



Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo

Rapporto sulla politica estera italiana

.....
Edizione 2020



a cura di Ferdinando Nelli Feroci e Andrea Dessì



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

Si ringraziano Flavia Fusco, ricercatrice junior dello IAI per l'assistenza editoriale e Marta Santelli per l'assistenza in fase di traduzione della sezione 7.2.

**Copyright © 2021 Istituto Affari Internazionali (IAI)
Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma
T. +39 06 697683
iai@iai.it
www.iai.it**

ISBN 978-88-9368-173-5

Indice

Introduzione di Ferdinando Nelli Feroci	4
1. La dimensione europea: il ritorno dell'Italia nell'Ue di Nicoletta Pirozzi	10
2. Il Green Deal europeo: sfide e opportunità per l'Italia di Luca Franza	19
3. La dimensione transatlantica: le relazioni con gli Stati Uniti di Riccardo Alcaro	26
4. Politica di difesa: continuità e maggiore dinamismo di Alessandro Marrone	33
5. La dimensione mediterranea: l'azione dell'Italia di fronte a un caleidoscopio di crisi e conflitti di Silvia Colombo e Andrea Dessì	39
6. La questione migratoria nella politica estera italiana di Luca Barana	46
7. Attori globali	51
7.1 Pandemia e cambio di governo dettano gli sviluppi delle relazioni con la Cina di Francesca Ghiretti	52
7.2 I rapporti Italia-Russia ai tempi del Covid-19: tra crisi e tentativi di dialogo di Nona Mikhelidze	57
8. Qualche indicazione per il 2021 di Ferdinando Nelli Feroci	61
Autori	65

Introduzione

di Ferdinando Nelli Feroci

Il Covid-19, il suo impatto sul quadro interno e internazionale, e un nuovo posizionamento del governo nei confronti dell'Europa sono i dati che maggiormente hanno caratterizzato la politica estera italiana nel 2020.

La pandemia che si è originata in Cina e si è rapidamente propagata in Europa ed il resto del mondo, colpendo pesantemente per prima l'Italia a partire dal mese di marzo, proprio in Italia ha fatto registrare tra i più alti numeri di contagi e decessi¹. La crisi ha sconvolto programmi di lavoro del governo e del sistema delle istituzioni nazionali, che hanno dovuto fare i conti con una emergenza imprevista e di dimensioni del tutto straordinarie. Essa ha messo a dura prova strutture e servizi sanitari nazionali impreparati a far fronte al rapido diffondersi dei contagi e all'impennata di ricoveri e decessi. Ha costretto all'adozione di misure drastiche di distanziamento sociale e di chiusura di attività produttive che a loro volta hanno provocato conseguenze drammatiche sull'economia, che ha fatto registrare un crollo del Pil dell'ordine del 9-10 per cento. Ha provocato pesanti effetti sociali con un aumento della povertà assoluta, della precarietà e delle differenze nella distribuzione della ricchezza. E ha prodotto infine sensibili cambiamenti dei modelli di organizzazione del lavoro e di consumo.

Il governo ha quindi dovuto concentrarsi sulla adozione dei numerosi provvedimenti con i quali si è cercato di regolare le attività di imprese, servizi e persone, limitandone movimenti e spostamenti con l'obiettivo di ridurre i contagi. Inoltre il governo ha dovuto adottare una serie di interventi di natura legislativa con i quali sono state disposte svariate misure di aiuto ai settori più colpiti dalla pandemia, misure di sostegno a chi aveva perso il lavoro, deroghe

¹ Stando alle ultime informazioni, i primi contagi dal virus Covid-19 si sono verificati in Italia durante il mese di novembre 2019. Fabio Florindi, "Il primo caso di Covid-19 in Italia è stato nel novembre 2019", in Agi, 11 gennaio 2021, <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-01-11/primo-caso-covid-italia-novembre-2019-10978766>.

alla legislazione vigente (ad esempio in materia di licenziamenti), rinvii o sospensioni della riscossione di imposte, bonus per l'erogazione di determinati servizi o per l'acquisto di certe categorie di beni.

Inevitabilmente anche la politica estera ne è stata condizionata. Fin dalle primissime settimane di diffusione del contagio l'azione del governo si è concentrata su iniziative mirate a garantire l'approvvigionamento dall'estero di dispositivi di protezione personale e altre attrezzature sanitarie di cui il paese era sprovvisto; e ad evitare l'adozione in Europa di misure restrittive e discriminatorie in materia di libera circolazione delle persone o delle merci. Si è in parallelo drammaticamente ridotta in quei mesi l'attività diplomatica, che in condizioni normali si articola in visite, incontri e missioni, che hanno come protagonisti esponenti di governo. Tutti gli incontri, sia bilaterali che multilaterali, su temi di politica estera, e la stessa attività delle istituzioni europee, si sono rapidamente trasferiti su piattaforme online quando la natura di queste attività lo consentiva, e con tutti i limiti di questo tipo di interlocuzioni.

La pandemia ha al contempo avuto conseguenze anche sul contesto delle relazioni internazionali, accentuando la crisi già in atto della globalizzazione e il ripiegamento sulla dimensione nazionale, introducendo ulteriori fenomeni di indebolimento del multilateralismo e di delegittimazione delle istituzioni internazionali, alcune delle quali si sono rivelate palesemente inadatte a gestire l'emergenza. Ha ridisegnato l'agenda di istituzioni internazionali e di altri organismi di concertazione. Ha ridotto i flussi del commercio internazionale e prodotto una frammentazione delle catene globali del valore. Ha aggravato la situazione debitoria di stati, famiglie e imprese, accentuando anche le sfide socio-economiche in paesi già fragili nel vicinato europeo. Ha accentuato fenomeni di nazionalismo e chiusure identitarie.

La pandemia ha anche esaltato la competizione globale fra Usa e Cina. In origine confinata alle tensioni sui rapporti commerciali e successivamente trasferita sul terreno del primato sulle tecnologie di punta e su quello delle responsabilità per la gestione della pandemia, questa competizione ha finito per assumere (anche per effetto della campagna per le presidenziali negli Usa) i caratteri di un confronto/scontro a tutto campo (con reciproche accuse di attività di spionaggio e di interferenze negli affari interni). Questa competizione ha posto l'Europa, e soprattutto l'Italia, di fronte al rischio di dover scegliere fra l'alleanza

tradizionale e partner storico (nel 2020 sicuramente meno affidabile che nel passato) e la potenza emergente (che offre grandi opportunità come partner economico, ma dalla quale ci dividono differenze difficilmente colmabili sul piano dei valori e dei principi).

Nel corso del 2020 l'Italia si è così trovata sottoposta a pressioni molto esplicite da parte della amministrazione americana perché adottasse misure di contenimento della presenza economica della Cina in Italia. E solo in parte ha potuto trovare una copertura in una effettiva "*China policy*" europea che consentisse di coniugare la necessaria solidarietà transatlantica con la tutela di interessi autenticamente europei. Non meno controverso, ma fonte di un minor numero di polemiche, è stato invece il rapporto con la Russia, nei cui confronti il governo si è mosso in una linea di sostanziale continuità con i precedenti esecutivi, ma senza i condizionamenti che derivavano dagli ambigui rapporti della Lega con la Russia nel precedente esecutivo. Il governo Conte bis ha quindi condiviso con i partner europei le critiche a Mosca, gli appelli o le misure sanzionatorie, ma sempre con la cautela suggerita dalla consistenza degli interessi economici e commerciali che ci legano alla Russia².

Il Covid-19 ha colpito in modo meno drammatico i paesi della sponda sud del Mediterraneo e del Medio Oriente. Contagi e decessi nella regione sono stati decisamente inferiori rispetto a quelli registrati in Europa, soprattutto durante la prima fase, anche se la reale entità della crisi rimane sottovalutata per via della scarsa attendibilità dei dati ufficiali, con il rischio di nuove ondate da sottovalutare. La pandemia ha comunque contribuito a ridurre l'attenzione di governi, organismi internazionali e media ai numerosi focolai di crisi che anche nel 2020 hanno continuato a caratterizzare la regione, a partire dalla crescente internazionalizzazione del conflitto in Libia, alle tensioni nel Mediterraneo orientale e all'aggravamento delle rivalità nel Golfo Persico. Sono ancora una volta gli indici socio-economici a destare maggiore preoccupazione per il futuro della regione, che, a dieci anni dallo scoppio delle cosiddette Primavere arabe, confermano la drammaticità di una situazione economica e sociale ulteriormente aggravata dalla pandemia e dal crollo del prezzo del petrolio registrato nel corso 2020.

² Si veda la sezione sugli attori globali per ulteriori dettagli sui rapporti Italia-Cina e Italia-Russia.

Compatibilmente con le circostanze, l'Italia ha proseguito su una linea di sostegno a iniziative multilaterali di ricerca di soluzioni politiche alle crisi, e di una interlocuzione sistematica con tutti gli attori presenti nella regione mediorientale, inclusi attori in contrapposizione tra loro. Non ha però brillato per particolare protagonismo, né tantomeno ha potuto sfruttare una capacità di iniziativa europea che è clamorosamente mancata anche nel 2020.

L'Italia ha quindi proseguito su una linea accomodante di ricerca di buoni rapporti un po' con tutti, senza pretendere di svolgere un ruolo di particolare rilievo. Così ad esempio in Libia, l'Italia (come del resto tutta l'Europa) dopo avere subito la sempre più ingombrante presenza di Russia e Turchia, nella seconda metà dell'anno, ha sostenuto il cessate il fuoco e il dialogo fra le parti sotto l'egida delle Nazioni Unite, allineando la politica italiana in Libia a quella tedesca, controbilanciando così l'approccio francese. Con l'Egitto si sono approfonditi i rapporti economici, militari ed energetici malgrado la mancata cooperazione sui casi di Giulio Regeni e di Patrick Zaki. Il governo italiano ha cercato la collaborazione della Tunisia nella gestione dei flussi migratori mantenendo una positiva interlocuzione con le autorità tunisine malgrado la difficile congiuntura e dopo iniziali tensioni legate all'aumento degli sbarchi durante i mesi estivi³. L'Italia ha evitato di schierarsi apertamente nel confronto che ha opposto Israele e le monarchie del Golfo Persico all'Iran, pur professando un sostegno di principio all'accordo sul nucleare iraniano. Ha espresso sostegno per gli Accordi di Abramo e la normalizzazione dei rapporti tra Israele, Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Sudan e Marocco, pur confermando la necessità di una soluzione politica alla questione palestinese sulla base del principio dei due stati. Ha cercato di mantenere un dialogo con la Turchia, evitando di criticare Ankara troppo esplicitamente, anche a fronte di un atteggiamento turco nel Mediterraneo orientale in contrasto con gli interessi italiani e europei⁴.

Nel corso del 2020 si è invece significativamente rafforzato e consolidato il rapporto del governo con l'Unione europea e i suoi maggiori partner. L'Esecutivo cosiddetto "giallo-rosso", la cui maggioranza aveva cominciato a prendere forma a partire dalla decisione del M5S di votare la fiducia alla neo-

³ Si veda la sezione sulle politiche migratorie italiane per ulteriori dettagli.

⁴ Si veda la sezione sulla dimensione mediterranea per ulteriori dettagli.

eletta presidente della commissione europea nel luglio 2019 (in contrasto con la Lega, allora alleato di governo), aveva già fin dai primi mesi di vita segnato un significativo cambio di rotta rispetto al precedente governo "giallo-verde" sul tema del rapporto con l'Ue. Una delle prime decisioni in questo senso era stata non a caso la designazione di Paolo Gentiloni quale membro della Commissione. E nei mesi successivi, e lungo tutto l'arco del 2020, il governo ha confermato questa linea di dialogo costruttivo e di impegno in Europa e con l'Europa, marcando su questo terreno il segnale di discontinuità più evidente rispetto al precedente governo. Paradossalmente il Covid-19 ha aiutato in questo senso contribuendo a far riscoprire, anche alla componente della maggioranza in origine più riluttante e nell'opinione pubblica italiana⁵, i vantaggi di una Unione europea che ha ricambiato questo sostegno con una serie di misure che sono state giustamente interpretate come importanti segnali di attenzione nei confronti dell'Italia.

Nel rapporto con l'Europa, il governo, dopo qualche incertezza iniziale prevalentemente motivata dalle difficoltà di tenere insieme le diverse sensibilità dei partiti della maggioranza, si è successivamente mosso in maniera corretta, mantenendo una linea di costruttiva collaborazione con le istituzioni europee, e recuperando una interlocuzione costante soprattutto con Francia e Germania, nostri partner di riferimento in Europa. L'Italia ha partecipato in maniera costruttiva ai complessi processi decisionali che ad esempio hanno portato alla adozione del Next Generation EU (Ngeu), scegliendo le alleanze giuste; e ha complessivamente confermato una scelta di campo coerente con la nostra tradizionale collocazione in Europa.

Anche l'Ue, dopo i primi tentennamenti iniziali, si è nel complesso mossa nel segno della solidarietà sul fronte dell'emergenza economica provocata dal Covid-19. I vari provvedimenti adottati per contrastare gli effetti legati alla diffusione della pandemia e soprattutto l'adozione del Ngeu, un programma capace di mobilitare un ammontare complessivo di 750 miliardi di euro (finanziati facendo ricorso a strumenti di debito comune, emessi dalla Commissione

⁵ Si vedano ad esempio i risultati di un sondaggio di opinione condotto dallo IAI con il Laboratorio Analisi Politiche e Sociali (Laps) dell'Università di Siena tra la fine di ottobre e l'inizio di novembre 2020: *Gli italiani e l'Unione europea*, Roma, IAI, novembre 2020, <https://www.iai.it/node/12406>; Olimpia Fontana, "Italian Euroscepticism and the COVID-19 Pandemic: Survey Insights", in *IAI Commentaries*, n. 20|90 (dicembre 2020), <https://www.iai.it/node/12512>.

e garantiti dal bilancio della Ue) per il sostegno a programmi nazionali di ricostruzione, hanno testimoniato una inattesa capacità di iniziativa della Ue che in questa occasione si è mostrata all'altezza della sfida di una congiuntura drammatica, imprevista e imprevedibile. Ma sono anche state misure alla cui approvazione il governo italiano ha attivamente contribuito grazie anche ad un implicito sostegno bipartisan, reso possibile dalla difficoltà per le opposizioni di trovare argomenti di polemica anti-europea. Unica eccezione la questione dell'attivazione della linea credito del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) per spese sanitarie, che ha diviso al proprio interno sia la maggioranza che l'opposizione⁶.

Nel momento in cui questo rapporto è stato finalizzato il governo è impegnato nella definizione del Piano nazionale di ricostruzione, che dovrà poi essere sottoposto alla valutazione e approvazione della Commissione e del Consiglio. È un compito sicuramente impegnativo perché in quel piano si dovranno definire programmi e progetti credibili, mirati, monitorabili e, soprattutto, coerenti con obiettivi comuni definiti in sede europea. Ma è anche un compito che il governo sta svolgendo nella consapevolezza di quanto siano strettamente collegate le scelte di politica economica e la collocazione del paese nel contesto europeo.

Il 2020 si è chiuso all'insegna di una ripresa su larga scala della pandemia, che ancora una volta ha colpito duramente l'Europa e l'Italia. L'incertezza sulla durata del Covid-19 e sulla portata delle sue conseguenze grava quindi come una pesante ipoteca sulle prospettive dell'anno 2021. Ma il 2020 si è anche chiuso con l'elezione alla Casa Bianca di Joe Biden, un presidente che ha promesso di sottoporre l'agenda internazionale degli Usa a una profonda revisione, tra l'altro in un rapporto di maggiore concertazione con gli alleati europei e di maggiore attenzione al rapporto transatlantico. Per l'Europa e per l'Italia si tratta di un'opportunità da non perdere, nella consapevolezza che se vorremo essere ascoltati dovremo anche saperci assumere le responsabilità del caso.

⁶ Si veda la sezione sulla dimensione europea per ulteriori dettagli.

1. La dimensione europea: il ritorno dell'Italia nell'Ue

di Nicoletta Pirozzi

I temi europei e i rapporti con le istituzioni di Bruxelles sono stati al centro dell'agenda nazionale e hanno dominato il dibattito pubblico, sia nel delicato passaggio dal governo Conte I al Conte bis, sia in concomitanza con la diffusione della pandemia. La costituzione del governo Conte bis ha infatti rappresentato un cambiamento radicale nell'approccio italiano al rapporto con l'Europa. Il cambio di passo è in larga parte riconducibile all'entrata nella coalizione di governo del Partito Democratico (Pd), filo-europeo e orientato ad una strategia cooperativa con gli alleati europei tradizionali, in particolare Francia e Germania. Ma anche le posizioni dell'azionista di maggioranza del governo, il M5S, hanno conosciuto un'evoluzione significativa, assumendo un atteggiamento molto più collaborativo a livello europeo e un profilo istituzionale.

