanziare direttamente le forze di sicurezza tunisine⁵, i cui abusi sono stati denunciati a più riprese⁶, l'allineamento fra l'Italia

³ Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, cit.

⁴ "Il portavoce della Guardia nazionale della Tunisia: 'Più intercetti e arresti, meno morti in mare'", in *Nova News*, 11 giugno 2024, <https://www.agenzianova.com/news/?p=321857>.

⁵ Nicolaj Nielsen, "EU Brushes Off Report It Funds Tunisian Forces Accused of Mass Rape", in *EUObserver*, 24 settembre 2024, <https://euobserver.com/migration/ar21c52e67>.

⁶ Human Rights Watch, *Joint Statement: Tunisia is Not a Place of Safety for People Rescued at Sea*, 4 ottobre 2024, <https://www.hrw.org/node/389332>.

e le autorità europee nei rapporti con la Tunisia è rimasto marcato. Tuttavia, il cambiamento delle dinamiche migratorie è stato in larga parte favorito anche dalla riconfigurazione delle reti che gestiscono la mobilità all'interno della Libia, dove si sono imposte nuove forme di migrazione "ibrida", che hanno facilitato l'arrivo nel Paese nordafricano per via legale o semi-legale di migliaia di migranti provenienti dai Paesi asiatici, poi imbarcatasi per l'Italia⁷.

La convergenza di interessi sulla Tunisia fra Italia e Commissione europea si ascrive a un approccio pragmatico del governo italiano, che si è speso per ricercare una sponda in Europa per rilanciare un'agenda restrittiva nel campo delle migrazioni e dell'asilo. L'Italia ha agito allo stesso modo nei passaggi finali dell'iter del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, che il Parlamento europeo ha approvato nel maggio 2024, sostanzialmente accettando l'impianto delle nuove norme definito dal Consiglio⁸. La convergenza in campo migratorio non è stata scalfita nemmeno dalle tensioni fra i partiti di governo e i partner europei relative alla formazione della nuova Commissione dopo le elezioni di giugno.

Nonostante il governo si sia dichiarato soddisfatto delle nuove misure sulla gestione delle richieste d'asilo contenute nel nuovo Patto⁹, l'Italia non ha esitato a incentivare ulteriori azioni in Europa che favoriscano la diminuzione della pressione migratoria sulla frontiera esterna nel Mediterraneo. Su questo fronte, pragmatismo istituzionale e priorità identitarie sono andati di pari passo nell'agenda governativa. In particolare, il governo Meloni ha insistito sulla necessità di cooperare con i Paesi di origine e transito al di fuori dell'UE, per favorirne la collaborazione anche in materia di rimpatri. Per questo motivo, ha sottoscritto, insieme ad altri 13 stati membri, una dichiarazione che richiede un "cambio di paradigma" che completi il nuovo Patto appena approvato

⁷ Rupert Horsley, *Libya. Hybrid Human Smuggling Systems Proves Resilient*, Geneva, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, settembre 2024, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/08/Rupert-Horsley-Libya-Hybrid-human-smuggling-systems-prove-resilient-GI-TOC-September-2024.pdf>.

⁸ Il nuovo Patto da un lato rende i sistemi di asilo nazionali più coerenti fra loro, ma anche più selettivi, e introduce nuove responsabilità per i Paesi di primo ingresso come l'Italia; dall'altro, prevede delle forme flessibili di solidarietà interna all'UE nella gestione delle richieste di protezione internazionale.

⁹ Luca Barana, "Is Migration Really Solved? Managing Expectations on the New Pact and External Deals", in *IAI Commentaries*, n. 24|71 (dicembre 2024), <https://www.iai.it/it/node/19267>.

e favorisca l'effettivo rimpatrio dei migranti irregolari¹⁰. Sia la nomina di un ambasciatore in Siria decisa a luglio per riannodare i rapporti con Damasco e facilitare i rimpatri, sia la rapida sospensione delle procedure d'asilo per i richiedenti siriani dopo la caduta del regime di Assad rispondono al medesimo principio restrittivo.

L'Italia ha anche accolto con favore l'apertura della presidente della Commissione Ursula von der Leyen a "modalità innovative" come gli "hub per i rimpatri" da stabilire al di fuori dell'UE¹¹. Questa proposta è stata accompagnata dall'attenzione manifestata da von der Leyen per l'accordo bilaterale fra Italia e Albania, la prima intesa di questo tipo siglata da un Paese UE, che, non a caso, nel corso del 2024 ha suscitato notevole interesse tra i partner europei. L'intesa prevede il trasferimento di determinate categorie di migranti e richiedenti asilo in centri di accoglienza e trattenimento in territorio albanese, dove si svolgono delle procedure accelerate di frontiera. L'Italia ha dunque anticipato alcune delle tendenze che caratterizzeranno il sistema UE nei prossimi anni, dato che tali procedure accelerate saranno presto rese obbligatorie dal nuovo Patto europeo.

Va in ogni caso rimarcato che i centri in Albania saranno gestiti da autorità italiane e secondo principi e criteri previsti dalla legislazione italiana: di conseguenza, in nessuna circostanza la giurisdizione su asilo e rimpatri potrà passare alle autorità albanesi. Inoltre, solamente i cittadini di Paesi considerati sicuri da Roma possono accedere a queste procedure accelerate, che dovrebbero favorire lo smaltimento dell'alto numero di richieste di protezione internazionale ricevute dall'Italia.

Il governo ha investito politicamente e finanziariamente su una pronta applicazione dell'accordo, che inizialmente ha subito dei ritardi dovuti anche alla pronuncia della Corte costituzionale albanese sulla legittimità dei centri¹².

¹⁰ Jorge Liboreiro, "A Group of 17 European Countries Call for a 'Paradigm Shift' to Deport Rejected Asylum Seekers", in *Euronews*, 7 ottobre 2024, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/10/07/17-european-countries-call-for-a-paradigm-shift-to-deport-rejected-asylum-seekers>.

¹¹ Ursula von der Leyen, *Letter to the European Council*, 14 ottobre 2024, p. 1, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/10/15/October-2024-EUCO-Migration-letter.pdf>.

¹² "Accordo con l'Albania sui migranti, la Corte costituzionale di Tirana lo convalida", in *RaiNews*, 29 gennaio 2024, <https://www.rainews.it/articoli/2024/01/accordo-con-lalbania-sui-migranti-la-corte-costituzionale-di-tirana-lo-convalida-bfcd07d5-eb6b-4554-a002-ace10a40d851.html>.

Le strutture sono state infine aperte a settembre ma, poco dopo l'arrivo di un primo gruppo di migranti salvati nel Mediterraneo centrale, alcune pronunce del Tribunale di Roma sull'inammissibilità del trattenimento di alcuni di loro nell'ambito delle procedure di confine hanno portato di fatto a un blocco del meccanismo¹³. Il governo ha risposto con alcune modifiche legislative contenute in un decreto convertito in legge all'inizio di dicembre, come il passaggio della lista dei Paesi sicuri da circolare interministeriale ad atto con valore di legge e il trasferimento della competenza sulle pronunce in materia di trattenimenti alle Corti d'Appello¹⁴. Tuttavia, le sorti dell'accordo dipendono in larga parte dall'esito di una sentenza della Corte di Giustizia europea, prevista per i primi mesi del 2025.

Il travagliato percorso dell'accordo con l'Albania evidenzia il rischio per il governo di subordinare politiche strutturali e di lungo periodo a priorità identitarie. L'intesa con Tirana costituisce infatti una misura dal valore fortemente simbolico, che risponde al mandato elettorale del governo in materia migratoria, ma che mostra tutti i limiti di azioni che sottovalutino il complesso scenario legale in materia di asilo. Inoltre, anche il più pragmatico obiettivo di utilizzare l'accordo come strumento di deterrenza contro ulteriori partenze appare di dubbia efficacia.

Per di più, un approccio identitario al tema dell'asilo rischia di porre in secondo piano un altro dossier centrale in campo migratorio, ovvero le esigenze del sistema produttivo italiano in termini di manodopera, a cui potrebbe contribuire a dare una risposta anche una gestione più strutturale dei movimenti migratori. Un'esigenza che, fra l'altro, il governo Meloni ha comunque parzialmente riconosciuto negli ultimi anni, estendendo la durata e la portata delle quote di ingresso regolare per motivazioni di lavoro.

La principale sfida che dovrà affrontare il governo nel 2025 sarà quindi quella di trovare un nuovo equilibrio fra politiche identitarie e azioni concrete in materia

¹³ Andreina De Leo, "Does the Rome Court's Refusal to Validate the Detention Order of the First Asylum Seekers Brought to Albania Mark the End of the Italy-Albania Deal?", in *ECRE Op-eds*, 24 ottobre 2024, <https://ecre.org/?p=17548>.

¹⁴ "Il decreto flussi è legge, i rilievi del Csm. Meloni e Orban: 'Consolidare il concetto di Paesi sicuri'", in *Ansa*, 4 dicembre 2024, https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/12/04/csm-boccia-i-provvedimenti-sui-migranti-alle-corti-appello_6bd5190a-a418-4056-b4b5-2e437806e8c5.html.

di migrazioni. Questa necessità riguarderà non solo l'applicazione dell'accordo con l'Albania, ma soprattutto l'implementazione delle misure previste dal nuovo Patto europeo. Il 2025 sarà infatti un anno chiave, dato che le nuove norme comunitarie entreranno in vigore nel 2026 e l'Italia dovrà investire significativamente in termini di risorse, personale e modifiche legislative per rispondere ai nuovi obblighi pendenti sui Paesi di primo ingresso. Gli spazi per l'ideologia si ridurranno quindi ulteriormente, esponendo il governo a potenziali nuove tensioni con i partner europei.