Nel precedente governo "giallo-verde", la Lega aveva invece promosso e trainato una politica di marcata contrapposizione ad alcune scelte chiave di Bruxelles – dalla *governance* economica alle sanzioni contro la Russia – cercando la sponda di governi euro-critici come quello austriaco e apertamente euro-scettici come quelli ungherese e polacco. L'avvio del Conte bis ha quindi segnato un ritorno dell'Italia in Europa, e un conseguente rilancio dell'agenda europea dell'Italia in linea con gli obiettivi consolidati di promozione dell'integrazione e di potenziamento delle istituzioni comunitarie. Contemporaneamente, all'Italia è stato attribuito un ruolo di prim'ordine nell'architettura europea a seguito delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 e nella costituzione del nuovo collegio dei commissari europei, con le nomine di David Sassoli alla presidenza del Parlamento di Strasburgo e di Paolo Gentiloni nel posto chiave di Commissario per l'economia. Queste nomine hanno garantito un ancoraggio europeo al paese in un periodo molto complicato in termini di montante euroscetticismo prima – sancito dalla più bassa affluenza della storia

alle elezioni europee del 2019¹ – e di profonda crisi sanitaria, economica e sociale connessa alla pandemia poi.

L’impatto della crisi del Covid-19 sul sostegno dei cittadini alle istituzioni europee è stato pesante soprattutto nel caso italiano. Un sondaggio Demos del marzo 2020 rivelava che solo il 30 per cento dei cittadini italiani aveva molta o moltissima fiducia nell’Unione europea (nel 2000 era il 57 per cento), mentre il 70 per cento ne aveva poca o pochissima². Sempre nello stesso mese, un altro sondaggio sanciva che la maggior parte degli italiani (67 per cento) pensava che far parte dell’Unione europea fosse uno svantaggio. In un ipotetico referendum, la maggioranza (52 per cento) sarebbe stata ancora favorevole a rimanere nell’Ue, ma una considerevole minoranza (35 per cento) avrebbe votato per un’*Italexit* – numeri incredibilmente simili a quelli registrati nelle fasi iniziali della campagna per il referendum britannico che ha portato alla Brexit³. In effetti, le prime reazioni all’emergenza in Europa sono state caotiche e hanno rivelato una spaccatura profonda all’interno dell’Unione e dell’eurozona. Ben sette stati (Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Danimarca, Cipro, Lettonia e Lituania) hanno chiuso unilateralmente i confini all’inizio dell’emergenza, mentre altri – come Francia e Germania – hanno inizialmente bloccato la fornitura di materiale medico di protezione agli altri paesi europei.

La percepita assenza dell’Unione europea e di una scarsa solidarietà tra i paesi membri è stata accompagnata dal crescente favore verso una presunta vicinanza benevola di altri attori, in primo luogo la Cina e la Russia. Un sondaggio Swg dell’aprile 2020 rivelava infatti che le due potenze avevano sensibilmente aumentato la loro popolarità nell’opinione pubblica italiana, collocandosi al primo e secondo posto rispettivamente tra i paesi amici dell’Italia, mentre Germania, Francia, Regno Unito e Usa guidavano la classifica dei paesi nemici⁴. Questi risultati vanno letti nell’ottica di una campagna di influenza

¹ Parlamento europeo, *Risultati delle elezioni europee - 2019*, aggiornato al 25 giugno 2019, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/previous-elections>.

² Demos, *La fiducia degli italiani nell’Unione europea*, marzo 2020, <http://www.demos.it/a01712.php>. Si vedano anche i risultati di un sondaggio di opinione condotto da IAI e Laps nell’aprile 2020: *Gli Italiani e la politica estera 2020*, Roma, IAI, giugno 2020, <https://www.iai.it/it/node/11775>.

³ Refield and Wilton Strategies, *Euroscpticism in Italy*, 18 marzo 2020, <https://redfieldandwiltonstrategies.com/?p=3394>.

⁴ Francesco Bechis, “Se gli italiani preferiscono la Cina agli Usa (e alla Ue)”, in *Formiche*, 21 aprile 2020, <https://formiche.net/?p=1317078>.

e disinformazione particolarmente aggressiva da parte di Pechino⁵ e Mosca⁶ durante i mesi della prima ondata di Covid-19, agevolata anche da una strategia di comunicazione poco convincente da parte della Commissione europea e da una serie di dichiarazioni poco ponderate da parte di rappresentanti istituzionali italiani, che hanno provocato anche fibrillazioni nella coalizione di maggioranza⁷.

Invece negli ultimi mesi del 2020, secondo quanto emerge da un sondaggio condotto dall'Università di Siena e dallo IAI, l'opinione pubblica italiana sembra aver maturato un atteggiamento nettamente più favorevole nei confronti dell'Ue, segno che le iniziative adottate a livello europeo hanno avuto un impatto significativo⁸. Queste iniziative comprendono il Programma di acquisti di titoli di debito (noto come Pepp) della Banca centrale europea per più di 1000 miliardi di euro; la linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) destinata a finanziare i costi diretti e indiretti della sanità senza condizioni; i finanziamenti della Banca europea per gli investimenti per le imprese; e il meccanismo destinato a finanziare le casse integrazioni nazionali, noto con l'acronimo Sure (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), ma soprattutto il pacchetto straordinario Next Generation EU (Ngeu).

Il negoziato per l'adozione del Ngeu è stato difficile e ha rappresentato il fulcro dell'azione dell'Italia in Europa per tutto il 2020. Proprio il commissario Paolo Gentiloni, insieme al suo collega Thierry Breton, sono stati i primi a parlare di un "fondo per la rinascita" dell'Europa in una lettera congiunta del 5 aprile 2020⁹. Poi

⁵ Il 66 per cento dei post sui social media dell'Ambasciata cinese in Italia tra marzo e aprile 2020 avevano come messaggio centrale la solidarietà tra i due paesi. Vedi Francesca Ghiretti e Lorenzo Mariani, "Italy: Cooperation, Competition and Local Politics amid Covid-19", in John Seaman (a cura di), *Covid-19 in Europe-China Relations. A Country-Level Analysis*, Paris, French Institute of International Relations (Ifri), 29 aprile 2020, p. 35-39, <https://www.ifri.org/en/node/17244>.

⁶ Secondo quanto dichiarato dall'ambasciatore russo in Italia a commento della massiccia operazione di aiuti arrivata da Mosca per sostenere la battaglia contro il Covid-19 a Bergamo, si è trattato di una "risposta gratuita della Russia alla richiesta dei vertici italiani". Si veda Marta Allevato, "La solidarietà russa all'Italia è senza secondi fini. Parola di Mosca", in *Agi*, 24 marzo 2020, <https://www.agi.it/estero/news/2020-03-24/coronavirus-aiuti-russi-italia-propaganda-7817813>.

⁷ Francesco Grignetti, "Aiuti cinesi, lite tra Pd e M5S per le parole di Luigi Di Maio. 'Sbilanciato'. 'No, ringrazia tutti'", in *La Stampa*, 25 marzo 2020, <https://www.lastampa.it/esteri/2020/03/25/news/aiuti-cinesi-lite-tra-pd-e-m5s-per-le-parole-di-luigi-di-maio-sbilanciato-no-ringrazia-tutti-1.38635468>.

⁸ Su un campione di 1.000 rispondenti, una maggioranza assoluta (56 per cento) voterebbe per restare nell'Unione europea in caso di referendum sull'uscita dell'Italia dall'Unione. Si veda, Laps e IAI, *Gli italiani e l'Unione europea*, novembre 2020, <https://www.iai.it/it/node/12406>.

⁹ Paolo Gentiloni e Thierry Breton, "Un fondo per la rinascita", in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2020, <https://>

è arrivata la proposta congiunta di Francia e Germania, che al 18 maggio hanno lanciato l'idea di un Recovery Fund da 500 miliardi di euro, finanziato attraverso l'emissione di titoli di debito da parte della Commissione europea per conto dell'Ue e diretto – attraverso sussidi e non prestiti – al sostegno dei settori e dei paesi che hanno pagato il prezzo più alto nella crisi¹⁰. La proposta della Commissione europea è arrivata soltanto il 27 maggio, ma è stata dirimpente. L'eccezionalità del piano Ngeu presentato da Ursula von der Leyen sta nel fatto che la Commissione è autorizzata a emettere obbligazioni sui mercati finanziari per conto dell'Ue per raccogliere i fondi da erogare principalmente attraverso sovvenzioni. Questo – secondo le stime della Commissione – avrebbe richiesto un aumento significativo del bilancio comune e l'introduzione di nuove e aggiuntive risorse proprie dell'Unione, possibile anticamera dell'Unione fiscale¹¹.

Le forze di governo in Italia, il Pd e il M5S, hanno accolto con grande favore la proposta della Commissione ma sono rimasti assai distanti su altre misure quali il Mes. Il segretario del Pd Nicola Zingaretti ha interpretato il Ngeu come un cambio di passo verso politiche espansive che da sempre fanno parte dell'agenda del partito¹², e il Fondo Salva Stati come una "grande opportunità per l'Italia"¹³. Sulla stessa linea si è collocata Italia Viva di Matteo Renzi. Luigi Di Maio, nella sua veste di titolare della Farnesina ed esponente di spicco del M5S, ha definito il Ngeu "un grande risultato collettivo di collaborazione"¹⁴, in linea con il piano strategico nazionale di ripresa. Tuttavia, il M5S ha continuato a rifiutare la linea di credito del Mes, che era osteggiato dalla parte più radicale

www.corriere.it/esteri/20_aprile_05/fondo-la-rinascita-f591fe90-775d-11ea-9a9a-6cb2a51f0129.shtml.

¹⁰ Francia e Germania, Iniziativa franco-tedesca per il rilancio europeo in seguito alla crisi del coronavirus, 18 maggio 2020, <https://it.ambafrance.org/Iniziativa-franco-tedesca-per-la-ripresa-europea-di-fronte-alla-criasi-del->

¹¹ Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione*, 27 maggio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940.

¹² "Recovery Fund, Zingaretti: 'Scelte Ue fanno ben sperare su un cambio di passo'", in *La Repubblica*, 27 maggio 2020, https://www.repubblica.it/politica/2020/05/27/news/recovery_fund_zingaretti_scelte_ue_fanno_ben_sperare_su_un_cambio_di_passo_-257756720.

¹³ "Zingaretti: 'Mes opportunità per la sanità, Italia chiede i 37 miliardi. Salvini: pericoloso'", in *La Repubblica*, 8 maggio 2020, https://www.repubblica.it/economia/2020/05/08/news/marcucci_condizioni_del_prestito_mes_favorevoli_italia_chieda_i_37_miliardi_-256082955.

¹⁴ "Ue: Di Maio, piano Next Generation è grande risultato collettivo", in *Agenzia Nova*, 9 giugno 2020, <https://www.agenzianova.com/a/5edf83a81c1b28.27768631/2973395/2020-06-09/ue-di-maio-piano-next-generation-e-grande-risultato-collettivo>.

del partito¹⁵.

Il fronte del centro-destra è apparso ancora più diviso sulle misure annunciate, come del resto spesso accade sulle questioni europee. Diverse sono state le reazioni dei partiti al Ngeu: positivo Silvio Berlusconi, scettico Matteo Salvini, pessimista Giorgia Meloni. Anche sul Fondo Salva Stati, Forza Italia si è detta favorevole ad “approfittare dell’occasione offerta da Bruxelles”¹⁶, mentre la Lega e Fratelli d’Italia hanno demonizzato il Mes come “una strada pericolosa e priva di certezze” che avrebbe obbligato l’Italia ad accettare condizionalità incompatibili con la sovranità nazionale.

Sul fronte europeo, l’Italia ha comunque adottato una strategia coerente ed efficace sul Ngeu, in coordinamento con Parigi, Berlino e i paesi “mediterranei”. Quando la palla è passata al Consiglio europeo, l’ostacolo principale è stato trovare un’intesa con il blocco dei cosiddetti “frugali” (Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, ai quali si è aggiunta la Finlandia). Le divisioni riguardavano in particolare l’ampiezza delle misure previste, le modalità del finanziamento, la distribuzione tra prestiti (da restituire) e sussidi (a fondo perduto), ed infine la dimensione complessiva del bilancio pluriennale dell’Unione per il 2021-2027, a cui il Ngeu è strettamente collegato. Ci sono voluti quattro giorni e più di 90 ore di negoziato, ma il vertice europeo di luglio ha raggiunto il migliore accordo possibile, date le circostanze¹⁷.

Il Ngeu mobilerà 750 miliardi di euro, la stessa cifra proposta dalla Commissione europea. È cambiata invece la ripartizione tra prestiti (360 miliardi di euro) e sussidi (390 miliardi), frutto del compromesso tra frugali e mediterranei. Alla fine si è arrivati quindi ad un ammontare di sussidi sotto quota 400, che era la linea rossa tracciata da molti paesi – tra cui Germania, Francia, ma anche

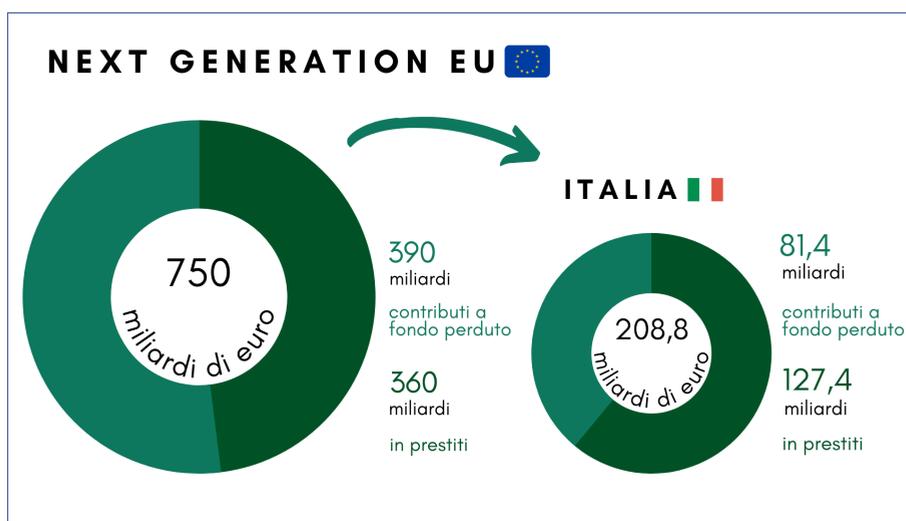
¹⁵ “È scontro nella maggioranza di governo sul Mes”, in *Agi*, 8 maggio 2020, <https://www.agi.it/politica/news/2020-05-08/mes-scontro-maggioranza-pd-m5s-conte-8559626>.

¹⁶ Pier Francesco Borgia, “Berlusconi si smarca ancora: ‘Approfittare del Salva Stati’”, in *Il Giornale*, 10 maggio 2020, <https://www.ilgiornale.it/news/politica/berlusconi-si-smarca-ancora-approfittare-salva-stati-1861773.html>.

¹⁷ Consiglio europeo, *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni* (EUCO 10/20), 21 luglio 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/it/pdf>. Per un’analisi puntuale del Next Generation EU e delle sue implicazioni per l’Europa e per l’Italia, vedi Nicoletta Pirozzi, “Next Generation EU. Esito del negoziato e prospettive per l’Unione europea”, in *Focus euroatlantico*, n. XV (giugno-ottobre 2020), p. 41-47, <https://www.iai.it/it/node/12233>.

Italia – a seguito di un negoziato molto duro, in particolare da parte dei Paesi Bassi. Tuttavia, l'Italia ha guadagnato intorno ai 36 miliardi di prestiti e mantenuto i sussidi praticamente inalterati rispetto alla proposta iniziale della Commissione: circa 208,8 miliardi di euro di cui 127,4 di prestiti (rispetto a 90,9) e 81,4 di contributi a fondo perduto (solo 400 milioni in meno rispetto alla proposta della Commissione).

Figura 1 | Next Generation EU



Fonte: Elaborazione grafica di Flavia Fusco a partire dai dati riportati dall'autrice.

Spetterà alla Commissione la valutazione delle richieste di finanziamento contenute nei piani nazionali di rilancio e resilienza, che dovranno essere presentati entro il 30 aprile 2021. Essi dovranno essere predisposti tenendo presenti le raccomandazioni Ue pubblicate negli ultimi anni per ogni paese e puntare al rafforzamento di una crescita coerente con gli obiettivi della transizione verde e digitale dell'economia. Nell'esame complessivo dei piani, i criteri che saranno utilizzati dalla Commissione per valutare progetti e investimenti riguardano la performance dei paesi sulla base dei parametri del Semestre europeo (il meccanismo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio in ambito Ue) a livello economico, di sostenibilità, di resilienza, e il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Commissione. Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato di fronte alla plenaria del

Parlamento europeo, la presidente von der Leyen ha anche specificato che il 37 per cento del Ngeu sarà destinato al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo, mentre il 20 per cento sarà investito nel digitale¹⁸.

Su indicazione della Commissione, che ha tempo due mesi, sarà poi il Consiglio dell'Ue a prendere la decisione sugli stanziamenti, votando a maggioranza qualificata (55 per cento dei paesi pari al 65 per cento della popolazione Ue). Il potere di veto, tanto voluto dagli olandesi e osteggiato fermamente dall'Italia, è stato così scongiurato. Resta però la possibilità per uno stato membro di attivare un "freno d'emergenza" con la possibilità di deferire la questione al Consiglio europeo. Inoltre, per bloccare l'erogazione dei fondi è necessario il voto contrario di 13 su 27 paesi, purché questi rappresentino almeno il 35 per cento della popolazione europea (quella che nel gergo Ue si chiama "minoranza di blocco"). Tutta la procedura non potrà superare i tre mesi di tempo. Si è quindi evitato di ricadere in una logica puramente intergovernativa per la *governance* del Ngeu; una logica che in tante occasioni e in molti settori ha condannato l'Unione all'inazione o a un'azione tardiva e subottimale, a scapito soprattutto dei suoi cittadini.