8. Il Piano Mattei

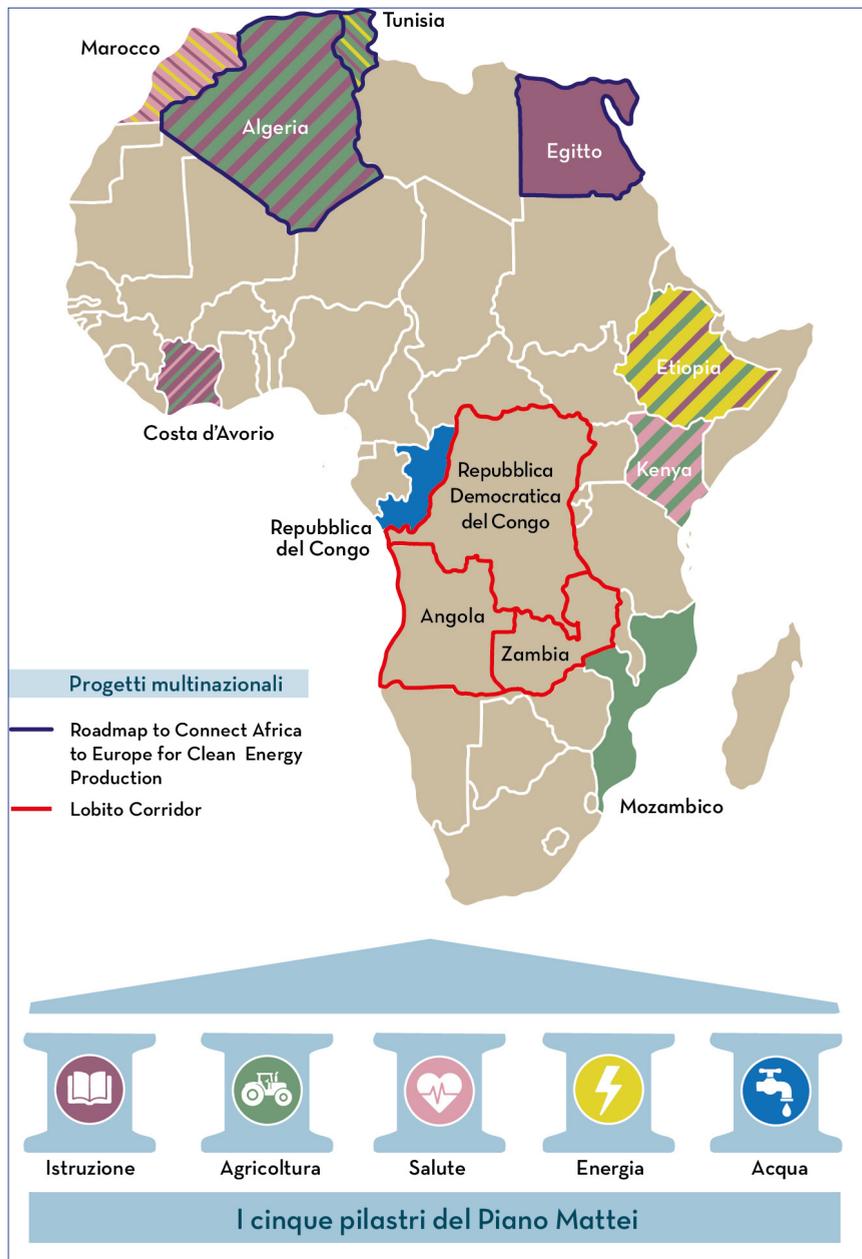
di Filippo Simonelli

Il 28 e 29 gennaio 2024 l’Aula del Senato ha ospitato il vertice Italia-Africa, radunando a Roma ben 21 tra capi di stato e di governo dei Paesi del continente africano. Con l’occasione, Giorgia Meloni ha presentato pubblicamente la visione che ispira il Piano Mattei, il progetto con cui il governo vuole ridisegnare i rapporti con il continente sulla base di una collaborazione “da pari a pari”. A distanza di quasi un anno, è possibile tracciare un primo bilancio tra annunci, progetti e criticità.

Il Piano Mattei, così com’è stato presentato a gennaio 2024, raccoglie progetti di cooperazione gestiti da aziende italiane in nove Paesi africani, sotto l’egida di una cabina di regia che risponde direttamente alla Presidenza del Consiglio, per una durata pianificata di quattro anni¹. Nella prima formulazione del piano sono stati indicati cinque “pilastri” (Figura 8) – istruzione e formazione, salute, agricoltura, acqua ed energia – a cui successivamente ne è stato aggiunto un sesto, quello delle infrastrutture fisiche e digitali. Sono assenti, in modo significativo, gli ambiti di difesa e sicurezza, che pure erano stati discussi nelle fasi preliminari. E rimangono indefiniti i criteri attraverso cui vengono selezionati i progetti effettivamente inclusi nel Piano: finora ha prevalso la scelta di aziende e attività già presenti sul territorio e che dunque possano fare auspicabilmente da apripista per future iniziative.

¹ Servizio Studi della Camera, “D.L. 161/2023 - Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano”, in *Provvedimenti*, 10 gennaio 2024, <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/disposizioni-urgenti-per-il-piano-mattei-per-lo-sviluppo-in-stati-del-continente-africano.html>.

Figura 8 | Paesi target e aree di intervento del Piano Mattei (novembre 2024)



Fonte: Servizio Studi della Camera, "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei", cit.

Al netto dei limiti evidenziati, in linea di principio il Piano Mattei rappresenta una novità significativa per la politica estera italiana su almeno due fronti²: perché eleva un'azione di politica estera a iniziativa di bandiera del governo, e perché introduce un sostanziale rinnovamento dell'*Africa policy* italiana, adottando uno sguardo d'insieme che in passato era spesso mancato ad analoghe iniziative³.

Facendo seguito al vertice Italia-Africa, nel corso del 2024 si sono quindi susseguiti azioni e passaggi formali che hanno accompagnato la messa a terra del Piano. Tra febbraio e novembre si sono svolte le audizioni di soggetti rilevanti, che vanno dalla Conferenza dei rettori delle Università italiane (Cruì) fino all'Associazione nazionale costruttori edili (Ance). In estate il governo ha poi pubblicato la prima documentazione relativa al Piano, contenente schede per i Paesi coinvolti e i progetti. Questi materiali sono confluiti, da ultimo, nella relazione sullo stato di attuazione trasmessa alle Camere l'11 novembre, che ha dato conto di 21 progetti, in varie fasi di attuazione⁴.

Per come è pensato e per come si è sviluppato sinora, il Piano Mattei sembra finalizzato soprattutto a rafforzare l'immagine italiana presso gli interlocutori africani, soprattutto istituzionali. Partendo da Paesi con cui esiste un rapporto bilaterale consolidato da anni, si sta portando avanti un dialogo volto a facilitare l'approdo di attività italiane sul territorio. L'approccio di fondo è stato per ora di natura principalmente verticistica⁵, ovvero fatto di iniziative per lo più a guida governativa con un ruolo limitato per le rispettive società civili. Inoltre, ha destato qualche perplessità il mancato coinvolgimento delle controparti africane (in primis, l'Unione Africana) nella progettazione iniziale

² Giovanni Carbone e Lucia Ragazzi, *Il Piano Mattei: rilanciare l'Africa Policy dell'Italia*, Roma, Aspen Institute Italia et al., agosto 2024, https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2024/07/ISPI_FPC-Piano-Mattei.pdf.

³ La nascita dei vertici "Italia-Africa", a livello ministeriale, risale al 2016 ed era stata a sua volta preceduta dall'"Iniziativa Italia Africa" a fine 2013. A tali iniziative si è affiancato il lavoro compiuto dalla Farnesina negli ultimi anni, che ha visto l'Italia aprire cinque nuove sedi diplomatiche nella fascia subsahariana del continente.

⁴ Servizio Studi della Camera, "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei, aggiornata al 10 ottobre 2024", in *Documentazione e ricerche*, n. 134 (19 novembre 2024), <https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-20828/relazione-sullo-stato-attuazione-del-piano-mattei-aggiornata-al-10-ottobre-2024-doc-ccxxxiii-n-1.html>.

⁵ Filippo Simonelli, Maria Luisa Fantappiè e Leo Goretti, "The Italy-Africa Summit 2024 and the Mattei Plan: Towards Cooperation between Equals?", in *IAI Commentaries*, n. 24|11 (marzo 2024), <https://www.iai.it/node/18220>.

del piano⁶. Un'interlocuzione positiva è stata invece stabilita con i vertici della Banca africana di sviluppo⁷.

Tutto compreso, il Piano Mattei si è comunque fatto strada nell'agenda pubblica italiana⁸ e stia diventando un'espressione nota presso le *business communities* africane, in particolare quelle della fascia mediterranea che con l'Italia hanno storicamente un rapporto più radicato. È difficile capire se e come questa iniziativa contribuirà a migliorare la percezione dell'Italia presso i partner africani, ma da una prima ricognizione sul campo si possono individuare due elementi fondamentali. Anzitutto, l'Italia beneficia di una "rendita di posizione", legata a una presenza imprenditoriale in alcuni Paesi africani, specie sulle sponde mediterranee, percepita come capace di "affrontare situazioni difficili"⁹. Inoltre, il Piano, con il suo interesse dichiarato per la formazione di nuove professionalità nel continente, ambisce a contribuire ad arginare i fenomeni di diaspora che colpiscono soprattutto i Paesi della fascia del Maghreb e che nel lungo periodo sono visti come un possibile problema demografico dai rispettivi governi.

A fronte di queste ambizioni, allo stato attuale il principale limite del Piano riguarda secondo molti le risorse iniziali stanziare dal governo italiano, pari a 5,5 miliardi di euro. Le necessità del continente in termini di investimenti si aggirano su altri ordini di grandezza, come nel caso dei 500 miliardi di dollari stimati per garantire alle popolazioni africane un accesso universale all'energia entro il 2030¹⁰. È chiaro che l'investimento maggiore fatto da Roma sinora è stato a livello di capitale politico.