Il vertice ha anche previsto che il Ngeu andrà ad aggiungersi ai fondi previsti dal bilancio settennale dell'Ue, che prevede un tetto di spesa fissato a 1.074,3 miliardi di euro, con una riduzione purtroppo significativa, rispetto alle aspettative di Commissione e Parlamento e della stessa Italia, che ha comportato a sua volta una riduzione delle risorse a disposizione di vari fondi e programmi.

La questione della condizionalità relativa al rispetto dello Stato di diritto, la possibilità cioè di sospendere l'erogazione di fondi europei a paesi responsabili di violazioni delle regole dello Stato di diritto, evocata in termini solo generici al Consiglio europeo di luglio, è stata affrontata successivamente. In autunno si era quindi trovato un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio su un regolamento che definiva le modalità di attuazione di questa forma di

¹⁸ Commissione europea, *Discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dalla Presidente von der Leyen nella sessione plenaria del Parlamento europeo*, 16 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_20_1655.

condizionalità¹⁹. A questo regolamento si sono opposti Ungheria e Polonia in occasione del Consiglio europeo del 16 novembre minacciando un veto sull'approvazione del bilancio pluriennale e sulla decisione sulle risorse proprie dell'Unione, essenziali per il Ngeu²⁰. La crisi è stata poi superata grazie all'adozione al Consiglio europeo di dicembre di una dichiarazione interpretativa che precisa e circoscrive le modalità di applicazione del meccanismo di condizionalità²¹.

Il via libera al nuovo bilancio 2021-2027 e al Ngeu è stato accolto con grande sollievo a Bruxelles e in tutte le capitali, Roma inclusa. Adesso si apre il cruciale capitolo della finalizzazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

In Italia questo processo è stato, come purtroppo prevedibile, accompagnato da numerose critiche relative alle modalità poco trasparenti di selezione dei progetti, a presunti ritardi nella sua redazione rispetto al calendario europeo, e alle strutture istituzionali deputate alla sua attuazione. In generale, in Europa si teme per la solidità e credibilità delle proposte italiane che dovranno passare il vaglio della Commissione, ma anche per la capacità di spesa di un paese che in passato ha avuto non poche difficoltà nell'utilizzo efficace dei finanziamenti da Bruxelles. Ma se il Ngeu rappresenterà una sfida per il sistema paese, esso resta soprattutto una grande opportunità, forse la principale offerta all'Italia e a tutti i membri dell'Unione per affrontare e colmare le lacune strutturali accentuate dalla pandemia e mettere in piedi un programma ambizioso di sviluppo sostenibile.

19 Tale meccanismo è specifico (rispetto al meccanismo di tutela dello Stato di diritto previsto all'art. 7 del TUE) e può essere attivato se una violazione colpisce direttamente il bilancio, o anche quando c'è un serio rischio che lo faccia: così facendo il meccanismo potrà prevenire situazioni in cui i fondi dell'Ue potrebbero finanziare azioni in conflitto con i valori dell'Ue stessa. La Commissione, dopo aver accertato l'esistenza di una violazione, proporrà di attivare il meccanismo di condizionalità contro un governo dell'Ue. Il Consiglio avrà quindi un mese di tempo per adottare le misure proposte (o tre mesi in casi eccezionali) a maggioranza qualificata. Parlamento europeo, *Condizionalità dello Stato di diritto: gli eurodeputati raggiungono un accordo con il Consiglio*, 5 novembre 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201104IPR90813>.

20 Infatti, per permettere alla Commissione di garantire l'emissione dei titoli che finanzieranno i trasferimenti a fondo perduto, il piano è di portare il massimale delle "risorse proprie" dell'Ue in maniera permanente dall'1,2 all'1,4 per cento del Rnl dell'Unione, con un ulteriore aumento dello 0,6 per cento previsto fino alla fine del 2058. Una tassa sulla plastica sarà introdotta già dal gennaio 2021, mentre le proposte per nuove risorse proprie comprendono tasse sul carbonio, sul digitale e sulle transazioni finanziarie.

21 Consiglio europeo, *Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni* (EU/CO 22/20), 10-11 dicembre 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-IN/it/pdf>.

Per quanto riguarda l'Unione europea, le forti differenze nazionali e all'interno delle famiglie politiche europee pongono una serie di interrogativi per il futuro, quando usciremo dalla fase emergenziale generata dal coronavirus e bisognerà ragionare su riforme strutturali della *governance* europea. La Conferenza sul futuro dell'Europa, prevista per quest'anno e più volte rinviata soprattutto per le difficoltà di intesa fra Parlamento e Consiglio sul suo mandato e sulla sua presidenza, potrebbe rappresentare un'occasione importante per riflettere sulla direzione del processo di integrazione all'indomani di una devastante pandemia e nel mezzo della "più profonda recessione della sua storia"²². L'Italia è stata tra i paesi più motivati a lanciare questa iniziativa ed è pronta ad investire nella sua realizzazione, ma per trasformarla da esercizio formale di consultazione dei cittadini a vero momento costituente per il futuro dell'Unione occorre alzare le ambizioni sui contenuti e perfezionarne il metodo. Quanto ai contenuti, sarà importante affrontare anche i temi istituzionali della riforma della *governance* europea, dell'integrazione differenziata, della semplificazione dei processi decisionali attraverso il passaggio verso la maggioranza qualificata, della revisione della divisione di competenze tra livello nazionale e livello europeo. Ma bisognerà parlare anche di politiche, del completamento dell'Unione economica e monetaria, della riforma del sistema di immigrazione e asilo, dell'autonomia strategica e del posizionamento globale dell'Unione. Sul fronte del metodo, andrà garantita la partecipazione ai cittadini interessati e ai loro rappresentanti democraticamente eletti a tutti i livelli di governo, locale, regionale, nazionale ed europeo, con la massima trasparenza e attraverso un dibattito transnazionale e integrato²³.

²² Commissione europea, *Remarks by Commissioner Gentiloni at the press conference on the Spring 2020 Economic Forecast*, 6 maggio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_822.

²³ Nicoletta Pirozzi, "L'integrazione europea tra differenziazione, disintegrazione e rilancio", in Loredana Teodorescu (a cura di), *Riflessioni sul futuro dell'Europa. Un confronto generazionale per rilanciare l'UE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 165-171.

2. Il Green Deal europeo: sfide e opportunità per l'Italia

di Luca Franza

Nel 2021, grazie alla presidenza del G20 e all'organizzazione congiunta della Cop26 con il Regno Unito, l'Italia giocherà un ruolo importante nell'azione diplomatica globale in ambito energetico-climatico. In questo contesto, l'Italia si farà portatrice dei principi e delle linee strategiche che ispirano il Green Deal europeo. Esso rappresenta una strategia di ampio respiro che mira a rafforzare il ruolo di leadership dell'Ue nella lotta al cambiamento climatico e che sancisce la centralità della decarbonizzazione nell'agenda europea, anche in relazione a obiettivi geopolitici e geoeconomici.

Con 209 miliardi di euro su 750 (il 28 per cento), l'Italia è il principale beneficiario del fondo Ngeu¹. In virtù della decisione del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, la maggioranza relativa dei fondi europei per la ripresa – ossia il 30 per cento della somma dei fondi del Ngeu e del Quadro finanziario pluriennale (per un totale di ben 540 miliardi di euro entro il 2027) – dovrà essere dedicata proprio alla transizione energetica². Anche a causa della propria debolezza finanziaria, l'Italia è dunque chiamata, più di altri, a sfruttare l'opportunità di rilancio economico offerta dalla transizione energetica e dai fondi europei per la ripresa. Di riflesso, è anche chiamata ad apportare un contributo significativo all'attuazione degli obiettivi del Green Deal.

Nel contesto europeo, l'Italia è tradizionalmente stata una convinta sostenitrice della necessità di adottare e perseguire obiettivi di decarbonizzazione sempre più ambiziosi. L'Italia ha mantenuto questo ruolo anche nel corso della crisi

¹ Sito della Commissione europea, *Piano per la ripresa dell'Europa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

² Consiglio europeo, *Consiglio europeo straordinario 17-21 luglio 2020*, <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/07/17-21>.

Covid-19. Già nell'aprile 2020, l'Italia è infatti stata tra i promotori di una lettera indirizzata alla Commissione europea dove si chiedeva che il Green Deal venisse utilizzato come strumento principale per il rilancio economico dell'Unione. L'Italia ha inoltre adottato delle misure di ripresa verde prima che le decisioni europee ne sancissero la priorità a livello comunitario, ad esempio destinando sgravi fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici (fonte del 20 per cento delle emissioni nazionali di CO₂)³.

Nell'affrontare la sfida-opportunità della decarbonizzazione, l'Italia può avvalersi di vantaggi comparati significativi in alcuni ambiti ma deve anche fare i conti con alcune debolezze e ritardi da colmare.

Iniziando dai punti di forza, è importante sottolineare innanzitutto che le emissioni di gas serra pro capite dell'Italia sono calate dell'8,6 per cento tra il 2012 e il 2017, quattro volte di più rispetto alla media dei Paesi del G20⁴. L'Italia vanta uno dei più bassi tassi di intensità energetica al mondo, ovvero essa è in grado di produrre output di Pil utilizzando input di energia relativamente ridotti. L'Italia è inoltre uno dei pochi paesi al mondo ad aver deciso la completa eliminazione del consumo di carbone entro il 2030, e il primo in assoluto a introdurre l'insegnamento dell'educazione ambientale come elemento curricolare obbligatorio nelle scuole di secondo grado e tra i primi a bandire le plastiche monouso. L'Italia ha altresì appoggiato la proposta della Commissione europea, approvata a fine 2020, di introdurre un target di abbattimento delle emissioni di medio termine più ambizioso (una riduzione delle emissioni del 55 per cento rispetto al 1990 entro il 2030) e condivide con l'Ue l'impegno a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050⁵.

In Italia, le fonti di energia rinnovabile rappresentano quasi il 20 per cento del consumo finale di energia, in linea con gli obiettivi assunti dal nostro paese per il 2020, nonché il 35 per cento della produzione di energia elettrica⁶. L'Italia gode

³ Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano. III Trimestre 2020*, <https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/analisi-trimestrale-del-sistema-energetico-italiano>.

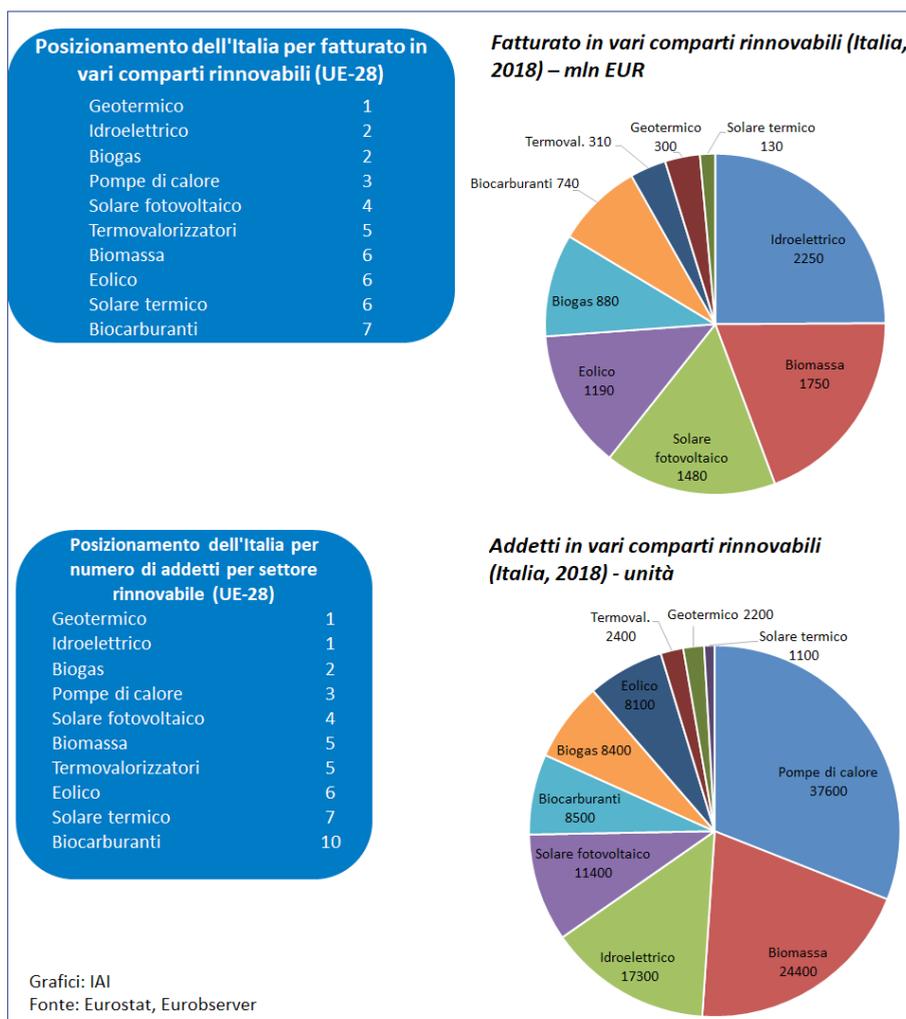
⁴ Climate Transparency, "Italy," in *Climate Transparency Report 2020*, novembre 2020, <https://www.climate-transparency.org/wp-content/uploads/2020/11/Italy-CT-2020-WEB.pdf>.

⁵ Ministero dell'Ambiente, *Clima, Costa: "da Italia impegno concreto per ripresa sostenibile, puntiamo a neutralità climatica al 2050*, 7 luglio 2020, <https://www.minambiente.it/node/11693>.

⁶ Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano*, cit.

di una posizione molto solida nel settore delle rinnovabili, che offrono grandi opportunità di crescita economica. Il nostro paese ospita il maggior numero di pompe di calore in Europa⁷ ed è leader indiscusso nel settore geotermico; è secondo nell'Ue per produzione di energia da biogas, per capacità idroelettrica installata, produzione di elettricità da biomassa e produzione di energia e capacità installata nel solare.

Figura 2 | Fatturato e numero addetti in vari comparti rinnovabili



⁷ Luca Franza, Margherita Bianchi e Luca Bergamaschi, "Geopolitica e politica estera italiana nell'era delle rinnovabili", in *IAI Papers*, n. 20|13it (giugno 2020), p. 6, <https://www.iai.it/node/11696>.

Vanta inoltre la seconda più alta produttività del lavoro nell'Ue nel settore delle rinnovabili, che impiegano oltre 100.000 addetti, concentrati nelle pompe di calore, nella biomassa, nell'idroelettrico e nel solare⁸. L'Italia è prima in Europa per fatturato nel geotermico e seconda per fatturato nei settori idroelettrico e biogas. Pur non essendo leader nella capacità installata e produzione di energia eolica, l'Italia detiene un vantaggio comparato in alcune tecnologie impiegate in tale settore, come ad esempio le turbine eoliche.

Sfruttando il Green Deal e i fondi per la ripresa che dovranno essere allocati alla transizione energetica, l'Italia può potenziare e far fruttare altri vantaggi comparati che già detiene al fine di accrescere il proprio peso geo-economico e dunque di politica estera. Vantaggi rilevanti includono quelli che ruotano attorno a una futura economia dell'idrogeno: gli elettrolizzatori (che però prevalgono in scala ridotta, necessitando di significativi investimenti di *upscaling*), le celle a combustibile fossile, le tecnologie di *reforming* per l'idrogeno blu, le tecnologie termiche (evaporatori, condensatori, bruciatori, componenti di caldaie) e meccaniche (valvole, pompe, compressori, riduttori di pressione)⁹.

L'Italia deve senza dubbio far fruttare anche il vantaggio comparato rappresentato dalle reti elettriche altamente digitalizzate per cui essa è all'avanguardia (essendo stata uno dei primi paesi europei ad aver adottato gli *smart meters* su larga scala). Grazie ad aziende leader nel settore delle rinnovabili e dell'idrogeno, l'Italia può esportare know-how e investire in altri paesi, creando nuovi rapporti di interdipendenza energetica positiva che possano prosperare anche in scenari di decarbonizzazione profonda.

Questa operazione è particolarmente importante nel vicinato, dove si trovano molti paesi altamente dipendenti dalle esportazioni di combustibili fossili, il cui consumo è destinato a calare nel lungo termine a causa del processo di decarbonizzazione. In mancanza di diversificazione, questo potrebbe innescare crisi economiche e instabilità politica, a cui l'Italia sarebbe maggiormente

⁸ Ibid.

⁹ Snam e The European House-Ambrosetti, *H2 Italy 2050. Una filiera nazionale dell'idrogeno per la crescita e la decarbonizzazione dell'Italia*, settembre 2020, <https://www.ambrosetti.eu/?p=76204>.

esposta rispetto ad altri paesi europei. L'Italia è a sua volta dipendente dalle importazioni di petrolio e gas, in particolar modo dalla Russia e dai paesi della regione del Nord Africa e Medio Oriente. Non si registrano preoccupazioni particolari per la sicurezza degli approvvigionamenti data l'abbondanza delle risorse, la buona dotazione infrastrutturale e l'elevato grado di competizione tra fornitori – che scherma i paesi importatori da tentativi di manipolazione e garantisce prezzi competitivi. Tuttavia petrolio e gas sono vittime di scontri geopolitici, come dimostrato dal dossier Nord Stream 2 e dalle tensioni nel Mediterraneo orientale.

Tra le debolezze dell'Italia invece spicca innanzitutto la mancanza di progressi significativi nell'abbattimento delle emissioni nel settore dei trasporti. L'Italia ha uno dei tassi di motorizzazione più alti al mondo e uno dei parchi auto più vecchi dell'Ue. Nonostante siano stati adottati incentivi per aumentare il numero di veicoli elettrici in circolazione (1 milione entro il 2022 secondo il Piano nazionale integrato energia e clima o Pniec)¹⁰, servono molti più investimenti per le stazioni di ricarica e il potenziamento della rete. Inoltre, nonostante le rinnovabili rappresentino una quota importante della produzione di energia, il loro sviluppo ha rallentato enormemente nell'ultimo decennio dopo il boom registrato prima della crisi del 2009 (a causa della riduzione del supporto pubblico in seguito a tale crisi).

L'Italia ha infatti registrato il più basso tasso di crescita della capacità rinnovabile installata tra i paesi del G20 nel periodo 2014-2019¹¹. Inoltre, la curva di abbattimento delle emissioni di gas serra, per quanto positiva, mostra una correlazione piuttosto marcata con l'andamento del Pil (ossia le emissioni hanno iniziato a calare sensibilmente meno quando l'economia italiana è tornata a crescere). Un altro elemento da sottolineare è che il Pniec, adottato nel 2019, deve già essere aggiornato in quanto concepito per attuare un obiettivo di riduzione delle emissioni del 40 per cento entro il 2030 (che, come detto, verrà modificato al rialzo). Oltre che per sfruttare e rafforzare i propri vantaggi comparati, l'Italia dovrebbe utilizzare i fondi per la ripresa verde per superare alcune di queste debolezze e di questi ritardi.

¹⁰ Sito del Ministero dello Sviluppo economico, *Energia e Clima 2030*, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/energia/energia-e-clima-2030>.

¹¹ Climate Transparency, "Italy", cit.

Assicurarsi che la ripresa post-Covid sia verde non è solo importante in un contesto italiano o europeo: lo è su scala mondiale. Proprio grazie al ruolo chiave dell'Italia nel G20 e nella Cop26, la politica estera italiana nel 2021 deve adoperarsi affinché la ripresa verde non sia solo perseguita nell'Ue, ma anche in altri Paesi del mondo.

Coniugare crescita economica e decarbonizzazione dovrebbe essere al centro dell'agenda del G20, un forum che ha storicamente svolto il ruolo di catalizzatore per riformare la *governance* economica globale. Cambiare passo è urgente. Se nel 2020 le emissioni globali di CO₂ caleranno del 7-8 per cento, nei cinque anni precedenti le emissioni si erano sostanzialmente stabilizzate, calando timidamente in alcuni anni per poi tornare ad aumentare in altri.

Per avere una traiettoria delle emissioni compatibile con l'impegno di limitare il surriscaldamento globale a 1,5 gradi entro il 2100, le emissioni dovrebbero calare ogni anno fino al 2030 dello stesso tasso registrato nel 2020. La sfida è che il crollo delle emissioni registrato nel 2020 è stato generato da un vero e proprio collasso dell'attività economica e della mobilità piuttosto che da cambiamenti strutturali, per cui è quasi certo che vi sarà un rimbalzo delle emissioni. Con la presidenza del G20, l'Italia è chiamata a svolgere un ruolo importante dato che nel 2021 i paesi del G20 prenderanno decisioni fondamentali che plasmeranno il rapporto tra crescita economica e decarbonizzazione nel prossimo decennio. L'Italia può avvalersi del Green Deal europeo come principio ispiratore per influenzare questo processo. In particolar modo, sarebbe utile iniziare un lavoro in ambito multilaterale su come misurare la quantità di carbonio incorporata nei beni di scambio per arrivare gradualmente a tassonomie internazionali sul modello delle tassonomie europee e introdurre variabili di rischio climatico nelle valutazioni di rischio finanziario e nei criteri di *lending*.

Il Green Deal e i fondi europei per la ripresa offrono all'Italia un'opportunità senza precedenti di rilancio economico in chiave verde. Questa opportunità risulta particolarmente importante per l'Italia, anche in rapporto ad altri paesi europei. La transizione energetica offre la possibilità di migliorare la competitività, alle prese ormai da decenni con fenomeni di stagnazione, bassa produttività e perdita di peso economico a livello internazionale. Inoltre, il Green Deal sancisce l'ambizione europea di consolidare la propria leadership

internazionale in ambito energetico-climatico. Anche grazie all'azione italiana, il Green Deal europeo potrebbe diventare un modello per gli altri grandi emettitori al fine di vincere la grande sfida della decarbonizzazione.

3. La dimensione transatlantica: le relazioni con gli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro

Le relazioni tra Italia e Stati Uniti nell'ultimo anno sono state fortemente influenzate da due processi globali tra loro collegati, ovvero la diffusione dell'infezione di Covid-19 e il conseguente acutizzarsi della rivalità tra gli Stati Uniti e la Cina.

I tentativi di Pechino di mascherare le proprie responsabilità per aver inizialmente nascosto la diffusione del contagio, e di espandere la propria influenza internazionale con l'offerta di prodotti e know-how medico-sanitari ai paesi colpiti dalla pandemia hanno generato grande allarme a Washington. Almeno nelle prime fasi della pandemia, forse nessun paese più dell'Italia è emerso come terreno di scontro sino-americano. A ciò hanno contribuito due fattori: il fatto che l'Italia sia stato il primo paese europeo a essere vittima del contagio e conseguentemente a divenire bersaglio della diplomazia cinese¹; e l'esistenza di un memorandum d'intesa con cui l'Italia, unico tra i membri del G7, ha dato formale sostegno alla *Belt and Road Initiative* (Bri) o Nuova via della seta, il grande progetto cinese di sviluppo infrastrutturale delle rotte commerciali dall'Asia orientale all'Europa.

La firma del memorandum nel marzo 2019 da parte del governo Conte I aveva già fatto dell'Italia un osservato speciale a Washington, che considera la Bri un'iniziativa geopolitica con cui la Cina tenta di guadagnare influenza sui paesi in cui sviluppa i progetti infrastrutturali. Non sorprende quindi che l'iniziale successo della campagna diplomatica cinese in aiuto dell'Italia – un sondaggio di marzo-aprile 2020 aveva rilevato uno stupefacente spostamento del favore degli italiani dagli Usa verso la Cina² – abbia spinto il governo americano a

¹ Si veda la sezione sui rapporti Italia-Cina per ulteriori dettagli.

² Il 50 per cento degli intervistati dichiara di considerare la Cina un paese amico, mentre solo il 17

orchestrare una controffensiva. In una telefonata col premier Conte, lo stesso presidente Trump ha promesso aiuti del valore di cento milioni di dollari³. Il messaggio di solidarietà è stato ribadito dal segretario di stato Mike Pompeo in un'intervista al *Corriere della Sera*⁴, e poi formalizzato in un memorandum presidenziale in cui si elencavano le iniziative di assistenza (in particolare la fornitura di apparecchiature mediche e l'utilizzo del personale militare Usa schierato in Italia per la costruzione di ospedali da campo)⁵. Significativamente il governo americano ha inquadrato l'aiuto in una più ampia campagna di contrasto alla disinformazione da parte della Cina (e della Russia).

La controffensiva americana aveva pertanto un obiettivo più ampio e di più lungo periodo che contrastare la 'narrazione' di parte promossa dalla Cina circa le responsabilità sulla diffusione del Covid-19 e sulla gestione della pandemia. Quest'ultima ha in un certo senso portato a maturazione il processo per cui i contrasti sino-americani su commercio, tecnologie di punta, accesso al mercato, Taiwan, Hong Kong ecc. hanno cessato di essere casi isolati e sono invece diventati epifenomeni di un conflitto sistemico di natura geopolitica (la supremazia in Asia e sempre più in altre regioni, compresa l'Europa) e ideologica (l'autoritaria Cina contro la democratica America). In questo contesto è cresciuta da parte americana l'aspettativa di un allineamento ai desiderata di Washington da parte dei paesi alleati. Ciò ha costretto le varie forze di governo a sostegno dell'esecutivo Conte bis – il Pd e il M5S, principale sponsor del memorandum con la Cina – a ribadire la prossimità dell'Italia

per cento dice lo stesso degli Usa; inoltre, la Cina viene indicata come il paese con cui l'Italia dovrebbe allearsi dal 36 per cento, gli Usa solo dal 30 per cento. Si veda SWG, *Il mondo (economico) dopo il COVID*, 16 aprile 2020, https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/il_mondo_economico_dopo_il_covid_-_sondaggio_swg_0.pdf.

³ "Coronavirus, Trump: 'Aiuti per 100 milioni di dollari all'Italia'", in *Adnkronos*, 30 marzo 2020, https://www.adnkronos.com/coronavirus-trump-materiale-per-100-milioni-di-dollari-allitalia_5EsC5Zqnni3VY07xXnCCuf; White House, *Remarks by President Trump and Members of the Coronavirus Task Force in a Press Briefing*, 29 marzo 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-14>.

⁴ Giuseppe Sarcina, "Coronavirus, intervista a Mike Pompeo: 'Per l'Italia siamo quelli che fanno e faranno di più. Collaboriamo con la Cina, ma esigiamo trasparenza'", in *Corriere della Sera*, 9 aprile 2020, https://www.corriere.it/esteri/20_aprile_09/coronavirus-intervista-mike-pompeo-per-l-italia-siamo-quelli-che-fanno-faranno-piu-collaboriamo-la-cina-ma-esigiamo-trasparenza-2389cfa6-79c7-11ea-afb4-c5f49a569528.shtml.

⁵ White House, *Memorandum on Providing COVID-19 Assistance to the Italian Republic*, 10 aprile 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-providing-covid-19-assistance-italian-republic>.

all'alleato americano e a spogliare di valenza geopolitica la ricerca di più stretti rapporti economici con la Cina.

Il M5S ha tentato di contrastare la percezione di una certa ambiguità generata da alcune uscite di suoi esponenti di punta, in particolare l'affermazione del ministro degli Esteri Di Maio che gli aiuti cinesi non sarebbero arrivati in assenza del memorandum⁶, o la pretesa di Alessandro Di Battista (fuori dal parlamento ma pur sempre una voce autorevole in seno al M5S) che l'Italia sfruttasse un presunto rapporto privilegiato con la Cina per guadagnare influenza in Europa⁷. Il premier Conte si è mantenuto in buoni rapporti con Trump (da cui aveva incassato un importante sostegno al momento del cambio di maggioranza nell'estate 2019, quando il Pd è subentrato alla Lega). Lo stesso Di Maio ha usato toni concilianti nei confronti degli Usa⁸ e il presidente della Camera Roberto Fico ha riconosciuto che il passaggio dall'amministrazione Trump a quella di Biden non elimina di certo la necessità di un più stretto coordinamento transatlantico sulla Cina⁹. Tuttavia nel corso del 2020, e soprattutto nei primi concitati mesi dell'anno, l'amministrazione Usa ha privilegiato l'interazione con il Pd, le cui credenziali atlantiste sono più solide, per spingere l'Italia a tenere alta la guardia sulla Cina. Eloquenti in questo senso sono stati, in particolare, gli scambi tra il segretario alla difesa Usa Mark Esper e il ministro della Difesa Lorenzo Guerini¹⁰.

Un ambito nel quale gli Usa hanno continuato a richiedere massima attenzione da parte dell'Italia (e non solo) riguarda l'uso di tecnologia 5G, sviluppata dal gigante high-tech cinese Huawei, nei network di telecomunicazione italiani. Già prima dello scoppio della pandemia Washington aveva promosso un'aggressiva campagna di dissuasione dei suoi alleati per scoraggiarli dal ricorrere alle

⁶ Luca De Carolis, "Di Maio: 'Le mascherine arriveranno. Anche la diplomazia salva vite'", in *Il Fatto Quotidiano*, 24 marzo 2020, <https://www.esteri.it/MAE/tiny/38990>.

⁷ Alessandro Di Battista, "L'Italia deve dire no al Mes. Senza di noi la Ue si scioglie", in *Il Fatto Quotidiano*, 19 aprile 2020, <https://www.ilfattoquotidiano.it/in-edicola/articoli/2020/04/19/litalia-deve-dire-no-al-mes-senza-di-noi-la-ue-si-scioglie>.

⁸ Emanuele Buzzi, "Coronavirus, Di Maio: 'La Cina è un partner, ma i nostri valori sono quelli della Nato'", in *Corriere della Sera*, 6 maggio 2020, https://www.corriere.it/politica/20_maggio_06/coronavirus-maio-la-cina-partner-ma-nostri-valori-sono-quelli-nato-201c74c6-8f03-11ea-8162-438cc7478e3a.shtml.

⁹ Valeria Covato e Francesco Bechis, "Biden, gli Stati Uniti e l'Ue. La road map di Roberto Fico", in *Formiche*, 12 novembre 2020, <https://formiche.net/?p=1342660>.

¹⁰ Stefano Pioppi, "Guerini riallaccia il filo con gli Stati Uniti. Ecco cosa si sono detti con Esper", in *Formiche*, 26 marzo 2020, <https://formiche.net/?p=1318808>.

piattaforme 5G cinesi, che secondo gli Usa presentano inaccettabili rischi di accesso a dati, anche riservati, da parte del governo di Pechino. L'estensione del *golden power*, adottata nella primavera del 2020, con la possibilità per il governo di escludere investitori stranieri per ragioni di sicurezza da un numero più ampio di settori dell'economia, e le raccomandazioni del governo per una maggiore diversificazione dei fornitori di 5G non hanno del tutto rassicurato Washington, nonostante nel corso dell'estate Tim abbia tenuto Huawei fuori dalla gara per lo sviluppo del 5G sulle sue reti¹¹. In visita in Italia in autunno, il segretario di Stato Pompeo non ha usato mezzi termini per ricordare all'Italia che la penetrazione economica di certe imprese cinesi comporta rischi rilevanti per sicurezza dell'Italia e degli alleati.

La grande attenzione che i temi legati alla Cina – Covid-19, Bri e 5G – hanno avuto nel quadro delle relazioni Usa-Italia ha un po' oscurato il fatto che il coordinamento tra i due paesi durante l'ultima fase dell'amministrazione Trump è stato piuttosto modesto nonostante alcune importanti iniziative di cooperazione. Un esempio è la mancata consultazione dell'Italia dopo la decisione di Trump di assassinare il generale iraniano Qassem Soleimani nei pressi dell'aeroporto di Baghdad a inizio gennaio 2020, nonostante l'Italia schierasse allora circa mille forze di sicurezza in Iraq nell'ambito della missione anti-Isis. Solo in un secondo momento il ministro della Difesa Guerini ha raggiunto al telefono il suo omologo Esper, al quale ha espresso l'auspicio per una gestione prudente da parte Usa delle tensioni con l'Iran¹². Un altro esempio è la scarsa o inesistente consultazione che ha preceduto la decisione di Trump di ridurre gli asset militari Usa in Germania, spostandone alcuni (trenta caccia F16C/D e quattromila unità, contando personale militare e famiglie) nella base di Aviano. Nonostante il segretario Esper abbia affermato che l'iniziativa (che per il momento è ancora in fase di progettazione)¹³ serva a rafforzare la Nato, l'Italia può ragionevolmente lamentarsi del fatto che la decisione sia stata presa senza consultare un alleato come l'Italia, seconda dopo gli Usa per numero di truppe

¹¹ Francesca Ghirelli, "Europe's Manoeuvring on 5G Technology: The Case of Italy", in *IAI Commentaries*, n. 20|67 (settembre 2020), <https://www.iai.it/it/node/12149>.

¹² "Iran, Guerini telefona al segretario di Stato Usa Esper: 'Coordinarsi in futuro, serve moderazione'", in *Il Messaggero*, 7 gennaio 2020, https://www.ilmessaggero.it/politica/iran_guerini_segretario_usa_oggi_ultime_notizie-4967955.html.

¹³ Danilo Mattera, "F-16 dalla Germania ad Aviano? Più facile a dirsi che a farsi. Parola della US Air Force", in *Formiche*, 15 settembre 2020, <https://formiche.net/?p=1307001>.

schierate in missioni dell'Alleanza¹⁴. Del resto, si tratta di una condotta in linea con la tendenza dell'amministrazione Trump a ignorare la cooperazione con gli europei in una serie di teatri critici per l'Italia, dal Libano alla Somalia, Niger e Mali¹⁵. Unica eccezione in questo senso, per quanto limitata, è il modesto ri-coinvolgimento americano nella gestione del conflitto in Libia, che ha visto Washington riallinearsi all'iniziativa di mediazione della Germania, sostenuta dall'Italia, tra il governo di Tripoli (riconosciuto dall'Onu e a cui l'Italia è più vicina) e le forze del generale Khalifa Haftar, che ha la sua base di potere in Cirenaica¹⁶.