⁶ Teleborsa, "Vertice Italia-Africa, Faki (Unione africana): su Piano Mattei avremmo voluto essere consultati", in *La Stampa*, 29 gennaio 2024, <https://finanza.lastampa.it/News/2024/01/29/vertice-italia-africa-faki-unione-africana-su-piano-mattei-avremmo-voluto-essere-consultati/MTQ1XzlwMjQtMDEtMjlfVExC>.

⁷ Il dialogo tra le due parti è proseguito poi anche in occasione del G7: Afdb e G7, *Joint Press Statement between Italy and the African Development Bank Group, G7 Heads of State and Government Summit*, 15 giugno 2024, <https://www.afdb.org/en/node/71929>.

⁸ È il caso, ad esempio, della due giorni che si è tenuta il 14 e 15 novembre a La Spezia, intitolata "A Bridge to Africa", a cui hanno preso parte esponenti del governo, ma senza che le istituzioni fossero direttamente coinvolte sul fronte organizzativo. Si veda il sito dell'evento: <https://www.abridgetoafrica.it>.

⁹ Conversazione dell'autore con ricercatori locali, Rabat, 5 ottobre 2024.

¹⁰ Vera Songwe, Nicholas Stern e Amar Bhattacharya, *Finance for Climate Action: Scaling Up Investment for Climate and Development*, London, London School of Economics and Political Science, novembre 2022, <https://hdl.handle.net/10855/49154>.

La risposta al nodo fondamentale del Piano Mattei, quella delle risorse, potrebbe venire dall'Unione europea, ad esempio attraverso il Global Gateway, l'ambizioso programma varato dalla prima Commissione von der Leyen per stimolare la crescita dell'economia globale che, unendo finanziamenti pubblici e privati, può contare su un pacchetto dichiarato di 150 miliardi di euro di investimenti europei in Africa¹¹. L'inserimento del Piano Mattei in una cornice più ampia e finanziariamente più solida potrebbe giovare al futuro del progetto, mentre il Piano per parte sua potrebbe portare in dote una visione più chiara ed esplicita su cui impostare un rilancio delle relazioni europee con i Paesi del continente africano.

Fino a questo momento, tuttavia, Roma non è riuscita a mobilitare in maniera decisiva attorno al progetto gli altri *stakeholder* internazionali – sia in ambito europeo che transatlantico – con il risultato che il Piano è rimasto più una dichiarazione di intenti che non un'iniziativa credibile e aggregante. Per dare maggiore sostanza e assicurare una più ampia partecipazione a questo progetto, sarà necessario uno sforzo maggiore da parte del governo, garantendo più coinvolgimento, trasparenza e accesso alle informazioni tanto in Italia e in Europa quanto per le controparti africane, ampliando così le possibilità di collaborare secondo modalità innovative.

¹¹ Sito della Commissione europea-DG Partenariati internazionali: *EU-Africa: Global Gateway Investment Package*, https://international-partnerships.ec.europa.eu/node/2530_en.

9. Le politiche per lo spazio

di Maria Vittoria Massarin

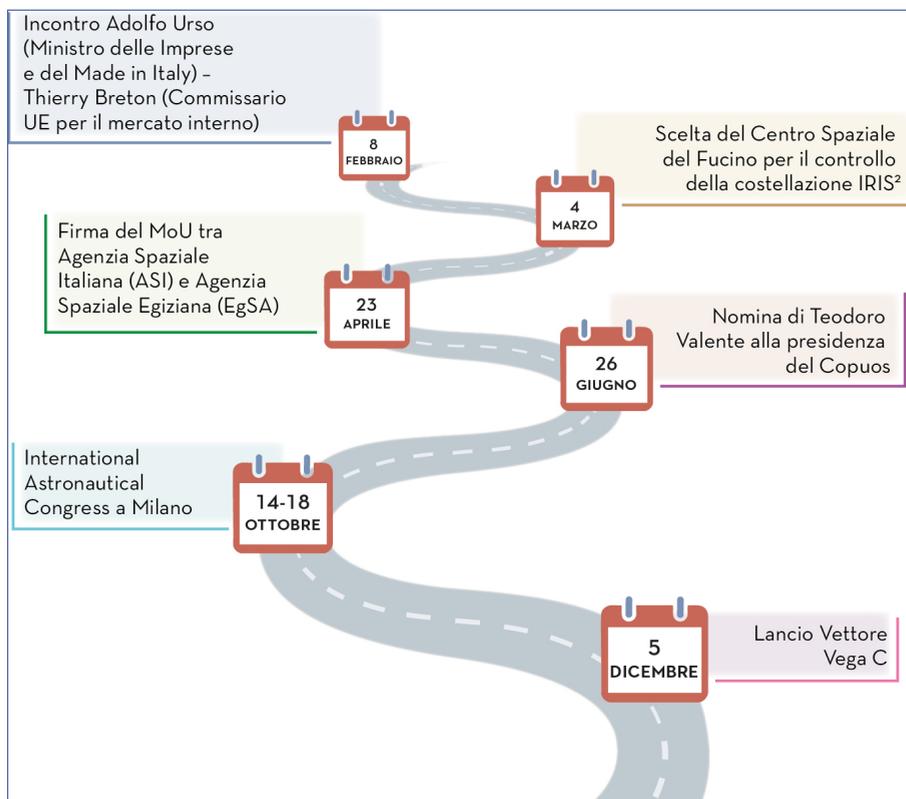
Forse ancor più che nel 2023, nel 2024 il governo di Giorgia Meloni ha affrontato un panorama internazionale complesso. Sessant'anni dopo l'ingresso dell'Italia tra le potenze spaziali con il lancio del satellite San Marco I il 15 dicembre 1964, il settore spazio ha continuato a giocare un ruolo di rilievo nella politica estera italiana. Roma ha consolidato la sua posizione come uno degli attori principali a livello globale, sfruttando il settore per rafforzare la propria influenza nei tradizionali pilastri della politica estera.

Punta di diamante è stato l'International Astronautical Congress 2024 (IAC), tenutosi a Milano, durante il quale si è riunita gran parte della comunità spaziale internazionale. Il successo del congresso è riassumibile in alcuni numeri: più di 11.000 delegati provenienti da 120 Paesi, 500 espositori di 46 nazioni e circa 7.000 paper presentati durante il congresso hanno contribuito a rendere quella italiana l'edizione dei record. L'evento, inaugurato dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella, ha riaffermato l'importanza che lo spazio sta guadagnando nelle agende politiche globali e ha consolidato il ruolo dell'Italia come potenza spaziale¹. Inoltre, il congresso ha fatto da sfondo a molteplici iniziative bilaterali e multilaterali, che hanno confermato il ruolo di punta dell'industria spaziale italiana. Fra le più rilevanti si annoverano il programma Moonlight per la comunicazione e navigazione lunare, che sarà realizzato da un consorzio guidato dall'italiana Telespazio sotto l'ombrello dell'Agenzia spaziale europea (Esa)², e la firma del contratto per la missione Rise alla presenza dei ministri Urso e Crosetto³.

¹ "ASI e lo spazio italiano protagonisti a IAC 2024" (video), in *Asi TV*, 20 ottobre 2024, <https://asitv.it/media/v/1ef8d6a1-20f5-650a-9ed1-2921fc48054b>.

² Elisa Buson, "Al via Moonlight, servizi di navigazione e comunicazione per la Luna", in *Ansa Scienza*, 15 ottobre 2024, https://www.ansa.it/canale_scienza/notizie/spazio_astronomia/2024/10/15/al-via-moonlightservizi-di-navigazione-e-comunicazione-per-la-luna_6b0aafd5-5c0c-4305-8105-54332c96bb56.html.

³ Francesco Sebastiano Moro, "RISE: D-Orbit Will Develop ESA's First In-Orbit Servicing Mission" in *Space Voyaging*, 14 ottobre 2024, <https://www.spacevoyaging.com/fjsm>.

Figura 9 | Alcune date chiave del 2024 delle politiche dello spazio italiane

Un innegabile, seppur tardivo, traguardo tecnico e industriale è stato poi il lancio del vettore Vega C lo scorso 5 dicembre⁴. Sia pur con un ritardo di quasi quattro anni rispetto ai piani iniziali, Vega C, realizzato dall'italiana Avio, ha restituito all'Italia la capacità di accesso indipendente allo spazio. Il lancio ha rappresentato un passo importante per la produzione nazionale, portando l'Italia ad affiancare la Francia nel ristretto novero di nazioni europee che godono di un accesso indipendente allo spazio⁵.

⁴ Agenzia spaziale italiana (Asi), *Missione compiuta per Vega-C*, 6 dicembre 2024, <https://www.asi.it/?p=52357>.

⁵ "Urso, successo lancio Vega-C conferma Italia leader nel settore", in *Economia dello spazio*, 6 dicembre 2024, <https://www.economiadellospazio.it/?p=7037>.

Rimanendo in campo industriale, di particolare rilevanza sono stati i passi mossi da Leonardo: a marzo l'amministratore delegato Roberto Cingolani ha annunciato la creazione di una Divisione Spazio⁶. Qualche mese più tardi, i vertici di Leonardo hanno espresso la volontà di elaborare una visione strategica condivisa con la francese Thales e la tedesca Airbus per rafforzare ulteriormente la cooperazione spaziale a livello europeo⁷.

Il settore spazio è stato anche al centro dell'agenda della Presidenza italiana del G7, in linea con la precedente Presidenza giapponese. L'Italia ha dedicato già la prima riunione del forum ai temi dell'industria e dello spazio⁸. Il comunicato adottato al termine dell'incontro del G7 su Scienza e Tecnologia ha inoltre sottolineato l'importanza di collaborare per promuovere un uso sostenibile e sicuro dello spazio, perfettamente in accordo con le Linee guida internazionali adottate dal Comitato delle Nazioni Unite per l'uso pacifico dello spazio (Copuos)⁹. Proprio in quest'organo l'Italia ha guadagnato terreno: Teodoro Valente, presidente dell'Asi, è infatti stato nominato presidente del Comitato per il 2026 e 2027¹⁰.