Tornando a questioni più strettamente bilaterali, l'Italia è riuscita a contenere i danni della guerra tariffaria tra Usa e Ue, intensificatasi dopo la doppia sentenza dell'Organizzazione mondiale del commercio che ha autorizzato entrambe ad adottare dazi a compensazione degli aiuti di stato di cui hanno beneficiato l'europea Airbus (dal cui consorzio l'Italia è però esclusa) e l'americana Boeing. Ad agosto 2020 il Dipartimento del Commercio Usa ha escluso le importazioni di alcuni beni alimentari dall'Italia, risparmiando al settore agro-alimentare italiano una potenziale perdita di tre miliardi di euro (restano tuttavia in vigore dazi del 25 per cento su altri prodotti alimentari)¹⁷. Qualche importante progresso si è invece registrato nella cooperazione nel settore della difesa, con la vendita alle forze armate italiane di due velivoli classe Gulfstream G550 attrezzati con avanzati sistemi di sorveglianza e intelligence; e la commessa da parte del Pentagono a Fincantieri Marinette Marine (una controllata di Fincantieri) per una nuova fregata multi-ruolo in dotazione alla marina americana¹⁸. Merita di essere menzionato anche il memorandum d'intesa

¹⁴ Alessandro Marrone, "Italian Military Operations: Coping with Rising Threats and Declining US Leadership", in *IAI Commentaries*, n. 20|15 (marzo 2020), <https://www.iai.it/it/node/11439>.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Andrea Dessi, "Gli Stati Uniti e il conflitto in Libia: rischi e opportunità del ritorno in scena di Washington", in *Focus euroatlantico*, n. XV (giugno-ottobre 2020), p. 48-54, <https://www.iai.it/it/node/12233>.

¹⁷ I beni risparmiati sono vino, olio, pasta e pecorino; restano sotto sanzioni invece Parmigiano Reggiano, Grana Padano, gorgonzola, asiago, fontina, provolone ma anche salami, mortadelle, crostacei, molluschi, agrumi, succhi e liquori come amari e limoncello. "Dazi, ecco i prodotti italiani graziati e tassati dagli Stati Uniti", in *La Stampa*, 13 agosto 2020, <https://www.lastampa.it/economia/2020/08/13/news/dazi-ecco-i-prodotti-italiani-graziati-e-tassati-dagli-stati-uniti-1.39190292>.

¹⁸ Aurelio Giansiracusa, "Via libera statunitense alla vendita di due Gulfstream G550 AISREW all'Italia", in *Ares Osservatorio Difesa*, 16 dicembre 2020, <https://www.aresdifesa.it?p=14364>; Stefano Pioppi, "Usa 'buy Italian! Così Fincantieri vince la maxi gara della US Navy", in *Formiche*, 1 maggio 2020, <https://formiche.net/?p=1316355>. Fincantieri Marinette Marine ha anche vinto un contratto minore per uno

firmato dalla Presidenza del Consiglio con la Nasa, l'agenzia spaziale federale degli Usa, per la partecipazione italiana al programma Artemis, che prevede una missione di allungaggio ed esplorazione spaziale nei prossimi anni¹⁹.

In conclusione, la transizione dal governo Conte I al Conte bis non ha prodotto nella relazione con gli Stati Uniti una discontinuità paragonabile, per esempio, a quella registratasi nel rapporto dell'Italia con l'Ue²⁰. Si è assistito piuttosto a un riallineamento dell'Italia (di cui si è fatto maggiormente interprete il Pd ma anche, in misure crescente, il M5S) a una più tradizionale linea euro-atlantica. Le rassicurazioni sul fronte dell'avvicinamento alla Cina (comunque più presunto che reale) sono state inserite in un discorso che ha sottolineato a più riprese la valenza strategica della cooperazione transatlantica nel quadro Nato e nel rapporto tra Usa e Ue (a differenza dei toni più nazionalisti ed euroscettici, consoni alla retorica di Trump, usati dal leader della Lega ed ex vice-premier e ministro dell'Interno Matteo Salvini).

Ciò ha permesso una certa stabilizzazione del rapporto tra Washington e Roma, testimoniata dal buono stato delle relazioni commerciali (nonostante le residue tariffe) e dagli accordi in settori sensibili come difesa e spazio. Il governo Conte bis è rimasto comunque distante dalla linea dell'amministrazione Trump su questioni di notevole rilevanza: dalla strategia di contrasto del cambiamento climatico (con Roma che si ritiene impegnata al rispetto degli Accordi di Parigi da cui gli Usa si sono ritirati), all'accordo nucleare con l'Iran (che l'Italia sostiene nonostante Trump l'abbia abbandonato), al sostegno al multilateralismo e alle istituzioni internazionali, verso cui Trump ha manifestato aperta ostilità.

L'insediamento di un'amministrazione votata a ricostruire i legami con gli alleati europei come quella di Joe Biden offre pertanto opportunità all'Italia di un rilancio della cooperazione con Washington. Il rischio, come sempre, è che la difficoltà del sistema politico italiano di assicurare stabilità ai governi in carica complichino il già difficile compito della nostra diplomazia di cercare di ritagliare

studio di realizzazione di navi-droni Usa (Stefano Pioppi, "Fincantieri vola negli States. Ecco il contratto per navi a pilotaggio remoto", in *Formiche*, 7 settembre 2020, <https://formiche.net/?p=1307546>).

¹⁹ "Accordo Italia-Usa sull'esplorazione della Luna", in *Ansa*, 25 settembre 2020, https://www.ansa.it/canale_scienza_tecnica/notizie/spazio_astronomia/2020/09/25/accordo-italia-usa-sulle-splorazione-della-luna-_16c32da0-dadc-41dc-aeeb-20adc8b3bae4.html.

²⁰ Si veda la sezione sulla dimensione europea per ulteriori dettagli.

al paese un posto di maggior rilievo nel rapporto transatlantico, e che pertanto l'amministrazione Biden non veda particolari vantaggi a inserire Roma – oltre a Parigi, Berlino e Bruxelles – nel ventaglio degli interlocutori indispensabili a Washington sul versante orientale dell'Atlantico.

4. Politica di difesa: continuità e maggiore dinamismo

di Alessandro Marrone

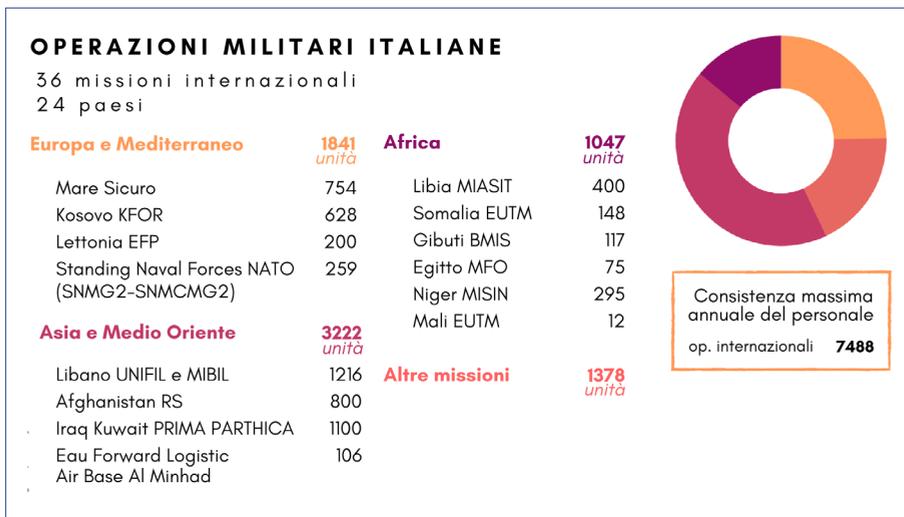
Col passaggio al governo Conte bis, la politica di difesa italiana, soprattutto in ambito Nato, ha visto da un lato una sostanziale continuità, e dall'altro una maggiore incisività e credibilità con l'arrivo di Lorenzo Guerini del Pd al Ministero della Difesa. A livello operativo, dal 2018 in poi, l'Italia ha mantenuto costante l'impegno in termini sia quantitativi che qualitativi in tutte le missioni internazionali in corso, comprese quelle Nato in Afghanistan, dove a fine 2020 sono schierate circa 800 unità¹, e nei paesi Baltici nel quadro delle misure di deterrenza e difesa nei confronti della Russia. Nel corso del 2020-2021, l'Italia è stata anche al comando della Kosovo Force (Kfor)², avendo ricoperto questo ruolo per ben dodici volte dall'inizio della missione nel 1999³. Inoltre, nel 2020 sono state lanciate due nuove missioni in Africa: la partecipazione alla task force Takuba e l'operazione marittima in ambito Nato nel Golfo di Guinea dove l'Italia dispiega per la prima volta un dispositivo aeronavale per la prevenzione e il contrasto alla pirateria e per la protezione degli assetti estrattivi Eni nell'area⁴. Tale impegno complessivo conferma l'Italia come secondo contributore alle missioni militari dell'Alleanza dopo gli Stati Uniti.

¹ Sito Nato Resolute Support: *Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures*, <https://rs.nato.int/rsm/newsroom/key-facts-and-figures>.

² "Kosovo: generale italiano Federici assume comando Kfor", in *Ansa*, 13 novembre 2020, https://www.ansa.it/nuova_europa/it/notizie/rubriche/altrenews/2020/11/13/kosovo-generale-italiano-federici-assume-comando-kfor_878507e2-dea7-408c-acbf-7c0deba32796.html.

³ Ambasciata d'Italia a Pristina, *Visita del Ministro della Difesa italiano Lorenzo Guerini in Kosovo*, 24 dicembre 2020, https://ambpristina.esteri.it/ambasciata_pristina/tiny/393.

⁴ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "Più missioni internazionali (e più Africa) per l'Italia", in *AffarInternazionali*, 17 giugno 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=82326>.

Figura 3 | Operazioni militari italiane nel mondo

Fonte: Elaborazione grafica di Flavia Fusco a partire dai dati riportati sul sito del Ministero della Difesa, <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>.

Continuità ed un certo miglioramento con il governo Conte bis si sono registrate anche per quanto riguarda le spese destinate al settore della difesa. Nello scorso triennio le spese per la difesa sono rimaste sostanzialmente stabili, con un significativo aumento nel 2020 (22,9 miliardi di euro) e 2021 (23 miliardi)⁵ rispetto al 2019 (21,4 miliardi)⁶. Si è registrata una più efficace allocazione delle risorse, con l'aumento della percentuale destinata agli investimenti, che è cresciuta dal 18,4 per cento nel 2020 al 21 per cento per il 2021⁷. Ammontare e composizione delle spese nella difesa sono particolarmente importanti in chiave transatlantica visto l'impegno preso nel 2014 dai capi di stato e di governo Nato di spendere entro il 2024 il 2 per cento del Pil in questo settore e il 20 per cento del bilancio della difesa in investimenti. L'Italia ad oggi rispetta

⁵ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2020-2022*, 2020, <https://www.difesa.it/Content/Documents/DPP/DPP%202020-2022.pdf>.

⁶ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2019-2021*, 2019, https://www.difesa.it/Content/Documents/Documento_Programmatico_Pluriennale_%28DPP%29_2019_2021_digit.pdf.

⁷ Ottavia Credi e Alessandro Marrone, "La Difesa riporta l'attenzione sugli investimenti," in *Affari Internazionali*, 30 ottobre 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=85076>.

solo la seconda parte dell'impegno, mentre resta ben lontana dalla soglia del 2 per cento. Di fronte alle frequenti e insistenti pressioni dell'amministrazione Trump sugli alleati europei su questo tema del rispetto degli impegni assunto in materia di spese per la difesa, l'Italia ha argomentato che, proprio come concordato in sede Nato, occorre valutare l'impegno complessivo in termini di "*cash, capabilities and contributions*"; e che di conseguenza è sì importante calcolare l'ammontare complessivo del bilancio per la difesa (*cash*) ma altrettanto importanti sono anche gli assetti militari che vengono generati (*capabilities*) e quelli che contribuiscono alle missioni dell'Alleanza (*contributions* – quest'ultimo un punto di forza italiano).

Inoltre, in continuità con la tradizionale politica estera dell'Italia, il governo Conte bis, in linea con il precedente esecutivo, ha sostenuto con forza la necessità di una maggiore cooperazione fra Nato e Unione europea e di un salto di qualità verso un autentico partenariato strategico tra le due organizzazioni. In particolare, il 2020 ha segnato un passo avanti in questo senso, con la lettera congiunta firmata a maggio dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia e Spagna per rilanciare l'Europa della difesa. Roma ha insistito molto su questo punto ed ha ottenuto il riconoscimento dai quattro paesi che la Nato rappresenta "la pietra di volta della difesa europea"⁸ – l'opposto, quindi, di quanto in precedenza dichiarato dal presidente francese Emmanuel Macron quanto alla "morte cerebrale" dell'Alleanza. L'Italia ha quindi continuato a perseguire una maggiore cooperazione e integrazione nel quadro dell'Unione europea nel campo della difesa e allo stesso tempo una maggiore coesione transatlantica, in una logica *win-win* e puntando in modo pragmatico su un appropriato livello di "autonomia strategica" per l'Ue⁹. Nonostante le tensioni generate dall'amministrazione Trump, Roma non ha smesso di credere nell'importanza del rapporto transatlantico per la sicurezza dell'Europa e quindi dell'Italia. Per gli anni a venire e con una nuova amministrazione democratica a Washington dovrebbero aprirsi nuove opportunità di cooperazione nel campo della difesa, sia bilaterali che multilaterali.

⁸ Alessandro Marrone, "Se l'Europa della difesa esce dalla quarantena," in *Affari Internazionali*, 30 maggio 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=81736>.

⁹ Ester Sabatino e Alessandro Marrone, "L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia", in *Documenti IAI*, n. 20|20it (dicembre 2020), <https://www.iai.it/it/node/12404>.

Sul settore della difesa la pandemia ha avuto un impatto relativamente limitato. Le forze armate hanno certamente contribuito ad affrontare l'emergenza durante la prima ondata di Covid-19, con l'intervento della sanità militare per l'allestimento di reparti Covid ed il trasporto di materiali, personale e pazienti¹⁰. Dal mese di novembre 2020 l'esercito ha assicurato la somministrazione di tamponi molecolari fino ad un massimo di 30.000 al giorno¹¹, ed ha successivamente gestito la distribuzione dei vaccini nei punti di somministrazione tramite l'operazione Eos¹². Si è trattato di un contributo in linea con il supporto dato dalla Nato ai paesi membri e partner durante il 2020, con l'attivazione di specifici meccanismi quali il "Centro di coordinamento euro-atlantico di risposta alle catastrofi"¹³. Si tratta tuttavia di compiti temporanei per le forze armate, a supporto delle autorità civili sul territorio nazionale, legati ad emergenze eccezionali. Il ministro Guerini ha più volte ribadito la specificità militare¹⁴ segnando in questo caso una discontinuità con la retorica del precedente ministro, Elisabetta Trenta del M5S, che aveva molto investito sull'importanza di compiti e responsabilità civili per le forze armate. Infine va registrato che, nonostante due ondate di Covid-19, l'impegno complessivo italiano nelle missioni internazionali è aumentato nel 2020, così come è previsto un aumento del bilancio della difesa per il 2021.

Coerentemente con tale approccio, nel 2019 e il 2020, il governo ha compiuto tre scelte significative che mirano a rafforzare la capacità delle forze armate di operare per la difesa collettiva e la gestione delle crisi, due dei tre "core task" dell'Alleanza atlantica sanciti dal Concetto strategico in vigore. In primo luogo, l'adesione al programma anglo-svedese "Tempest" per lo sviluppo di un velivolo da combattimento di sesta generazione. In seguito, il lancio insieme ad altri nove alleati europei di un progetto per rafforzare la difesa aerea e

¹⁰ Stato Maggiore della Difesa, *L'impegno delle Forze Armate nella lotta al Covid-19*, 27 maggio 2020, https://www.difesa.it/SMD_/Avvenimenti/Coronavirus_Forze_Armate_operazioni_per_rientro_italiani_da_Wuhan_Cina/Pagine/Impegno_FFAA_lotta_Covid.aspx.

¹¹ Ibid.

¹² Ministero della Difesa, *Vaccino Covid19: al via l'operazione Eos della Difesa*, 23 dicembre 2020, http://www.aeronautica.difesa.it/comunicazione/notizie/Pagine/20201223_Vaccino-Covid19_Al-via-operazione-EOS-della-Difesa.aspx.

¹³ Karolina Muti, "Cosa sta facendo la Nato?", in *AffariInternazionali*, 9 aprile 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=80376>.

¹⁴ Alessandro Marrone, "Difesa: le scelte del ministro Guerini, quando il gioco si fa duro", in *AffariInternazionali*, 2 novembre 2019, <https://www.affarinternazionali.it/?p=76267>.

antimissile delle forze Nato¹⁵. Infine l'avvio, insieme a cinque alleati europei, di un programma per lo sviluppo della prossima generazione di elicotteri¹⁶. Il rinnovato attivismo italiano in ambito Nato si è concretizzato anche in una forte attenzione al processo di riflessione lanciato dal segretario generale Stoltenberg, che porterà probabilmente nel 2021 all'elaborazione di un nuovo Concetto strategico.

Il governo dovrà ora attivarsi per affrontare al meglio l'elaborazione di questo nuovo documento strategico, che presenta sia sfide che opportunità per l'Italia. Una delle principali sfide risiede nella pressione già in atto per un ulteriore aumento delle capacità di deterrenza e difesa dell'Alleanza nei confronti della Russia – focus che per l'Italia dovrebbe essere accompagnato da un rinnovato tentativo di dialogo con Mosca, così come da un'adeguata azione alleata per la stabilizzazione del vicinato meridionale dell'Europa.