Anche la nuova legge spaziale, solo anticipata nel 2023, ha visto degli sviluppi significativi. Il nuovo quadro normativo, che da poco ha iniziato l'iter per l'approvazione, introduce procedure semplificate per l'autorizzazione delle attività spaziali e offre riduzioni dei costi per gli obblighi relativi alle garanzie assicurative per gli operatori di dimensioni ridotte o impegnati in progetti di ricerca. Inoltre, attraverso il Piano nazionale per l'economia dello spazio, la legge promuove partenariati pubblico-privati, stimolando l'ingresso di attori strategici come SpaceX. Il sostegno agli operatori privati è ulteriormente rafforzato dall'accesso facilitato alle risorse finanziarie del Fondo per l'economia dello spazio, che sosterrà progetti innovativi e commerciali¹¹.

⁶ Marco Battaglia, "Digitalizzazione e una nuova divisione spazio: Cingolani firma il nuovo Piano di Leonardo", in *Formiche*, 12 marzo 2024, <https://formiche.net/?p=1614508>.

⁷ Gianni Dragoni, "Per Leonardo alleanze in Europa e forte focus sul rischio cyber", in *Il Sole 24 Ore*, 9 ottobre 2024, <https://www.leonardo.com/it/news-and-stories-detail/-/detail/for-leonardo-alliances-europe>.

⁸ G7, *Riunione ministeriale Industria, Tecnologia e Digitale*, Verona e Trento, 14-15 marzo 2024, <https://www.g7italy.it/it/eventi/industria-tecnologia-e-digitalizzazione>.

⁹ G7, *Riunione ministeriale Scienza e Tecnologia*, Bologna e Forlì, 9-11 luglio 2024, <https://www.g7italy.it/it/eventi/scienza-e-tecnologia>.

¹⁰ Asi, *Spazio: Teodoro Valente nominato alla presidenza del COPUOS*, 26 giugno 2024, <https://www.asi.it/?p=49472>.

¹¹ Camera, *Atto Camera 2026: Disposizioni in materia di economia dello spazio*, disegno di legge

Il 2024 ha visto anche un ulteriore rafforzamento dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea nel settore spaziale. A inizio anno, gli incontri bilaterali con l'allora commissario europeo per il Mercato interno, Thierry Breton, hanno portato a una maggiore integrazione dell'Italia nei programmi spaziali europei¹². Ne è stata riprova la designazione del centro del Fucino come *hub* principale per il controllo di Iris², il sistema europeo di connettività satellitare sicura¹³. Inoltre, l'Italia ha continuato a svolgere un ruolo chiave nelle attività dell'EsA. La prossima sfida, per industria e governo, è rappresentata dalla ministeriale Esa di novembre 2025, durante la quale sarà importante per l'Italia difendere il principio del georitorno¹⁴ e confermare i risultati ottenuti alla precedente ministeriale¹⁵ per rafforzare la propria posizione all'interno dell'Agenzia.

Nel 2024 lo spazio ha assunto inoltre un ruolo centrale nelle relazioni bilaterali con i Paesi africani, storici partner del nostro Paese. In un tentativo di consolidamento del Piano Mattei, infatti, il ministro Urso ha annunciato un rafforzamento della partnership con il Kenya, promuovendo la base spaziale africana di Malindi come centro di formazione e sviluppo tecnologico per vari Paesi del continente¹⁶. Il presidente dell'Asi ha inoltre siglato un memorandum d'intesa con l'Agenzia spaziale egiziana¹⁷, rendendo lo spazio uno dei pochi settori ad aver visto sviluppi operativi nel contesto del Piano Mattei nel corso dell'anno.

presentato il 10 settembre 2024, <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2026>.

¹² Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Europa: Urso incontra Breton, sinergia su sfide industria e spazio*, 8 febbraio 2024, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/europa-urso-incontra-breton-sinergia-su-sfide-industria-e-spazio>.

¹³ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *L'UE sceglie il Centro Spaziale del Fucino come centro di controllo per la costellazione Iris 2*, 8 marzo 2024, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/lue-sceglie-il-centro-spaziale-del-fucino-come-centro-di-controllo-per-la-costellazione-iris-2>.

¹⁴ Il "georitorno" è un sistema istituito con la Convenzione dell'EsA per spingere gli Stati membri a investire nei programmi spaziali dell'Agenzia garantendo un ritorno dell'investimento sotto forma di contratti con l'industria nazionale per un importo proporzionato al contributo economico di ciascun Paese.

¹⁵ Dopo l'ultima ministeriale Esa l'Italia è il terzo maggior contribuente dell'Agenzia dopo Francia e Germania, e il primo per i fondi allocati ai programmi cosiddetti "opzionali".

¹⁶ Asi, *75° Congresso Astronautico Internazionale a Milano: un passo avanti per l'Africa nello spazio*, 19 ottobre 2024, <https://www.asi.it/?p=51532>; "Giornata dello spazio, a 60 anni quello italiano guarda al futuro", in *Ansa Scienza*, 16 dicembre 2024, https://www.ansa.it/canale_scienza/notizie/spazio_astronomia/2024/12/16/giornata-dello-spazio-a-60-anni-quello-italiano-guarda-al-futuro-_2747c1ce-3f33-44ba-9776-b27eea195e28.html.

¹⁷ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Piano Mattei: Urso, Italia ed Egitto insieme per lo sviluppo del settore spaziale in Africa*, 23 aprile 2024, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/piano-mattei-urso-italia-ed-egitto-insieme-per-lo-sviluppo-del-settore-spaziale-in-africa>.

L'Italia ha poi consolidato il proprio ruolo in un contesto internazionale più ampio contribuendo attivamente alla strategia di implementazione degli accordi Artemis¹⁸, e collaborando con l'Organizzazione internazionale italo-latino-americana per promuovere il settore spaziale nei Paesi latinoamericani¹⁹. Inserendosi nell'ampio quadro delle conferenze internazionali, l'Asi ha firmato un protocollo d'intesa per promuovere progetti e iniziative legati all'aerospazio a Expo 2025 con il Commissariato generale per l'Italia²⁰. Nell'ambito della Cop29 tenutasi a Baku, invece, la delegazione italiana ha sottolineato l'impegno del settore spaziale del Paese nelle questioni climatiche presentando a più riprese l'esperienza dell'Italia nella gestione dei cambiamenti climatici attraverso l'uso di tecnologie spaziali.

Nel complesso, il 2024 ha rappresentato un anno di svolta per l'Italia nel settore spaziale, con importanti progressi a livello nazionale, europeo e internazionale. Roma dovrà ora affrontare le sfide del 2025, tra cui un ulteriore rafforzamento delle capacità di azione del Paese e un aumento degli investimenti, che dovranno essere indirizzati nei settori che definiscono le tendenze nello spazio. La competizione interna è senza dubbio un forte motore per l'intero settore spaziale europeo, ma talvolta complica gli obiettivi di indipendenza dei singoli Paesi. Sul versante italiano, per poter essere sostenibile, la produzione nazionale dovrà essere necessariamente sostenuta da una strategia a livello di sistema-Paese che potenzi la competitività italiana nel contesto europeo e globale.

¹⁸ Jeff Foust, "Artemis Accords Signatories Look to Recruit New Members", in *SpaceNews*, 17 ottobre 2024, <https://spacenews.com/?p=507271>.

¹⁹ Asi, *L'ASI ha preso parte al III meeting dei Paesi membri dell'ILA*, 15 aprile 2024, <https://www.asi.it/?p=47835>.

²⁰ Asi, *Expo 2025 Osaka: firmato protocollo d'intesa tra ASI e Commissariato Generale per l'Italia*, 13 novembre 2024, <https://www.asi.it/?p=51941>.

10. I rapporti con la Cina e l'Indo-Pacifico

di Aurelio Insisa

La decisione del governo Meloni di non rinnovare il memorandum d'intesa sulla partecipazione italiana alla "Via della Seta economica" e alla "Iniziativa per una Via della Seta marittima del ventunesimo secolo" (comunemente note come *Belt and Road Initiative*, Bri) nel dicembre 2023 ha marcato l'inizio di una nuova era nelle relazioni tra l'Italia e la Repubblica popolare cinese (Rpc). Il ritiro dalla Bri ha imposto un ripensamento delle relazioni bilaterali con Pechino, dando vita a una fitta agenda diplomatica volta a ridefinire la cornice complessiva del rapporto tra le parti, ponendo enfasi anzitutto sulla dimensione del commercio e degli investimenti, con l'obiettivo di stimolare nuovamente l'accesso al mercato cinese per l'export italiano da una parte e gli investimenti cinesi in Italia dall'altra. L'articolazione di questa agenda, tuttavia, è avvenuta in un contesto caratterizzato dalla crescente securitizzazione delle relazioni economiche con la Cina da parte dell'Unione europea e dei Paesi del G7, ma anche dall'aspirazione del governo di difendere l'industria automobilistica italiana dal crescente successo dei veicoli elettrici cinesi. A un livello più profondo, l'estrema cautela e attenzione mostrate dal governo Meloni nei confronti della Cina hanno posto quesiti complessi sul significato e lo scopo della presenza italiana nell'Indo-Pacifico, in particolare nei rapporti con India, Giappone e Stati Uniti.

La visita della presidente del Consiglio Giorgia Meloni in Cina a luglio è stato l'evento cruciale nelle relazioni sino-italiane nel 2024. Meloni ha incontrato il leader cinese Xi Jinping, in qualità di presidente della Rpc, così come il primo ministro Li Qiang¹. Fitti dialoghi bilaterali a livello ministeriale, che hanno coinvolto i ministeri degli Esteri, dell'Istruzione, dell'Università e delle Imprese,

¹ Governo, *Visita in Cina, incontro del Presidente Meloni con il Presidente Xi Jinping*, 29 luglio 2024, <https://www.governo.it/it/node/26327>; e *Visita in Cina, incontro del Presidente Meloni con il Primo Ministro Li Qiang*, 28 luglio 2024, <https://www.governo.it/it/node/26319>.

sono avvenuti nei mesi precedenti alla visita². Questi dialoghi hanno preparato il terreno per la stesura del “Piano d’azione per il rafforzamento del Partenariato strategico globale Italia-Cina (2024-27)” – il documento che ha sostituito il Memorandum d’intesa sulla Bri, pubblicato in concomitanza con l’arrivo di Meloni a Pechino. Al di là del sostegno di rito alle Nazioni Unite e ai principi guida del multilateralismo espressi da entrambe le parti, il piano d’azione individua sei settori di valore strategico per lo sviluppo delle relazioni: 1) commercio e investimenti; 2) finanziario; 3) innovazione scientifica e tecnologica, istruzione; 4) sviluppo verde e sostenibile; 5) medico-sanitario; 6) rapporti culturali e scambi *people-to-people*³. Degno di nota il fatto che, rispetto al memorandum d’intesa del 2019, è scomparso il focus su temi centrali della Bri: infrastrutture, connettività, logistica, standard tecnici e regolamentari⁴ (Figura 10).

Figura 10 | Settori coperti (e non) nel Piano d’azione Cina-Italia (2024-27)

Commercio e investimenti	✓
Connettività	✗
Finanziario	✓
Infrastrutture	✗
Innovazione scientifica e tecnologica	✓
Istruzione	✓
Logistica	✗
Medico-sanitario	✓
Rapporti culturali e scambi people-to-people	✓
Standard tecnici e regolamentari	✗
Sviluppo verde e sostenibile	✓

² Filippo Santelli, “Roma si riavvicina a Pechino: ‘Sui dazi l’Europa non si accanisce’”, in *La Repubblica*, 12 aprile 2024, https://www.repubblica.it/economia/2024/04/12/news/tajani_ministro_commercio_cinese-422465614; “Urso chiude la sua missione in Cina: possibile una cooperazione win-win con l’Italia”, in *La Stampa*, 5 luglio 2024, <https://finanza.lastampa.it/News/2024/07/05/urso-chiude-la-sua-missione-in-cina-possibile-una-cooperazione-win-win-con-litalia/MTYzXzlwMjQtMDctMDVfVExC>.

³ Governo, *Piano d’azione per il rafforzamento del Partenariato Strategico Globale Cina-Italia (2024-2027)*, luglio 2024, p. 3, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Piano_Azione_Italia-Cina_2024-2027_0.pdf.

⁴ Italia e Cina, *Memorandum d’intesa tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Repubblica Popolare Cinese sulla collaborazione nell’ambito della ‘Via della Seta Economica’ e dell’Iniziativa per una Via della Seta Marittima del 21° secolo*, 22 marzo 2019, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

La firma del nuovo piano d'azione, raggiunta evitando rappresaglie cinesi in ambito commerciale o passi falsi in quello diplomatico, ha rappresentato un importante risultato per la diplomazia italiana. Nonostante ciò, la comune aspirazione nell'approfondire le relazioni bilaterali continua a scontrarsi con il contesto geoeconomico contemporaneo. Le tensioni riguardanti il settore automobilistico e la sua transizione verde, in particolare, hanno portato alla luce le continue, profonde divergenze tra Roma e Pechino. In sede UE, l'Italia è stato uno dei dieci stati membri che hanno votato a favore di dazi compensativi nei confronti di produttori di veicoli elettrici cinesi, volti a controbilanciare i vantaggi sleali che questi produttori hanno ottenuto tramite sovvenzioni da parte del governo cinese⁵. A testimonianza del complesso intreccio di interessi in gioco, nei mesi precedenti esponenti del governo italiano avevano avviato un'interlocuzione con i vertici di Dongfeng – azienda di stato cinese nel settore automobilistico – per la creazione di un nuovo stabilimento per la produzione di veicoli elettrici nel nostro Paese, nello stesso periodo in cui il governo si scontrava con il gruppo Stellantis per il mancato aumento di produzione in Italia⁶. Tuttavia, come rivelato dal *Corriere della Sera* a settembre, le condizioni poste da parte cinese per un investimento di Dongfeng – quali il voto contrario dell'Italia sui dazi compensativi in sede UE e una riapertura a favore di Huawei nel campo delle infrastrutture di telecomunicazioni – si erano successivamente rivelate inaccettabili per Roma⁷. Un altro elemento che traccia un quadro meno lineare della relazione bilaterale con Pechino è stato l'annuncio a novembre di un "Piano di azione del governo per tutelare le università e la ricerca italiane dalle ingerenze straniere" in risposta ad attività ostili di diversi attori statuali quali Russia, Iran e appunto Cina – ingerenze già rese pubbliche dal Copasir nel 2022⁸.

⁵ Victor De Decker, "EU Tariffs on Chinese Electric Vehicles: From Trade to Investments", in *Egmont Commentaries*, 11 ottobre 2024, <https://www.egmontinstitute.be/?p=49157>.

⁶ Christian Benna, "Tavolo auto, è scontro tra il governo e Stellantis: spazio ai produttori cinesi come Dongfeng", in *Corriere della Sera*, 7 agosto 2024, https://torino.corriere.it/notizie/economia/24_agosto_07/tavolo-auto-e-scontro-tra-il-governo-e-stellantis-spazio-ai-produttori-cinesi-come-dongfeng-16420817-f89b-470d-93fb-a4e57bf45xlk.shtml.

⁷ Federico Fubini, "Dongfeng, ecco le (pesanti) richieste cinesi in cambio dell'investimento in Italia", in *Corriere della Sera*, 27 settembre 2024, https://www.corriere.it/economia/finanza/24_settembre_27/dongfeng-ecco-le-pesanti-richieste-cinesi-in-cambio-dell-investimento-in-italia-a7aedd41-29f1-4620-beae-ba3c2de87xlk.shtml.

⁸ "Università, la ricerca teme il rischio di ingerenze cinesi. Oggi il piano d'azione a Palazzo Chigi", in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2024, <https://www.ilssole24ore.com/art/universita-ricerca-teme-rischio->

Proprio negli stessi giorni dell'annuncio del Piano, il presidente della Repubblica Sergio Mattarella si è recato in visita ufficiale in Cina per incontrare il presidente Xi e il primo ministro Li. Nei suoi interventi pubblici, Mattarella ha sottolineato l'importanza della collaborazione politica, economica e commerciale come "antidoto alle contrapposizioni e alla guerra", invitando al contempo a un riequilibrio nei rapporti commerciali e nei flussi di investimenti tra i due Paesi, a un'"equa e corretta concorrenza" e alla rimozione di barriere commerciali da parte cinese verso i prodotti italiani, senza dimenticare un generale richiamo a comportamenti coerenti con la Dichiarazione universale dei diritti umani. Il presidente della Repubblica ha inoltre espresso l'auspicio di un impegno da parte cinese per porre termine all'aggressione russa all'Ucraina e il raggiungimento di una "pace giusta"⁹. La visita di Mattarella ha insomma evidenziato quello sfaccettato quadro di interessi e problematiche che caratterizzano le relazioni tra Italia e Cina a valle dell'uscita di Roma dalla Bri, e in particolare il desiderio da parte italiana di approfondire le relazioni economiche riequilibrando le asimmetrie esistenti e tenendo conto del più ampio quadro internazionale.

Lo stato 'fluidò' della relazione bilaterale con Pechino ha ovviamente plasmato anche la politica estera italiana nell'Indo-Pacifico, che si è espressa principalmente attraverso la campagna condotta nella regione dalla Marina Militare, con la partecipazione dall'Aeronautica, tra il giugno e l'ottobre 2024. Con questa missione, Roma è sembrata voler rinsaldare i rapporti coi quattro Paesi del cosiddetto "Quad" – Usa, Australia, Giappone e India – mostrando al contempo grande accortezza nell'evitare operazioni in aree oggetto di rivendicazioni marittime e territoriali da parte di Pechino (linea dei nove tratti nel Mar cinese meridionale, Stretto di Taiwan)¹⁰. Il governo ha così segnalato ad alleati (Usa), partner strategici (Giappone e India) e Paesi amici (Australia) di poter dare un – pur limitato – contributo al mantenimento di un sempre più flebile ordine internazionale basato sulle regole nella regione, evitando tuttavia di provocare la Cina tramite operazioni in aree contese o ad alta tensione.

ingerenze-cinesi-oggi-piano-d-azione-palazzo-chigi-AG6mlmx.

⁹ "Mattarella: c'è chi predica contrapposizione contro dialogo, mercati aperti antidoto alla guerra", in *Il Sole 24 Ore*, 10 novembre 2024, <https://www.ilsole24ore.com/art/dalla-guerra-ucraina-relazioni-commerciali-la-cina-oggi-mattarella-incontra-xi-jinping-AGRKw6y>.

¹⁰ Giulio Pugliese, "The European Union and an 'Indo-Pacific' Alignment", in *Asia-Pacific Review*, vol. 31, n. 1 (2024), p. 17-44 a p. 26, <https://doi.org/10.1080/13439006.2024.2334182>.

11. L'impegno in ambito Onu e la cooperazione allo sviluppo

di Ettore Greco, Francesca Maremonti e Matteo Bursi

La premier Meloni ha incentrato il suo discorso alla 79ma all'Assemblea generale dell'Onu (24 settembre)¹ su alcuni punti distintivi dell'agenda di politica estera del governo: lo sviluppo dei partenariati in Africa e il Piano Mattei, l'appello per un coordinamento internazionale contro i trafficanti di essere umani e la *governance* dell'intelligenza artificiale. In materia istituzionale, ha ribadito la ferma contrarietà dell'Italia a una riforma del Consiglio di Sicurezza dell'Onu che crei "nuove gerarchie" attraverso un aumento dei membri permanenti.