L'opportunità consiste nell'approfitte della spinta Nato per ripensare criticamente le tradizionali priorità italiane in un contesto geopolitico mondiale in rapida evoluzione, in cui gli Stati Uniti continueranno verosimilmente a disimpegnarsi militarmente da Nord Africa e Medio Oriente, e la Cina continuerà a presentare diverse sfide alla sicurezza e agli interessi nazionali dell'Italia in campo economico, industriale, tecnologico, militare e geopolitico¹⁷. In particolare, l'Italia deve riflettere su cosa può e deve fare la Nato ed i singoli paesi membri nei confronti della Cina per mantenere fuori dalla portata cinese il controllo di infrastrutture critiche e assetti di punta del tessuto tecnologico, industriale e finanziario del paese, in modo da proteggere gli interessi nazionali e di sicurezza – e in ultima analisi la sua stessa sovranità¹⁸. Al tempo stesso, anche visti i propri punti di forza militari e industriali¹⁹, l'Italia può e deve

¹⁵ Nato, *Ten Allies agree to explore modular solution for ground based air defence*, 23 ottobre 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178950.htm.

¹⁶ Nato, *Five nations join forces to develop the Next Generation of Medium Multi-Role Helicopters*, 19 novembre 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178952.htm.

¹⁷ Alessandro Marrone e Karolina Muti, "Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace", in *IAI Papers*, n. 20|28it (novembre 2020), <https://www.iai.it/it/node/12251>.

¹⁸ Milena Gabanelli e Andrea Marinelli, "5G: in Italia la rete strategica è in mano alla Cina, mentre l'Europa si defila", in *Corriere della Sera*, 10 febbraio 2019, <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/5g-italia-cina-rete-infrastruttura-strategica-europa-si-defila-usa-germania-sicurezza-spionaggio-rischi/0177cffc-2bc2-11e9-8efb-2677649d01c7-va.shtml>.

¹⁹ Si veda Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), "Europe and the Future Combat Air System", in *Documenti IAI*, n. 19|02, marzo 2019, <https://www.iai.it/it/node/10115>.

partecipare allo sforzo occidentale per impostare le regole del gioco nel campo dello spazio e della cybersecurity, sviluppare un vantaggio tecnologico in entrambi i settori, ed assicurarsi resilienza tecnologico-industriale e sicurezza degli approvvigionamenti. Sia nel confronto con la Cina che rispetto al campo spaziale e cibernetico è fondamentale la cooperazione Nato-Ue. Riguardo al fianco sud infine, Roma dovrebbe riflettere su come l'Alleanza possa supportare una maggiore azione dell'Unione per la stabilizzazione di Africa e Medio Oriente, facendo leva sulla complementarità Nato-Ue e sui punti di forza di ciascuna²⁰.

²⁰ Karolina Muti e Alessandro Marrone, "Difesa: quali priorità dell'Italia per l'agenda della Nato", in *Affari Internazionali*, 10 giugno 2019, <https://www.affarinternazionali.it/?p=74339>.

5. La dimensione mediterranea: l'azione dell'Italia di fronte a un caleidoscopio di crisi e conflitti

di Silvia Colombo e Andrea Dessì

Il Mediterraneo ha sempre rappresentato un aspetto centrale della politica estera e della proiezione internazionale dell'Italia e, su questo fronte, nel passaggio dal primo al secondo governo Conte si è registrata una sostanziale continuità. Nella seconda metà del 2019 e nel corso del 2020 alcuni importanti sviluppi nella regione hanno tuttavia portato a una ridefinizione dell'azione italiana verso questa area di cruciale importanza e strategicità.

Con il governo Conte I, soprattutto come conseguenza dell'enfasi posta dalla Lega sulle questioni migratorie e di sicurezza, si era assistito a una maggiore concentrazione in termini sia geografici sia tematici della politica italiana verso il Mediterraneo. Sotto questo profilo, e se si esclude il continuo impegno italiano nelle missioni di lungo corso in Iraq, Afghanistan e Libano¹, è stato infatti il Nord Africa, con i suoi collegamenti con l'area del Sahel, il principale terreno di dispiegamento della politica estera dell'Italia, con particolare riferimento a Tunisia, Libia e Niger e a discapito di una presenza più articolata su tutta l'area mediorientale².

Con il passaggio al governo Conte bis, nonostante i dossier legati alle aree – Nord Africa e Libano – e alle politiche – sfida migratoria e lotta al terrorismo – tradizionali siano rimasti priorità cruciali³, si è assistito a un graduale ma visibile ampliamento dello spettro dei teatri di (potenziale) azione italiana nell'area. Questo trend di ampliamento della proiezione della politica italiana nella

¹ Il Libano ospita tuttora il più grande contingente militare italiano nella regione, dispiegato nella missione Unifil, dal 2018 nuovamente sotto comando italiano.

² Silvia Colombo e Anja Palm, *Italy in the Mediterranean. Priorities and Perspectives of a European Middle Power*, Bruxelles/Roma, FEPS e Fondazione EYU, febbraio 2019, <https://www.feps-europe.eu/resources/publications/649>.

³ Si veda la sezione specifica sulle questioni migratorie per maggiori dettagli.

regione è stato dettato dalla profonda alterazione degli equilibri interni alla stessa e dal crescente protagonismo di nuovi attori, in una congiuntura resa specialmente complessa dal diffondersi della pandemia. L'ordine regionale ha risentito dello scoppio di nuovi conflitti e della crescente internazionalizzazione di quelli in corso, ove la partecipazione diretta o indiretta (attraverso *proxies*) di attori esterni ha ulteriormente destabilizzato la regione, dalla Libia all'Iraq, dal Mediterraneo orientale al Libano fino al Golfo Persico, collegando i diversi dossier regionali in un quadro complessivo particolarmente problematico⁴. L'esempio più chiaro è la sovrapposizione delle sfide nel teatro nordafricano, conflitto libico *in primis*, e nel Medio Oriente e Mediterraneo orientale, dove il ruolo di Turchia e Russia nella geopolitica della regione ha esposto i paesi europei, Italia in prima linea, a nuovi rischi e nuove sfide. Sono inoltre continuate le crisi interne agli stati con movimenti popolari di protesta prolungati in Algeria, Sudan, Libano e Iraq, e diversi episodi di contestazione anche in Egitto, Libia, Tunisia, Israele e Palestina, conseguenza del continuo deterioramento socio-economico, dall'aumento della corruzione e della repressione politica.

Le tensioni Usa-Iran hanno fatto da sfondo a un anno pieno di insidie, durante il quale instabilità regionale e scontri geopolitici e geoeconomici si sono estesi dal Golfo – dove l'Italia pure è presente con i suoi contingenti in Iraq, Kuwait ed Emirati Arabi Uniti – al Mediterraneo orientale – coinvolgendo sempre più da vicino interessi nazionali italiani: dalla stabilizzazione della Libia agli asset energetici di Eni in Egitto e nelle acque territoriali greche e cipriote, fino alla delimitazione delle zone economiche esclusive dei rispettivi stati della regione, inclusa l'Italia⁵.

⁴ Sui trend di destabilizzazione della regione e possibili meccanismi di de-escalation, dialogo e confidence building regionale, lo IAI ha condotto un'indagine consultando esperti, accademici e politici nell'ambito del progetto congiunto FEPS-IAI "Fostering a New Security Architecture in the Middle East". Per i risultati del sondaggio si veda Flavia Fusco, "Countering Zero-Sum Relations in the Middle East: Insights from the Expert Survey", in Silvia Colombo e Andrea Dessì (a cura di), *Fostering a New Security Architecture in the Middle East*, Bruxelles/Roma, FEPS e IAI, dicembre 2020, p. 249-299, <https://www.iai.it/it/node/12507>.

⁵ Con l'Algeria è in corso un negoziato per risolvere una disputa relativa all'estensione unilaterale da parte di Algeri della propria zona economica esclusiva marittima che si sovrappone a quella italiana, mentre il 9 giugno 2020 è stato ratificato un accordo con la Grecia per la delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive nel Mar Ionio. Si veda Fabio Caffio, "L'Italia e i nuovi equilibri nel Mediterraneo," in *AffarInternazionali*, 14 maggio 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=81540>; Fabio Caffio, "Con l'intesa italo-greca Roma entra nella partita delle Zee," in *AffarInternazionali*, 11 giugno 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=82200>.

I tentativi, condotti dagli Usa insieme ad Arabia Saudita e Israele, di isolare e contenere l'Iran, le tensioni fra il Qatar e le altre monarchie del Golfo, le contrapposizioni fra Qatar e Turchia da un lato e Emirati ed Egitto dall'altro su alcune crisi regionali hanno portato a una serie di riallineamenti politico-diplomatici nella regione e hanno prodotto alcuni sviluppi importanti. Fra questi merita di essere segnalata, come seguito della presentazione del controverso "Piano del Secolo" di Donald Trump a fine gennaio, la conclusione, su forte impulso degli Usa, degli Accordi di Abramo, con i quali si è realizzata la normalizzazione delle relazioni tra Israele e alcuni Paesi arabi (Emirati Arabi Uniti e Bahrein a settembre 2020, Marocco a metà dicembre e Sudan a inizio 2021). Tali accordi sono stati accolti positivamente dal ministro Luigi Di Maio che, in occasione della sua visita in Israele di fine ottobre 2020, li ha descritti come un contributo al raggiungimento di una "soluzione a due Stati [tra Israele e Palestina] giusta, sostenibile e realizzabile"⁶, sebbene rimangano molti dubbi sulla reale compatibilità tra tali accordi e la ripresa di un processo negoziale in Palestina⁷.

La risposta italiana a questi eventi è stata profondamente influenzata da tre elementi. In primo luogo nel governo, e soprattutto tra i suoi membri con responsabilità più dirette su temi di politica estera, sono prevalse posizioni più moderate e più consapevoli della collocazione internazionale del paese, rispetto a quelle che avevano caratterizzato il precedente esecutivo. Il secondo elemento che ha avuto un impatto sugli orientamenti di politica estera italiana è stata la pandemia, che ha imposto una riconsiderazione delle priorità strategiche, anche nel quadro generale della cooperazione con i paesi partner della sponda meridionale del Mediterraneo. Infine, il governo Conte bis si è mosso in un contesto di ulteriore evoluzione degli equilibri internazionali, che nel Mediterraneo si è tradotto in una rinnovata competizione tra potenze globali e regionali (con aspirazioni globali) per l'affermazione della propria presenza nella regione. Un quadro regionale che ha visto crescere il protagonismo di

⁶ Sharon Nizza, "Di Maio in Israele: 'Fra i due Paesi valori comuni'", in *La Repubblica*, 29 ottobre 2020, https://www.repubblica.it/esteri/2020/10/29/news/visita_di_maio_israele_giuseppe_nizza-272251166.

⁷ Si veda, Andrea Dessì, "Israele-Palestina: Trump spiana la strada all'annessione," in *Affari Internazionali*, 6 febbraio 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=77982>; Andrea Dessì, "Tra Israele ed Emirati Arabi Uniti un accordo-farsa con gravi ripercussioni sul Medio Oriente. E l'Europa...", in *Europea*, 21 agosto 2020, <https://euractiv.it/?p=9913>.

Turchia e Russia (talora in conflitto fra loro), una sostanziale latitanza degli Usa, una presenza discreta ma efficace della Cina ed una persistente impotenza dell'Unione europea.

Questi fattori hanno spinto l'Italia verso una politica estera nella regione potenzialmente a più ampio spettro in termini di contenuti. Si è quindi assistito non solo alla difesa dei tradizionali interessi commerciali, energetici e di sicurezza, incluso il tema migratorio, in Libia, Libano e Siria ma anche al proseguimento di attività di *peacebuilding*, ad iniziative di diplomazia sanitaria, di cooperazione allo sviluppo, di promozione delle nuove tecnologie e della sicurezza marittima. Poco è cambiato invece rispetto alla forma. L'Italia non ha infatti assunto iniziative di alto profilo e visibilità. Ha preferito proseguire con una politica complessivamente di basso profilo nella regione, dettata dai principi di equidistanza e neutralità nei confronti di singoli paesi o dei vari conflitti in corso, coltivando rapporti con una molteplicità di attori, indipendentemente dalla natura delle relazioni pregresse con essi e dalle loro politiche, anche quando non convergenti con gli interessi italiani nella regione. In questo ambito e in totale continuità con il passato, appare chiaro come gli interessi economico-commerciali italiani, in particolar modo dettati dalle ingenti scoperte energetiche di Eni nel Mediterraneo orientale, abbiano continuato a definire la direzione della politica estera italiana nella regione⁸, portando l'Italia a evitare prese di posizione e/o iniziative politiche potenzialmente controverse.

Il basso profilo dell'Italia, che però non implica una sua totale assenza soprattutto nel contesto multilaterale europeo, non deriva solo dalla necessità di ricalibrare l'utilizzo delle proprie risorse ma anche dalla crescente presa di coscienza dei limiti dell'influenza italiana nella regione, anche alla luce dei risultati poco convincenti dei precedenti tentativi di Roma di prendere le redini della politica europea nell'ambito di alcuni dossier chiave, primo tra tutto quello libico. L'Italia ha quindi sostenuto gli sforzi di altri paesi, in particolare della Germania, nelle varie crisi mediterranee, forte della coerenza degli interessi nazionali italiani con le posizioni di Berlino su temi caldi come il conflitto in Libia e le tensioni

⁸ La priorità data agli interessi commerciali-energetici nell'area è dimostrata dal sostegno italiano alla creazione dell'EastMed Gas Forum che nel settembre 2020 è divenuto ufficialmente un'organizzazione internazionale che mira ad agevolare i rapporti energetici tra i paesi partecipanti (Grecia, Cipro, Egitto, Israele, Autorità Palestinese, Giordania e Italia, con la significativa esclusione – per il momento – della Turchia).

tra Turchia, Grecia, Cipro, Egitto e Israele, specialmente se confrontate con le posizioni francesi⁹.

I rapporti di maggiore collaborazione e intesa intrattenuti dal governo Conte bis con i partner europei hanno consentito all'Italia di ritornare in gioco in Europa e di esercitare una maggiore influenza sulle, sia pur modeste, iniziative della Ue nella regione. In questo senso, e con particolare riguardo al tema della Libia, vanno registrati il sostegno italiano alla Conferenza di Berlino di gennaio 2020, la partecipazione alla missione navale Irini, il sostegno al cessate il fuoco del 23 ottobre e al dialogo avviato fra le parti del conflitto per giungere a nuove elezioni alla fine del 2021, e infine naturalmente il sostegno all'azione delle Nazioni Unite.

Come nel caso della Conferenza di Berlino, vista da Roma come contrappeso all'approccio francese nel Mediterraneo, l'allineamento con la Germania anche sul dossier del Mediterraneo orientale e il sostegno ai tentativi di dialogo, mediazione e compromesso hanno permesso all'Italia di aumentare il proprio peso in ambito europeo. Nel portare avanti una politica di equidistanza, Roma ha comunque dimostrato la propria solidarietà a Grecia e Cipro nei confronti delle provocazioni di Ankara nel Mediterraneo, appoggiando la decisione del Consiglio europeo del 10-12 dicembre 2020 di adottare sanzioni mirate nei confronti di singoli individui ed entità turchi¹⁰. Tuttavia, l'Italia si è opposta insieme a Germania, Spagna e Malta a sanzioni più pesanti contro la Turchia, partecipando a diverse esercitazioni militari nel Mediterraneo non soltanto con le marine di Francia, Grecia e Cipro¹¹ e in ambito Nato, ma anche bilateralmente con la stessa Ankara¹². In un sottile gioco di equilibrismo, pur manifestando solidarietà a Grecia e Cipro e malgrado le interferenze turche sulle attività di

⁹ Si veda, Andrea Dessì, "Europe and the Eastern Mediterranean: Navigating Complexity, Mitigating Conflict(s) and Fishing for Compromise," in Michaël Tanchum (a cura di), *Eastern Mediterranean in Uncharted Waters. Perspectives on Emerging Geopolitical Realities*, Ankara, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2 dicembre 2020, p. 100-115, <https://www.kas.de/en/country-reports/detail/-/content/eastern-mediterranean-in-uncharted-waters-perspectives-on-emerging-geopolitical-realities-1>.

¹⁰ Dario Cristiani, "Mediare per necessità: l'Italia e le insidie del Mediterraneo orientale", in *Affari Internazionali*, 11 dicembre 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=86002>.

¹¹ "Mediterraneo, esercitazioni Italia-Francia-Grecia-Cipro", in *AnsaMed*, 26 agosto 2020, http://www.ansamed.info/ansamed/it/notizie/stati/italia/2020/08/26/mediterraneoesercitazioni-italia-francia-grecia-cipro_43a2978d-070c-4f8c-82b7-69ba85ffd37b.html.

¹² "Turkey, Italy conduct joint submarine drill in the Mediterranean", in *Al-Monitor*, 17 giugno 2020, <http://almon.co/3d9a>.

esplorazione di idrocarburi di Eni nel Mediterraneo orientale, l'Italia è riuscita a non deteriorare i rapporti con la Turchia, alla quale ci legano consistenti interessi economici.

Più complicata è risultata invece la gestione del rapporto con l'Egitto come conseguenza dell'inaccettabile condotta delle autorità del Cairo sulla vicenda Regeni. E proprio sul tema del rapporto con l'Egitto l'Italia ha dovuto misurarsi con tutte le difficoltà del caso nel realizzare un corretto equilibrio fra esigenze di *realpolitik* e difesa di valori e principi normalmente considerati come irrinunciabili. Così, da un lato, il governo ha dato seguito a un accordo industriale-militare del valore di più di 9 miliardi di dollari per la vendita di armi all'Egitto, comprensivo di "2 fregate italiane Fremm, della classe Bergamini, così come altre 4 realizzate appositamente per l'Egitto, 20 imbarcazioni della categoria Falaj II per operazioni di pattugliamento, 24 jet Eurofighter Tycoon, 24 addestratori di jet M-346, elicotteri AW149 e un satellite militare"¹³. E dall'altro ha dovuto far fronte, con non poco imbarazzo, alla crescente protesta e mobilitazione dell'opinione pubblica nazionale per il modo in cui le autorità del Cairo hanno di fatto impedito l'individuazione dei responsabili dell'omicidio di Regeni, in clamorosa violazione delle più elementari regole internazionali in materia di rispetto dello stato di diritto e leale collaborazione con un paese amico nella ricerca dei responsabili di un assassinio. Solo molto tardivamente il governo ha tentato di uscire dalla situazione di grave imbarazzo, cercando di mobilitare e coinvolgere gli altri paesi membri dell'Unione europea nella ricerca di una solidarietà, che sarà comunque difficile ottenere.

Le due questioni sono chiaramente intrecciate e l'incoerenza dell'approccio italiano verso il Cairo è stata recentemente oggetto della denuncia da parte dai genitori di Giulio Regeni che hanno querelato il governo italiano per la vendita di armi, pesanti e leggere, all'Egitto in violazione dell'articolo 1 della legge 195/1990 che impone il divieto di esportazione e transito "di materiali di armamento verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti"¹⁴. Un altro episodio che ha

¹³ Piera Laurenza, "Egitto: continuano le importazioni di armi made in Italy," in *Sicurezza Internazionale*, 5 giugno 2020, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/?p=76080>.

¹⁴ "Regeni, i genitori denunciano il Governo italiano per export di armi all'Egitto", in *La Stampa*, 31 dicembre 2020, <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/12/31/news/regeni-i-genitori-denunciano-lo-stato-italiano-per-export-di-armi-all-egitto-1.39719289>.

messo in luce la difficoltà del governo di conciliare principi potenzialmente in conflitto è stata la liberazione dei 18 pescatori di Mazara del Vallo, il 17 dicembre a Bengasi, per la quale si sono personalmente mobilitati il premier Conte e il ministro Di Maio, pagando il prezzo di un riconoscimento internazionale del ruolo del Generale Haftar a sua volta alleato del presidente egiziano Al-Sisi e oppositore del governo di Tripoli, sostenuto dall'Italia¹⁵.

In un anno segnato dalla pandemia da Covid-19, dal crollo del prezzo del petrolio e dall'aumento della conflittualità e delle crisi, il Mediterraneo resta un'area di forte preoccupazione per l'azione di politica estera dell'Italia. Il contesto nella regione presenta ancora parecchie incognite e incertezze e rischia di rendere più complicata l'azione e la proiezione esterne dell'Italia. Ciò, unito all'assenza di una chiara indicazione di priorità da parte del governo e alla presenza di sensibilità differenziate anche all'interno della maggioranza, ha prodotto un dibattito spesso confuso e strumentale in cui comunque hanno finito per prevalere le preoccupazioni collegate all'esigenza di una gestione ordinata dei flussi migratori e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici. In mancanza di una chiara strategia comune a livello europeo nei confronti della regione, all'interno della quale l'Italia possa perseguire i propri interessi e ritagliarsi un proprio spazio di azione autonomo, saranno verosimilmente ancora gli aspetti commerciali, energetici e migratori a dettare le priorità della politica estera italiana verso il Mediterraneo allargato. Tale approccio, come si è visto, rischia non solo di aumentare la frammentazione regionale, ma anche di creare competizione, conflitti d'interessi e cacofonia all'interno dell'Europa, che in assenza di una politica estera comune non riesce nell'obiettivo di rafforzare la resilienza e la cooperazione multilaterale nell'area. Resta quindi prioritario per l'Italia promuovere una politica europea per il Mediterraneo e il Medio Oriente coerente e compatibile con i nostri interessi nazionali.

¹⁵ "Di Maio e Conte a Bengasi. 'Liberi i pescatori di Mazara del Vallo, fra poche ore a casa'", in *Il Sole 24Ore*, 17 dicembre 2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/di-maio-e-conte-bengasi-la-liberazione-pescatori-mazara-vallo-ADLViq8>.

6. La questione migratoria nella politica estera italiana

di Luca Barana

Le politiche migratorie hanno assunto un ruolo centrale nella politica estera italiana dopo la crisi del 2015, a partire dalla quale i vari governi succedutisi in Italia ne hanno fatto uno degli elementi portanti della propria politica mediterranea e dei rapporti con l'Unione europea. La centralità del tema migratorio ha anche favorito l'approfondimento delle relazioni con l'Africa, in particolare con i paesi del Sahel. Nonostante l'andamento degli arrivi irregolari sia diminuito dopo il picco di 181.000 migranti sbarcati nel 2016¹, la gestione dei flussi migratori ha continuato peraltro ad essere affrontata per lo più in un'ottica emergenziale e restrittiva. Se l'impatto della pandemia ha evidentemente portato a una revisione delle priorità politiche italiane, il tema migratorio continua però a costituire un *driver* della politica estera.

Nei mesi precedenti l'inizio dell'emergenza sanitaria, si era manifestato un cambiamento nella linea italiana, quantomeno nei toni della comunicazione governativa, con l'avvicendamento fra il primo esecutivo "giallo-verde" e il successivo governo Conte bis. Una delle prime mosse del nuovo esecutivo è stata infatti il tentativo di de-politicizzare la questione migratoria, in particolare nei rapporti con l'Unione europea. Per anni l'assenza di solidarietà da parte dei partner europei aveva infatti costituito un insistente motivo di recriminazione da parte dell'Italia. Questa dinamica si era ulteriormente accentuata con il primo governo Conte, quando il livello di scontro con l'Ue sui temi migratori aveva raggiunto livelli senza precedenti.

La nuova maggioranza di governo ha invece proposto un messaggio politico di discontinuità. Il meccanismo di redistribuzione temporanea dei migranti

¹ IOM Flow monitoring: *Europe*, <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>.

concordato a Malta nel settembre del 2019 ha costituito il primo passo concreto in questa direzione. Siglato da Italia, Malta, Francia e Germania, il cosiddetto Accordo di Malta è stato presentato dal governo italiano come una svolta decisiva verso una maggiore collaborazione europea². Il meccanismo di solidarietà, tuttavia, prevedeva ancora un funzionamento su base volontaria e non costituiva un cambiamento radicale per quanto riguarda gli oneri dell'Italia come paese di primo arrivo. Il messaggio di distensione verso l'Ue lanciato con questa intesa ha però anticipato un netto cambiamento di rotta nelle relazioni con Bruxelles.

La politica esterna sulle migrazioni è nel frattempo rimasta legata ad alcuni obiettivi strategici, che, declinati in modo diverso dai vari esecutivi, sono però rimasti costanti negli ultimi anni. Fra questi, figurano la riduzione degli ingressi irregolari nel paese, l'aumento dei rimpatri nei paesi di origine, e la ricerca di una soluzione europea per la redistribuzione di richiedenti asilo e rifugiati tra paesi Ue.

L'approccio tendenzialmente restrittivo dell'Italia si spiega anche a causa del forte vincolo politico interno che il governo italiano è tuttora chiamato a fronteggiare in materia di gestione dei flussi migratori. Come evidenziato in una recente indagine demoscopica, sebbene nell'opinione pubblica italiana convivano elementi di chiusura ed apertura sul tema migratorio, ancora nell'autunno del 2020 il 66 per cento degli intervistati riteneva che l'Italia fosse trattata ingiustamente in Europa sul tema migratorio, mentre una maggioranza relativa (38 per cento) si diceva favorevole a una decisa politica di respingimento dei migranti provenienti dalla Libia. Il 34 per cento appoggiava invece i salvataggi in mare – motivo centrale di scontro con le organizzazioni non governative attive nel Mar Mediterraneo³.

Non è dunque sorprendente che il governo Conte bis, anche nel pieno dell'emergenza sanitaria, sia rimasto sostanzialmente coerente nel perseguimento degli obiettivi in materia di migrazione. Il cambiamento nei

² Sergio Fabbrini, "L'accordo di Malta primo passo sui migranti," in *Il Sole 24Ore*, 30 settembre 2020, <https://www.ilssole24ore.com/art/l-accordo-malta-primo-passo-migranti-ACZ15on>.

³ LAPS e IAI, *Gli italiani e l'immigrazione*, Roma, IAI, novembre 2020, p. 5-6, <https://www.iai.it/it/node/12392>.

toni governativi e il difficoltoso procedimento di revisione dei decreti sicurezza approvati dal precedente esecutivo – che però riguarda per lo più gli aspetti interni dell'accoglienza e il ruolo delle Ong attive in operazioni di salvataggio – sono certamente elementi di novità da sottolineare, ma che non alterano profondamente l'impianto delle politiche italiane.

Sul fronte dei flussi irregolari nel Mediterraneo, l'andamento del 2020 pare intanto avere risentito dell'impatto della pandemia nei mesi primaverili, quando i numeri degli sbarchi sono stati relativamente bassi e, a causa dell'emergenza sanitaria, è stata anche introdotta la decisione di chiudere i porti italiani ai vascelli che avessero salvato i migranti al di fuori delle acque territoriali. La tendenza si è invece invertita nei mesi successivi, quando gli arrivi irregolari sono cresciuti sensibilmente, raggiungendo il livello più alto a luglio, con oltre 7.000 arrivi. Nei mesi successivi, il numero degli sbarchi è rimasto più alto rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti. Per questo motivo, dopo anni di costante diminuzione (nel 2019 gli arrivi irregolari erano stati circa 11.000), il 2020 ha conosciuto un aumento degli sbarchi, che si sono attestati a circa 34.000⁴.

A fronte di tale dinamica, la dimensione migratoria è rimasta centrale nel complesso dossier libico e la crescita estiva dei flussi ha spinto il governo a intensificare la cooperazione con la Tunisia, anche a causa di una crescente presenza di cittadini tunisini fra gli ultimi arrivati in Italia. In particolare, è stato raggiunto un accordo con Tunisi per la ripresa dei rimpatri, dopo l'interruzione forzata a causa di Covid-19, e per il lancio di un programma di rimpatri straordinari⁵, un risultato raggiunto anche tramite la minaccia italiana di sospendere i fondi per la cooperazione⁶. L'approccio restrittivo nei confronti dell'immigrazione irregolare è stato anche confermato dal crescente numero di respingimenti nel 2020 verso la Croazia – e la Bosnia ed Erzegovina – come

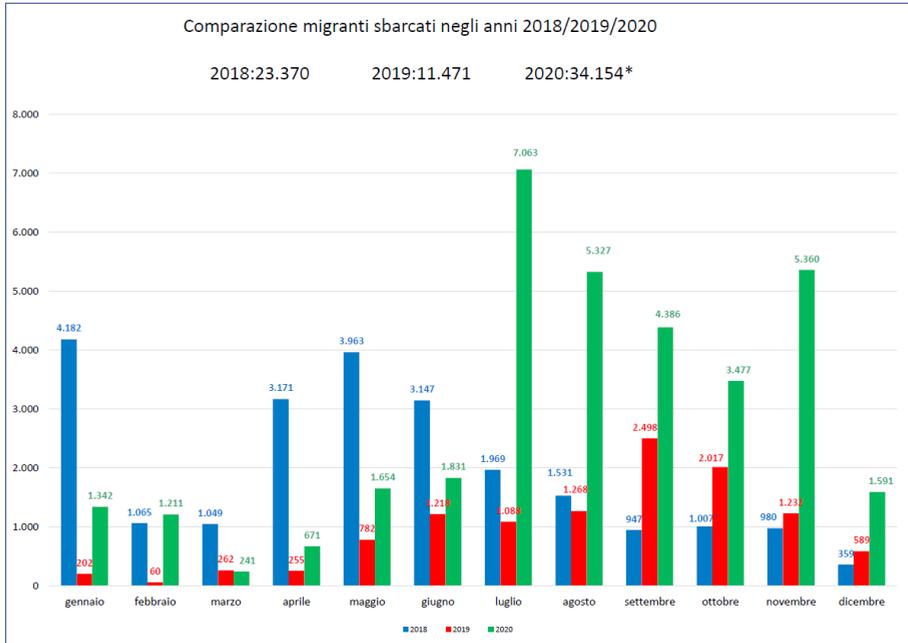
⁴ Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2020, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

⁵ Alessandra Ziniti, "Migranti, al via i rimpatri straordinari verso la Tunisia. Più voli charter per rimandare indietro chi arriva con gli sbarchi autonomi", in *La Repubblica*, 21 settembre 2020, https://www.repubblica.it/cronaca/2020/09/21/news/migranti_al_via_i_rimpatri_straordinari_verso_la_tunisia_voli_charter_aggiuntivi_per_rimandare_indietro_chi_arriva_con_gli-267981368.

⁶ Silvia Colombo, "Italia-Tunisia: relazioni sempre più tese", in *Affari Internazionali*, 14 agosto 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=83403>.

denunciato recentemente da varie associazioni della società civile⁷.

Figura 4 | Arrivi irregolari in Italia (2018-2020)



Fonte: Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2020.

Se nel Mediterraneo l'azione italiana è rimasta dunque concentrata sulla gestione degli ingressi irregolari e dei rimpatri, a livello europeo il governo Conte bis ha mantenuto un approccio collaborativo con le istituzioni Ue, in vista del lancio da parte della Commissione europea del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo⁸, che promette un nuovo equilibrio fra le responsabilità dei paesi di primo arrivo come l'Italia e la solidarietà intra-europea. L'Italia, che ha dato un giudizio cautamente positivo della proposta della Commissione, si attende ora sviluppi concreti dal patto, in particolare in merito alle misure di sponsorizzazione dei rimpatri da parte di altri Stati membri che non intendono

⁷ Nello Scavo, "Balciani, continua la gelida vergogna", in *Avvenire*, 17 gennaio 2021, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/i-respingimenti-nel-mirino-ue>.

⁸ Commissione europea, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo* (COM/2020/609), 23 settembre 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>.

accogliere i richiedenti asilo sul proprio territorio. La costruzione di un sistema di solidarietà intra-europea rimane dunque una delle principali sfide per il futuro.

Il governo italiano è poi chiamato a dotare la propria politica estera di un approccio più strutturato in materia di migrazioni, senza utilizzare in chiave strumentale le carenze europee per deviare la responsabilità politica della gestione dei flussi, come troppo spesso è accaduto negli ultimi anni. Inoltre, l'Italia dovrà saper evitare il ricorso a misure restrittive ad hoc, magari dall'alto valore simbolico, ma poco lungimiranti, che sinora non sono servite a superare le sfide strutturali poste dai fenomeni migratori.

7. Attori globali

Al di là delle tre tradizionali dimensioni di politica estera italiana – la dimensione europea, transatlantica e mediterranea –, non sono meno importanti i rapporti con attori globali, quali la Cina e la Russia. In entrambi i casi, il 2020 è stato caratterizzato da importanti sfide e tensioni per via di della preoccupazione europea e statunitense riguardo i rapporti bilaterali tra Roma, Pechino e Mosca, preoccupazione dovuta in particolar modo all’orientamento, più accomodante, nei confronti di Cina e Russia messo in atto dal precedente governo “giallo-verde” e gli eventi connessi allo scoppio della crisi Covid-19, che ha interessato da vicino i tre paesi, portando anche all’invio in Italia di importanti quantità di materiale medico-sanitario da parte di Cina e Russia, sviluppo che di nuovo è stato fonte di tensioni e preoccupazioni, sia all’interno della coalizione governativa tra il M5S e il Pd che tra l’Italia e i propri partner europei e gli Usa.

7.1 Pandemia e cambio di governo dettano gli sviluppi delle relazioni con la Cina

di Francesca Ghiretti

In linea con altri aspetti della politica estera italiana, anche le relazioni con la Cina nel 2020 hanno subito l'impatto di due elementi determinanti: il cambio di governo e la pandemia Covid-19.

Sebbene la posizione del governo Conte bis non sia stata necessariamente più critica nei confronti della Cina rispetto a quella del precedente governo "giallo-verde", è innegabile che il suo approccio complessivo si sia collocato in un contesto di maggiore coerenza con gli impegni assunti in sede europea e transatlantica. Nel 2020, una linea complessivamente più equilibrata e meno sensazionalista ha permesso all'Italia di continuare a sviluppare una relazione positiva con la Cina senza però suscitare preoccupazioni presso gli alleati o attirarne le critiche come era stato il caso fino alla prima metà del 2019. Viene però da domandarsi se lo scenario sarebbe stato lo stesso qualora non fosse emersa la pandemia Covid-19. La risposta è che sebbene l'approccio italiano nei confronti della Cina sarebbe stato verosimilmente più equilibrato, con ogni probabilità, la relazione tra i due paesi avrebbe comunque attirato attenzione e potenzialmente anche critiche. Infatti, nel 2020 erano inizialmente previste alcune importanti ricorrenze destinate a far aumentare l'attenzione sui rapporti bilaterali. Tra queste rientrano le celebrazioni del 50° anniversario delle relazioni diplomatiche bilaterali, l'anno del turismo Italia-Cina e il primo anniversario dalla firma del memorandum d'intesa sulla Nuova via della seta cinese, avvenuta nel marzo del 2019.