Nel corso del 2024, l'Italia ha proseguito il proprio impegno nelle missioni di pace (*peacekeeping*) delle Nazioni Unite, di cui è il settimo contributore finanziario. Circa 1.300 militari italiani sono stati impegnati in cinque missioni². Quella più importante, sia per l'entità del contingente italiano (un massimo di 1.292 effettivi) sia per i recenti avvenimenti nella regione, è la United Nations Interim Force in Lebanon (Unifil)³. A seguito dell'intensificarsi degli scontri fra Israele e Hezbollah e degli attacchi alla base Unifil in ottobre, il ministro della Difesa Guido Crosetto ha esortato al cessate il fuoco e all'attuazione della risoluzione 1701 con cui nel 2006 il Consiglio di Sicurezza dell'Onu aveva deciso il potenziamento della missione. Il ministro ha definito l'attacco alla base Unifil da parte delle forze israeliane una grave violazione del diritto internazionale⁴. Nello stesso mese, il ministro degli Esteri Antonio Tajani, in visita in Israele per

¹ Governo, *Il Presidente Meloni alla 79ª Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, 24 settembre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26605>.

² Giovanni Martinelli, "Le missioni militari italiane all'estero nel 2024", in *Analisi Difesa*, 8 aprile 2024, <https://www.analisedifesa.it/?p=174225>.

³ Sito del Ministero degli Esteri: *Più di 60 anni di Italia alle Nazioni Unite*, <https://www.esteri.it/it/?p=30981>.

⁴ Governo, *Missione UNIFIL, la conferenza stampa del Ministro Crosetto sulla situazione in Libano*, 10 ottobre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26766>.

una missione “di pace e di dialogo”, ha proposto una riconfigurazione della missione, con più uomini e nuove regole di ingaggio, in modo da poter svolgere un efficace ruolo di “cuscinetto” tra le parti in conflitto⁵.

Sul piano della *governance* multilaterale, l'Italia ha continuato a impegnarsi attivamente nel dibattito sulla riforma della Carta dell'Onu. Principale obiettivo di Roma, che si esplica anche attraverso il suo ruolo di *focal point* del gruppo a 12 “Uniting for consensus”⁶, è una modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza che lo renda più rappresentativo e in linea con i mutati assetti internazionali, ma senza ledere i suoi interessi e quelli delle altre “medie potenze” che temono un declassamento. In occasione della riunione dei negoziati intergovernativi sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, l'ambasciatore Maurizio Massari, rappresentante dell'Italia all'Onu, ha posto l'attenzione su due dei cinque punti della decisione 62/557 dell'Assemblea generale dell'Onu in materia⁷: categorie di membership e rappresentanza regionale. L'Italia ha ribadito la propria posizione contraria alla creazione di nuovi seggi permanenti e la “necessità di fornire a tutti gli Stati Membri le stesse [...] possibilità di sedere nel Consiglio e di aumentare la rappresentanza delle regioni sottorappresentate”⁸. Roma si è di nuovo espressa a favore di una limitazione del potere di veto dei membri permanenti del Consiglio⁹. A giugno, l'Italia è stata rieletta membro del Consiglio economico e sociale dell'Onu (Ecosoc) per il triennio 2025-2027, in continuità con il mandato precedente (2022-2024). Si tratta dell'undicesimo mandato ottenuto dall'Italia dall'istituzione del Consiglio nel 1946¹⁰. Infine, nel corso dell'anno, l'Italia ha portato avanti il proprio impegno come membro del Consiglio

⁵ “Libano: Italia propone a Israele zona cuscinetto con piu’ UNIFIL”, in *Onultalia*, 21 ottobre 2024, <https://onultalia.com/?p=90088>.

⁶ Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Malta, Messico, Pakistan, Repubblica di Corea, San Marino, Spagna, Turchia, Italia.

⁷ Assemblea generale Onu, Decisione 62/557: *Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Related Matters*, 15 settembre 2008, <https://digitallibrary.un.org/record/1312992>.

⁸ Italia, *Intervento del rappresentante permanente d'Italia, ambasciatore Maurizio Massari a nome del gruppo Uniting for Consensus ai negoziati intergovernativi sulla questione dell'equa rappresentanza e dell'aumento dei membri del Consiglio di Sicurezza e su altre questioni relative al Consiglio*, 19 novembre 2024, <https://italyun.esteri.it/it/?p=8534>.

⁹ Italia, *Intervento dell'Italia alla plenaria dell'Assemblea generale sull'uso del veto*, 26 novembre 2024, <https://italyun.esteri.it/it/?p=8639>.

¹⁰ Sito della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite: *Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC)*, <https://italyun.esteri.it/it/?p=501>.

dell'Organizzazione marittima internazionale (Imo), del Consiglio esecutivo dell'Unesco¹¹ e del Comitato esecutivo di UN Women¹².

Per quel che riguarda l'ambito della cooperazione allo sviluppo, nel 2024 l'attenzione è stata rivolta in larga parte al Piano Mattei. La conversione da parte del Parlamento del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161 – avvenuta con legge n. 2/2024 – ha infatti dato avvio a un progetto su cui l'attuale governo punta molto al fine di rimodulare nel medio-lungo termine il rapporto di collaborazione con il continente africano¹³. L'ampia adesione da parte dei rappresentanti dei Paesi a sud del Mediterraneo al vertice Italia-Africa tenutosi a Roma, il 28 e il 29 gennaio 2024, ha messo in luce un interesse da parte degli Stati africani per il progetto lanciato dall'Italia. La mole di risorse inizialmente attribuita a questo piano ammonta a 5,5 miliardi di euro¹⁴; nel 2025, sarà importante monitorare quanti ulteriori fondi l'esecutivo sarà in grado di mobilitare per l'attuazione del progetto, visto che da ciò dipende il successo di uno dei capisaldi della proiezione internazionale dell'Italia enunciati dal governo Meloni.

A tal riguardo, i dati preliminari Ocse sull'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps) per l'anno 2023 evidenziano tuttavia un elemento critico¹⁵: gli investimenti italiani in Aps sono stati pari allo 0,27 per cento del reddito nazionale lordo (Rnl), un valore inferiore a quello del 2022 e ben lontano dall'obiettivo dello 0,7 per cento fissato dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, a cui l'Italia ha aderito. Si registra quindi un'inversione di tendenza rispetto al triennio 2020-2022, quando l'Aps era cresciuto dallo 0,22 allo 0,33 per cento del Rnl (Figura 11).

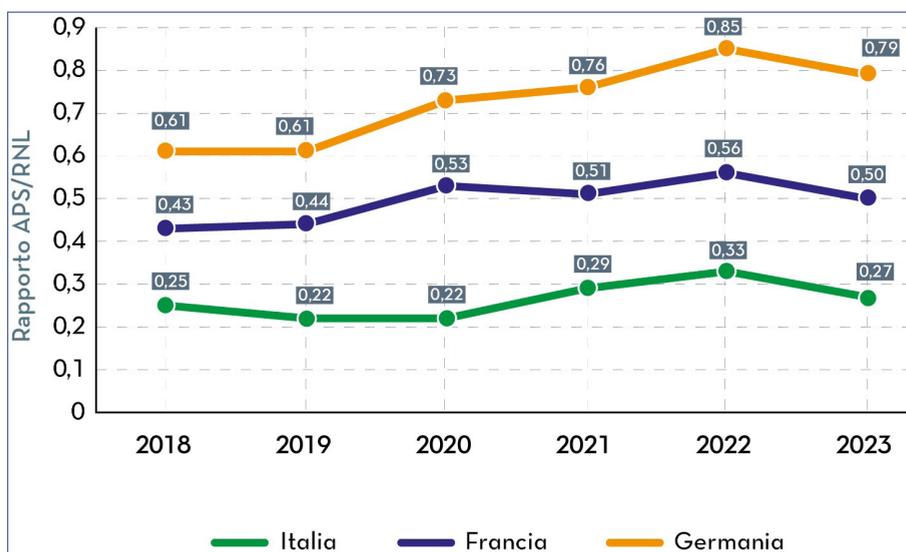
¹¹ Ministero degli Esteri, *Italia eletta nel Consiglio Esecutivo UNESCO con 155 voti: primo Paese nel gruppo occidentale*, 16 novembre 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=108073>.

¹² Sito UN-Women, *Members of the UN-Women Executive Board in 2023*, <https://www.unwomen.org/en/node/162810>.

¹³ In merito al Piano Mattei, rimandiamo al capitolo 8 di questo rapporto.

¹⁴ Di questi, 3 miliardi sono tratti dal Fondo italiano per il clima, i restanti 2,5 dai fondi della Cooperazione allo sviluppo.

¹⁵ Ocse, "Italy", in *Development Co-operation Profiles*, Paris, OECD Publishing, 2024, https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/development-co-operation-profiles_17afa013/full-report/component-27.html#chapter-d1e20868-169e3f801b.

Figura 11 | Andamento del rapporto Aps/reddito nazionale lordo

Fonte: elaborazione IAI su dati OCSE 2024.

Questa riduzione dei fondi dedicati all'Aps ha interessato anche altri Paesi europei ma è in contrasto con il dato medio complessivo del Comitato di assistenza allo sviluppo dell'Ocse (*Development Assistance Committee, Dac*)¹⁶, rimasto stabile nel 2023 allo 0,37 per cento. La legge di bilancio per il 2024 ha stabilito un aumento in valore nominale degli investimenti in cooperazione allo sviluppo per una cifra vicina ai 100 milioni di euro, giungendo a un ammontare prossimo ai 6 miliardi e 300 milioni; stesso ragionamento vale per il 2025, quando, stando al disegno di legge di bilancio, si dovrebbe arrivare intorno ai 6 miliardi e 700 milioni di euro complessivi¹⁷. Tuttavia, a partire dal 2026,

¹⁶ Il Dac conta 32 membri – tra cui l'Unione europea – e raccoglie al suo interno le principali economie occidentali (le maggiori contributrici a livello globale in termini di Aps).

¹⁷ Questi dati sono stati ricavati dall'allegato numero 28, "Aiuto pubblico allo sviluppo", della legge di bilancio 2024 e dal testo provvisorio per la legge di bilancio 2025. L'aumento di spesa per il 2024 (in termini di previsioni di competenza) è in larga parte dovuto a finanziamenti infrastrutturali elargiti in favore della Libia nel quadro del Trattato esistente tra questo Paese e l'Italia. Si veda il sito della Ragioneria generale dello Stato: *Aggiornamento a legge di bilancio degli interventi a sostegno delle politiche di cooperazione internazionale per lo sviluppo Art.14 L. 125/2014*, https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2024-2026/APS_2024_LB.pdf.

viene prevista una diminuzione della somma che, sempre in termini nominali, dovrebbe riportare l'Aps italiano, nel 2027, intorno a 6 miliardi e 100 milioni di euro.

Sempre sulla base di dati Ocse è inoltre possibile avere una disamina dettagliata delle voci di spesa in cooperazione allo sviluppo sostenute dall'Italia nel 2022, l'ultimo anno per il quale sono disponibili dati completi. Ne emerge che il 47,9 per cento degli investimenti del nostro Paese nel 2022 sono stati erogati per il *core funding* (finanziamento di base) delle organizzazioni multilaterali, l'11,8 per cento in favore di aree/temi specifici (sempre attraverso organi multilaterali) e il 40,3 per cento per iniziative pienamente bilaterali. Si è in parallelo consolidata una tendenza in atto ormai da anni: gli investimenti bilaterali "trattenuti" all'interno dei confini nazionali – relativi alla gestione dei flussi migratori e quindi non direttamente spesi all'estero – crescono in maniera sempre maggiore, giungendo a toccare gli 1,5 miliardi di dollari (il 41 per cento degli Aps bilaterali lordi italiani); un aspetto meritevole d'attenzione che, secondo alcuni osservatori¹⁸, porta a una sopravvalutazione dell'effettivo impegno dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo.

18 Si considerino, per esempio, Luca Liverani, "Meno aiuti. Cooperazione allo sviluppo, l'Italia in un anno ha tagliato 631 milioni", in *Avvenire*, 12 aprile 2024, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/rapporto-ocse-cooperazione-allo-sviluppo-l-italia-in-un-anno-taglia-631-milioni>; e "Torna a ridursi il contributo italiano alla cooperazione allo sviluppo", in *Openpolis*, 3 maggio 2024, <https://www.openpolis.it/torna-a-ridursi-il-contributo-italiano-alla-cooperazione-allo-sviluppo>.

12. La Presidenza del G7

di Ettore Greco e Federica Marconi

La Presidenza annuale del Gruppo dei Sette (G7) ha rappresentato nel 2024 uno dei principali impegni internazionale dell'Italia. Il governo, e segnatamente la Presidenza del Consiglio, cui spetta il ruolo primario nella gestione del processo diplomatico in ambito G7, hanno operato in continuità con l'azione delle presidenze precedenti, in particolare con quella giapponese del 2023, ma sono riusciti nel contempo a promuovere una serie di nuovi programmi e impegni, in linea con le priorità e gli interessi nazionali¹.

Il G7 ha preso ripetutamente posizione sui due conflitti, quello tra Russia e Ucraina e quello tra Israele e Hamas – quest'ultimo poi estesosi ad altri attori e aree del Medio Oriente. Anche nel 2024 si è registrata una piena intesa tra i paesi membri sul sostegno, materiale e militare, all'Ucraina, che è stato anzi rafforzato. La decisione principale, formalizzata al vertice del G7 di Borgo Egnazia tra il 13 e il 15 giugno, è stato il varo di un sostegno finanziario aggiuntivo di circa 50 miliardi di dollari grazie agli extraprofiti derivanti dalle attività russe immobilizzate. I paesi del G7 si sono anche impegnati ad adottare misure nei confronti dei paesi, come la Cina, che sostengono la macchina da guerra russa. In assenza di concreti spiragli per un negoziato di pace, il G7 non ha assunto specifiche iniziative diplomatiche, limitandosi a esprimere sostegno alla "formula di pace" del presidente ucraino Volodymyr Zelensky. Sui conflitti in Medio Oriente il G7 si è affidato alle proposte di mediazione degli Stati Uniti, ribadendo la richiesta di un immediato cessate il fuoco e l'impegno a promuovere la soluzione a due Stati e un governo unitario a Gaza e in Cisgiordania sotto l'Autorità nazionale palestinese.

¹ Si veda in particolare il documento finale del vertice del G7: *Apulia G7 Leaders' Communiqué*, 14 giugno 2024, <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/Apulia-G7-Leaders-Communique.pdf>. Si veda anche *Governo, Vertice G7, la conferenza stampa del Presidente Meloni*, 15 giugno 2024, <https://www.governo.it/it/node/26022>.

Figura 12 | Il calendario del G7 nel 2024 sotto la Presidenza italiana

 DATA	 LUOGO	 MEETING
13-15 MARZO	Verona e Trento	Riunione ministeriale Industria, Tecnologia e Digitale
11-13 APRILE	Milano	Riunione ministeriale Trasporti
17-19 APRILE	Capri	Riunione ministeriale Esteri
28-30 APRILE	Torino	Riunione ministeriale Clima, Energia e Ambiente
9-10 MAGGIO	Venezia	Riunione ministeriale Giustizia
23-25 MAGGIO	Stresa	Riunione ministeriale Finanze
13-15 GIUGNO	Borgo Egnazia	Vertice G7
27-29 GIUGNO	Trieste	Riunione ministeriale Istruzione
9-11 LUGLIO	Bologna e Forlì	Riunione ministeriale Scienza e Tecnologia
16-17 LUGLIO	Villa S. Giovanni e Reggio Calabria	Riunione ministeriale Commercio
11-13 SETTEMBRE	Cagliari	Riunione ministeriale Lavoro e Occupazione
19-21 SETTEMBRE	Napoli	Riunione ministeriale Cultura
26-28 SETTEMBRE	Siracusa	Riunione ministeriale Agricoltura
2-4 OTTOBRE	Mirabella Eclano	Riunione ministeriale Interno
4-6 OTTOBRE	Matera	Riunione ministeriale sulla parità di genere e l'empowerment femminile
9-11 OTTOBRE	Ancona	Riunione ministeriale Salute
10 OTTOBRE	Roma	Riunione Ministeriale Industria e Innovazione Tecnologica
14-16 OTTOBRE	Assisi e Solfignano	Riunione ministeriale Inclusione e Disabilità
15 OTTOBRE	Cernobbio	Riunione Ministeriale Tecnologia e Digitale
18-20 OTTOBRE	Napoli	Riunione Ministeriale Difesa
22-24 OTTOBRE	Pescara	Riunione ministeriale Sviluppo
3-4 NOVEMBRE	Roma	Riunione ministeriale Sviluppo Urbano Sostenibile
13-15 NOVEMBRE	Firenze	Riunione ministeriale Turismo
25-26 NOVEMBRE	Fiuggi e Anagni	Riunione ministeriale Esteri

L'Italia si è adoperata, con numerose proposte e iniziative, per porre il tema dei rapporti con i paesi africani al centro delle deliberazioni del G7. La presidenza italiana ha posto l'accento, in particolare, sulla necessità di garantire adeguate

sinergie tra i vari progetti di partenariato e cooperazione riguardanti il continente africano, anche per dare risalto al piano Mattei. Al vertice si è riaffermato l'impegno a mobilitare fino a 600 miliardi di dollari entro il 2027 per infrastrutture e investimenti sostenibili e di qualità nei paesi partner, in particolare quelli africani e dell'Indo-Pacifico, attraverso la Partnership for Global Infrastructure and Investment (Pgii), un'iniziativa avviata nel 2022. È stato annunciato, fra l'altro, un investimento di almeno 80 miliardi di dollari nel settore privato in Africa da parte delle istituzioni finanziarie nazionali per lo sviluppo e degli organismi finanziari internazionali. La premier Meloni ha rimarcato l'importanza del coinvolgimento del settore privato nel dialogo sulle potenziali sinergie tra i vari piani di investimento in Africa. Al Pgii è stata collegata una serie di nuove iniziative per l'Africa promosse dalla Presidenza italiana, quali la Puglia Food Security Initiative, che mira a rafforzare la produzione agricola e i sistemi alimentari nei paesi africani – un settore in cui anche in passato l'Italia è stata attiva a livello multilaterale – e l'Energy for Growth in Africa, volta allo sviluppo di infrastrutture per la produzione e distribuzione di energia derivanti da fonti rinnovabili.

I Sette hanno anche confermato gli impegni assunti in materia climatica, inclusi quelli riguardanti la decarbonizzazione del settore elettrico, promettendo di intensificare gli sforzi per realizzarli. In varie dichiarazioni, la Presidenza italiana ha posto l'accento, dal canto suo, soprattutto su tre aspetti: il principio della "neutralità tecnologica" nel perseguimento degli obiettivi climatici e ambientali, l'importanza dell'energia nucleare come acceleratore della transizione energetica, e la necessità di tenere conto dei suoi costi sociali ed economici. In campo migratorio è stata recepita la proposta della Presidenza italiana di dar vita a uno specifico contesto di cooperazione multilaterale per prevenire e controllare il traffico dei migranti ("G7 Coalition to Prevent and Counter the Smuggling of Migrants"). Si tratta della prima iniziativa adottata dal G7 per una gestione cooperativa dei flussi migratori, un obiettivo che il governo Meloni ha costantemente riproposto in varie sedi internazionali. Il G7 ha anche confermato l'impegno a sostenere finanziariamente le varie istituzioni e programmi per la salute globale, in particolare l'Organizzazione mondiale della sanità, la Gavi Alliance e il "Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria" in un periodo nel quale cresce l'allarme per il rischio di nuove epidemie. Il G7 ha inoltre riconosciuto la necessità di misure che rafforzino l'architettura della salute globale rivelatasi inadeguata a fronteggiare la pandemia di Covid-19.

Fra gli impegni finanziari va sottolineato quello in favore della tassa minima globale (“Global Minimum Tax”), più volte sottolineato dalla premier Meloni. Il tema della riforma del sistema di Bretton Woods e dell’Organizzazione mondiale del commercio (Omc) è stato ripetutamente affrontato in sede G7, senza tuttavia che emergessero nuove proposte in grado di superare l’attuale impasse. Tutti i membri del G7 hanno riaffermato di voler rafforzare la cooperazione multilaterale in campo finanziario e commerciale, volontà che potrebbe però essere rimessa in discussione dall’amministrazione Trump, con possibili ripercussioni negative sulla coesione del Gruppo, come già verificatosi tra il 2017 e il 2021.

Particolare rilievo hanno avuto le attività del G7 riguardanti la *governance* dell’intelligenza artificiale (IA), a cui il governo italiano ha dedicato particolare attenzione. La Presidenza italiana ha portato avanti l’impegno – già dichiarato ripetutamente nel 2023² – a promuovere la discussione sui meccanismi di *governance* globale dell’IA e a rendere possibile una loro prima implementazione³. Partendo dall’eredità della Presidenza giapponese, sono state poste le basi per implementare il Codice di condotta internazionale, il risultato più tangibile del cosiddetto Hiroshima Process⁴. Il Codice è rivolto alle organizzazioni che sviluppano sistemi di IA avanzati e mira a orientare le loro azioni per promuovere uno sviluppo dell’IA sicuro e affidabile in tutto il mondo. In particolare, nell’ambito della riunione ministeriale su Industria, tecnologia e digitale, è stato lanciato un *framework* per il monitoraggio dei progressi nell’implementazione del Codice⁵. Tale *framework* sarà aggiornato alla luce dei risultati e dei feedback degli *stakeholder* raccolti con il progetto pilota condotto, dal 19 luglio al 6 settembre 2024, con il supporto dell’Ocse⁶. Nell’ambito del G7 sono inoltre proseguiti gli sforzi per rendere operativo il “Data Free Flow with

² Governo, *Vertice sulla sicurezza dell’intelligenza artificiale, incontro Meloni-Sunak*, 2 novembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/24151>; Governo, *Messaggio del presidente del Consiglio Giorgia Meloni alla Conferenza degli Ambasciatori 2023*, 19 dicembre 2023, <https://www.esteri.it/it/?p=109865>.

³ G7, *G7 Hiroshima Leaders Communiqué*, 20 maggio 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100506878.pdf>.

⁴ G7, *Hiroshima Process International Guiding Principles for Organizations Developing Advanced AI System*, 9 febbraio 2024, <https://www.mofa.go.jp/files/100573471.pdf>.

⁵ G7, *Ministerial Declaration, G7 Industry, Technology and Digital Ministerial Meeting*, Trento, 15 marzo 2024, <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-Industry-Tech-and-Digital-Ministerial-Declaration-Annexes-1.pdf>.

⁶ Audrey Plonk, Karine Perset e Sara Fialho Esposito, “Participate in the OECD’s Pilot on Monitoring the Application of the G7 Code of Conduct for Organisations Developing Advanced AI Development”, in *OECD.AI Blog*, 23 luglio 2024, <https://oecd.ai/en/wonk/pilot-g7-monitoring>.

Trust” (Dfft), che mira a garantire flussi di dati transfrontalieri affidabili per dare vigore all’economia digitale, preservando al contempo la capacità dei governi di tutelare gli interessi pubblici⁷.

Con riferimento al settore pubblico, è stato annunciato lo sviluppo di un Toolkit per l’impiego dell’IA per aiutare i governi a fornire migliori servizi a cittadini e utenti, nel rispetto dei loro diritti fondamentali⁸. Durante la ministeriale su Industria, tecnologia e digitale, sono stati inoltre presentati il “G7 Compendium of Digital Government Services” sviluppato dall’Ocse, per condividere esempi di come i governi G7 stiano utilizzando le infrastrutture digitali per migliorare l’accesso ai servizi pubblici⁹, e il “G7 Mapping Exercise of Digital Identity Approaches”, volto a supportare gli sforzi verso l’interoperabilità dei sistemi di identità digitale¹⁰.

Altro tema è stato quello del potenziale impatto dell’IA sul mondo del lavoro. Nella loro Dichiarazione ministeriale, i ministri del Lavoro e dell’occupazione del G7 hanno chiesto all’Organizzazione internazionale del lavoro e all’Ocse di fornire supporto per l’attuazione del “G7 Action Plan for a Human-centered Adoption of Safe, Secure and Trustworthy AI in the World of Work”¹¹. L’obiettivo del Piano è favorire un uso dell’IA che migliori la produttività, lo sviluppo delle competenze a livello globale e la qualità dei posti di lavoro, in coordinamento con il settore privato.

Novità assoluta è stata, infine, la creazione di un *hub* di IA per lo sviluppo sostenibile, in collaborazione con il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (Undp)¹². L’iniziativa è stata lanciata nella Dichiarazione dei leader del

⁷ G7, *Ministerial Declaration*, cit.

⁸ Ocse e Unesco, *G7 Toolkit for Artificial Intelligence in the Public Sector*, Paris, OECD Publishing, 15 ottobre 2024, <https://doi.org/10.1787/421c1244-en>; G7 Italia, *I documenti della Riunione ministeriale G7 Tecnologia e Digitale*, Cernobbio 15 ottobre 2024, <https://www.g7italy.it/it/i-documenti-della-riunione-ministeriale-g7-tecnologia-e-digitale>.

⁹ Ocse, *G7 Compendium of Digital Government Services*, Paris, OECD Publishing, 15 ottobre 2024, <https://doi.org/10.1787/699bf288-en>.

¹⁰ Ocse, *G7 Mapping Exercise of Digital Identity Approaches*, Paris, OECD Publishing, 15 ottobre 2024, <https://doi.org/10.1787/56fd4e94-en>.

¹¹ G7, *Towards an Inclusive Human-Centered Approach for New Challenges in the World of Work. Ministerial Declaration, G7 Labour and Employment Ministers’ Meeting in Cagliari*, 12-13 settembre 2024, <https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-2024-LEM-Declaration.pdf>.

¹² G7 Italia e UNDP, *AI Hub for Sustainable Development. Strengthening Local AI Ecosystems through Collective Action*, New York, UNDP, luglio 2024, <https://www.undp.org/node/474651>.

G7 e riflette anche il più ampio impegno italiano nel continente africano e le priorità del Piano Mattei¹³. In vista della Presidenza canadese del G7 nel 2025, la premier Meloni e il primo ministro canadese Justin Trudeau hanno indicato, in una dichiarazione congiunta, la *governance* dell'IA e delle tecnologie digitali come una delle priorità su cui si svilupperà la collaborazione fra la Presidenza uscente e quella entrante¹⁴.

¹³ G7, *Apulia G7 Leaders' Communiqué*, cit.

¹⁴ Canada e Italia, *Dichiarazione congiunta del Primo Ministro Trudeau e del Primo Ministro Meloni*, 2 marzo 2024, <https://www.governo.it/it/node/25138>.

Autori

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

Luca Barana è responsabile di ricerca per lo IAI.

Matteo Bursi è ricercatore nel programma "Multilateralismo e governance globale" dello IAI.

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

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

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

Aurelio Insisa è responsabile di ricerca per l'Asia nel programma "Attori globali" dello IAI.

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

Francesca Maremonti è ricercatrice nel programma "Multilateralismo e governance globale" dello IAI.

Alessandro Marrone è responsabile del programma "Difesa, sicurezza e spazio" dello IAI.

Maria Vittoria Massarin è ricercatrice junior nel programma "Difesa, sicurezza e spazio" dello IAI.

Nona Mikhelidze è responsabile di ricerca per lo IAI.

Nicolò Murgia è ricercatore junior nel programma "Difesa, sicurezza e spazio" dello IAI.

Ferdinando Nelli Feroci è presidente uscente dello IAI.

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

Pier Paolo Raimondi è ricercatore nel programma "Energia, clima e risorse" dello IAI.

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

L'Italia nell'anno delle grandi elezioni

Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2024

L'edizione 2024 del rapporto sulla politica estera italiana dell'Istituto Affari Internazionali affronta i principali dossier di politica estera e internazionale al centro dell'agenda del governo di Giorgia Meloni nel corso dell'anno – il posizionamento del Paese prima, durante e dopo le elezioni per il rinnovo delle istituzioni europee, il perdurare della guerra contro l'Ucraina, le elezioni presidenziali statunitensi, l'inasprimento della crisi mediorientale con i connessi rischi di *spillover* a livello regionale, la presidenza italiana del G7 – tratteggiando anche le prospettive e le scelte a cui si troverà di fronte l'esecutivo nel 2025.

Il rapporto – frutto del lavoro congiunto di un gruppo di ricercatori dell'Istituto coordinato dal programma "Politica estera dell'Italia" – dedica inoltre specifica attenzione alle politiche di difesa, a quelle climatiche ed energetiche, alle migrazioni, alle politiche per lo spazio, al Piano Mattei, ai rapporti con la Cina e l'Indo-Pacifico, all'impegno italiano nell'Onu e alla cooperazione allo sviluppo.



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

Istituto Affari Internazionali (IAI)

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

iai@iai.it - www.iai.it