La pandemia ha ridimensionato queste ricorrenze. Alcune sono state posticipate, come l'anno del turismo Italia-Cina ora previsto per il 2022, altre hanno suscitato attenzioni limitate, quali i festeggiamenti per l'anniversario delle relazioni diplomatiche, ed altre ancora, come l'anniversario del memorandum, sono praticamente passate sotto silenzio, anche perché questa

intesa, che aveva sollevato perfino eccessive critiche lo scorso anno, di fatto non ha prodotto i risultati attesi. Anche senza la pandemia, peraltro, gli interventi diretti e molto espliciti da parte degli Usa, ma anche l'intenzione del governo di muoversi in un contesto di maggiore ascolto degli alleati e di adottare un approccio più cauto ed equilibrato nei confronti di Pechino, avrebbero in ogni caso limitato lo spazio di manovra e circoscritto le polemiche sui rischi di un presunto rapporto privilegiato con la Cina.

Questo non significa però che nel corso del 2020 non si siano conclusi accordi tra controparti italiane e cinesi. Fra questi meritano particolare attenzione la firma dell'accordo tra Unicredit e la Banca industriale e commerciale della Cina e l'accordo tra l'Agenzia italiana per il commercio estero e il gigante cinese dell'e-commerce Alibaba per uno spazio dedicato al "Made in Italy" destinato al commercio B2B – da impresa ad impresa¹. Accordi di questo tipo, tuttavia, non sono minimamente in contraddizione con l'approccio seguito anche da altri paesi europei. Molti di loro infatti, a partire da Germania e Francia, a loro volta hanno concluso numerose e significative intese economiche e commerciali con le controparti cinesi, senza peraltro accompagnarle con eccessivo rilievo mediatico e senza farsi carico di un gesto di profonda rilevanza politica come la firma del memorandum nell'ambito della Nuova via della seta.

Sebbene il governo Conte bis abbia indubbiamente adottato un atteggiamento più equilibrato nei confronti della Cina rispetto al precedente, le forniture di mascherine e altre attrezzature medico-sanitarie dalla Cina nella primissima fase della pandemia hanno comunque attirato le preoccupazioni soprattutto dei partner europei. L'Italia trovandosi ad essere il primo paese europeo severamente colpito dalla pandemia è stato anche il primo a rivolgersi alla Cina per ottenere quel tipo di forniture. Una volta arrivato a destinazione, il materiale medico cinese è stato oggetto di una eccessiva pubblicità da parte del governo. *In primis*, perché è stato presentato solo come un atto di solidarietà da parte della Cina, quando è stato poi dimostrato che si trattava di un acquisto da parte italiana e di una collaborazione gestita dalla Croce Rossa

¹ UniCredit Group, *UniCredit e Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) annunciano un accordo di cooperazione commerciale*, 23 ottobre 2020, <https://www.unicreditgroup.eu/it/press-media/press-releases/2020/unicredit-e-industrial-and-commercial-bank-of-china--icbc--annun.html>; Agenzia ICE, *Presentazione del Made in Italy Pavilion per l'e-commerce B2B*, 23 ottobre 2020, <https://www.ice.it/area-clienti/eventi/dettaglio-evento/2020/@@/823>.

internazionale. In secondo luogo, perché il ministro degli Esteri ha presentato l'arrivo delle forniture medico-sanitarie dalla Cina come risultato della speciale relazione instauratasi tra i due paesi². Come per il memorandum del 2019, a seguito delle critiche, i toni si sono moderati e con l'espandersi della pandemia nel continente e nel mondo l'attenzione si è spostata altrove³.

Mentre la preoccupazione per la diplomazia delle mascherine si andava ridimensionando, si intensificava però quella per lo sviluppo del 5G. In linea con la maggior parte dei paesi europei, nel corso dell'estate l'Italia ha preso la decisione di non adottare un provvedimento di esclusione totale di Huawei dalla fornitura del 5G, ma di adottare invece un serie di misure specifiche per meglio proteggere lo sviluppo della tecnologia, coerenti (almeno parzialmente) con le linee guida europee⁴. Il principale limite della normativa nazionale italiana però è quello di delegare agli operatori privati la responsabilità della decisione finale in merito all'utilizzo delle tecnologie cinesi. La decisione ha per il momento attenuato le preoccupazioni senza attirare ulteriori critiche. Negli stessi mesi, Huawei ha però annunciato l'apertura nel 2021 a Roma di un nuovo centro per la *cyber security*⁵. Con queste decisioni il governo Conte bis si è collocato in una posizione di coerenza con gli altri governi europei nel tentativo di trovare un equilibrio tra esigenze di sicurezza e interessi economici degli operatori di telecomunicazioni. Ed evitando di assumere una linea troppo profilata nei confronti del gigante delle telecomunicazioni cinese, il governo è riuscito ad evitare di schierarsi in maniera troppo esplicita nella crescente competizione fra Usa e Cina sul tema delle tecnologie utilizzate nel settore delle telecomunicazioni e del digitale.

In estrema sintesi, quindi, la relazione tra Italia e Cina nel 2020 è stata ampiamente condizionata dalla pandemia del Covid-19, ma anche dalla

² Giulia Pompili, "Di Maio si aggrappa ancora alla Via della Seta per non sparire", in *Il Foglio*, 26 marzo 2020, <https://www.ilmfoglio.it/politica/2020/03/26/news/di-maio-si-aggrappa-ancora-alla-via-della-seta-per-non-sparire-307146>.

³ Francesca Ghiretti, "China, Italy and COVID-19: Benevolent Support or Strategic Surge?", in *IAI Commentaries*, n. 20|14 (marzo 2020), <https://www.iai.it/it/node/11436>.

⁴ Francesca Ghiretti, "Europe's Manoeuvring on 5G Technology: The Case of Italy", in *IAI Commentaries*, n. 20|67 (settembre 2020), <https://www.iai.it/it/node/12149>.

⁵ "Huawei rilancia, un centro a Roma di cybersecurity", in *Ansa*, 1 ottobre 2020, https://www.ansa.it/sito/notizie/postit/Huawei/2020/10/01/huawei-rilancia-un-centro-a-roma-di-cybersecurity-_ec4f09b7-193e-4ce2-ade2-025be2c3e21b.html.

esigenza, in qualche modo condivisa dalle forze politiche della maggioranza, di tenere maggiormente conto delle preoccupazioni americane, e dal desiderio di adottare una linea condivisa in ambito europeo sul tema dei rapporti con la Cina.

Guardando al 2021, sarà importante che l'Italia contribuisca attivamente alla definizione di un'autentica "*China policy*" europea, un quadro e una strategia comune da parte dell'Ue nei confronti della Cina che consenta di affrontare le varie sfide che Pechino pone all'Europa sulla base di analisi e iniziative condivise. Una strategia comune sufficientemente articolata avrebbe il merito di individuare autentici interessi comuni europei, facilitare il dialogo con la nuova amministrazione democratica guidata da Joe Biden, evitare fenomeni di concorrenza sleale fra partner europei e, non da ultimo, gestire la competizione strategica tra Usa e Cina da una posizione di chiarezza.

A tal proposito potrebbe essere utile l'idea (pensata per l'Unione europea, ma opportuna anche a livello dei singoli stati membri) di una lista verde⁶. Un elenco che chiarisca i settori, le aree e le condizioni in cui la collaborazione con partner cinesi non solo è possibile, ma persino auspicabile. In queste aree, il governo potrebbe poi agire attivamente per la facilitazione di accordi. Ciò che ne resterebbe fuori non apparterebbe automaticamente ad una cosiddetta lista nera, bensì ad un'area che richiederebbe una valutazione specifica, forse anche caso per caso, da parte del governo. Una lista di questo tipo, che certamente sarebbe più efficace e più utile se elaborata in sede europea, pur senza proporsi di costituire una vera e propria strategia nazionale nei confronti della Cina, avrebbe il merito di facilitare una gestione più lineare e prevedibile dei rapporti tra i due paesi.

Sul fronte dei rapporti con la Cina, il 2021 sarà un anno altrettanto, se non più complesso per l'Italia. A dicembre 2020, il ministro Di Maio ha riconfermato, insieme alla sua controparte cinese Wang Yi, l'impegno dell'Italia a vedere materializzarsi i frutti del memorandum⁷. Nelle stesse settimane, la Commissione

⁶ Agatha Kratz, Matthew Mingey e Daniel H. Rosen, "Exploring a 'Green List' for EU-China Economic Relations", in *Rhodium Group Reports*, 29 settembre 2020, <https://rhg.com/research/green-list>.

⁷ Ministero degli Affari esteri, *X Sessione Comitato Governativo Italia Cina*, 29 dicembre 2020, <https://www.esteri.it/MAE/tiny/41025>.

europea concludeva, almeno formalmente, i negoziati con la Cina sull'accordo comprensivo sugli investimenti⁸. Proprio tale accordo sembra aver riaperto il dibattito europeo sull'approccio che l'Ue dovrebbe tenere nei confronti della Cina, anche in considerazione di un potenziale riavvicinamento a Washington a seguito dell'insediamento dell'amministrazione Biden. A parole, sia l'Ue che gli Usa auspicano un approccio comune alla Cina, nella realtà una sua realizzazione si è già dimostrata essere ben più complessa. Nondimeno, la posizione italiana non potrà che essere influenzata, direttamente o indirettamente, da questo dibattito, sia sul piano europeo che su quello transatlantico.

⁸ Commissione europea, *EU and China reach agreement in principle on investment*, 30 dicembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_2541.

7.2 I rapporti Italia-Russia ai tempi del Covid-19: tra crisi e tentativi di dialogo

di Nona Mikhelidze

Come con la Cina, anche i rapporti con la Russia sono stati direttamente influenzati dalla crisi Covid-19 nonché da una serie di controversie che hanno coinvolto più da vicino l'Italia. Tra queste rientrano l'invio di materiale medico-sanitario da parte di Mosca a Roma, le accuse di ingerenze e disinformazione russa sulle origini della pandemia, sino ad arrivare all'avvelenamento del politico di opposizione Alexei Navalny, pacificamente attribuito ai servizi segreti russi, e alla crisi politico-elettorale in Bielorussia.

Questi sviluppi hanno evidenziato l'ambiguità della politica estera italiana nei confronti di Mosca, già emersa palesemente durante l'esperienza del precedente governo Conte I con le preoccupazioni – poi in realtà dimostrate infondate – che l'alleanza Lega-M5S potesse portare ad un più netto distanziamento italiano dalle politiche europee verso la Russia¹. Proprio per questo motivo, il governo Conte bis ha dovuto gestire con particolare cautela la controversa questione degli aiuti russi inviati all'Italia durante la prima ondata della pandemia.

Con l'avvento della crisi Covid-19 in Italia, Mosca si è prontamente dimostrata volenterosa nel fornire "assistenza umanitaria" al paese. In maniera simile alla Cina, il Cremlino ha inviato personale medico e attrezzature sanitarie a Roma, ma è anche stata coinvolta in una campagna di disinformazione sulle origini della pandemia, criticando duramente la risposta dei governi occidentali e in particolar modo dell'Ue alla crisi, e gettando ombre di dissenso sullo sviluppo dei vaccini Covid-19 in Europa e negli Usa².

¹ Nona Mikhelidze, "Italy and Russia: New Alignment or More of the Same?", in *IAI Commentaries*, n. 19|28 (aprile 2019), <https://www.iai.it/it/node/10235>.

² Nona Mikhelidze, "Se la disinformazione russa in Italia corre più della pandemia", in *Affari Internazionali*, 17 marzo 2020, <https://www.affarinternazionali.it/?p=79456>; "No Vax Covid": via alla campagna anti-vaccini con una mail, indaga la polizia postale, in *La Repubblica*, 9 dicembre 2020, <https://torino>.

L'invio di materiale medico-sanitario russo in Italia è quindi da subito stato oggetto di critiche e apprensione, sia in ambito europeo che all'interno della maggioranza governativa M5S-Pd e nell'opinione pubblica italiana. Nello specifico, tra il personale medico e le attrezzature sanitarie inviate, vi era anche un contingente di medici e paramedici militari normalmente impiegato per contrastare le contaminazioni chimiche in zone di guerra³. Le tensioni sono poi aumentate sino a trasformarsi in caso diplomatico, in seguito alla pubblicazione di un articolo su *La Stampa* in cui fonti anonime sostenevano che l'80 per cento del materiale inviato da Mosca in Italia fosse di scarsa utilità, suscitando per di più preoccupazione per una possibile violazione della sicurezza nazionale per il consistente numero di militari russi coinvolti⁴. La risposta russa non si è fatta attendere, con il portavoce del Ministero della Difesa di Mosca che ha pubblicamente denunciato l'articolo, accusando il giornalista di disinformazione e russofobia.

Il commento e le minacce velate nei confronti del giornalista italiano contenute nel commento del portavoce del Ministero russo, sono state tempestivamente denunciate dai rappresentanti del Pd, mentre la loro delegazione al Parlamento europeo ha diffuso una lettera ufficiale chiedendo alla Commissione europea di reagire alle ingerenze russe⁵. A differenza del Pd, il ministro Di Maio ha impiegato più tempo per criticare l'accaduto, scendendo comunque in campo

repubblica.it/cronaca/2020/12/09/news/no_vax_covid_via_alla_campagna_anti_vaccini_con_una_mail_russa_diffusa_da_torino-277682743.

³ Protezione Civile, *Emergenza Coronavirus, l'aiuto della Federazione Russa all'Italia*, 31 marzo 2020, http://www.protezionecivile.gov.it/media-comunicazione/news/dettaglio/-/asset_publisher/default/content/emergenza-coronavirus-l'aiuto-della-federazione-russa-all-italia. Inoltre il team russo schierato in Lombardia includeva anche due "giornalisti" del canale televisivo Zvezda, entrambi appartenenti al Ministero della Difesa russo e in passato attivamente coinvolti nella campagna militare in Siria. Uno dei due era anche stato espulso dall'Estonia per attività di propaganda. Si veda Institute for Global Threats and Democracies Studies, *La Stampa findings on intelligence-gathering nature of Russian mission in Italy confirmed*, 8 aprile 2020, <https://igtlds.org/blog/2020/04/08/the-confirmation-of-the-conclusions-made-by-la-stampa-on-the-intelligence-gathering-nature-of-the-russian-mission-in-italy>.

⁴ Jacopo Iacobini, "Coronavirus, la telefonata Conte-Putin agita il governo: 'Più che aiuti arrivano militari russi in Italia'", in *La Stampa*, 25 marzo 2020, <https://www.lastampa.it/topnews/primopiano/2020/03/25/news/coronavirus-la-telefonata-conte-putin-agita-il-governo-piu-che-aiuti-arrivano-militari-russi-in-italia-1.38633327>.

⁵ "Minacce russe a Iacobini e La Stampa, la solidarietà di Věra Jourová: 'Inaccettabili'", in *La Stampa*, 4 aprile 2020, <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/04/04/news/minacce-russe-a-iacobini-e-la-stampa-la-solidarieta-di-v-ra-jourova-inaccettabili-1.38678842>.

a difesa della libertà di stampa in Italia⁶.

Le divergenze di posizione fra gli esponenti del governo e della maggioranza su questo episodio hanno contribuito a riportare l'attenzione dei media e dei nostri partner europei e americani sull'orientamento del M5S nei confronti della Russia e quindi più in generale sulla affidabilità del governo in tema di rapporti con Mosca. In quello stesso periodo alcuni parlamentari del M5S avevano proposto una moratoria sulle sanzioni internazionali nei confronti di paesi duramente colpiti dalla pandemia, incluso l'Iran, il Venezuela, Cuba e Corea del Nord, che aveva suscitato ulteriori preoccupazioni perché una iniziativa simile era stata promossa proprio da Mosca in ambito Onu tra marzo e aprile 2020, e includeva anche un richiamo ad abbandonare le sanzioni sulla Russia⁷.

La questione delle sanzioni contro la Russia è tornata ad essere nuovamente motivo di scontro tra M5S e Pd il 17 settembre 2020, quando il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza la risoluzione che condannava l'avvelenamento del leader dell'opposizione russa Alexei Navalny. Il documento, discusso quasi in concomitanza della crisi politico-elettorale in Bielorussia, altro evento che ha suscitato apprensione e tensioni tra l'Europa e la Russia, richiedeva l'avvio di un'indagine internazionale sulle presunte violazioni dell'impegno internazionale sulle armi chimiche da parte del Cremlino. E su quella risoluzione, mentre il Pd ha votato a favore, il M5S si è astenuto, e Lega e Fratelli d'Italia hanno votato contro. L'astensione del M5S è stata interpretata come un ulteriore segnale della scarsa affidabilità del M5S in materia di solidarietà europea e transatlantica su questioni legate alla Russia⁸.

Va anche precisato che se al Parlamento europeo l'astensione del M5S sulla risoluzione di condanna per il caso Navalny ha suscitato non poche polemiche, il governo si è invece mosso in piena sintonia con i partner europei sulla crisi in Bielorussia, non riconoscendo i risultati delle elezioni, promuovendo il dialogo

⁶ "Scontro Italia-Russia: 'Grazie per gli aiuti, ma la libertà di stampa non si tocca'", in *Corriere della Sera*, 4 aprile 2020, https://www.corriere.it/politica/20_aprile_04/scontro-italia-russia-grazie-gli-aiuti-ma-liberta-stampa-non-si-tocca-e4b1e884-7653-11ea-b3b8-a2cb021df0f0.shtml.

⁷ Edith M. Lederer, "UN rejects 2 COVID-19 resolutions from Russia, Saudi Arabia", in *APnews*, 23 aprile 2020, <https://apnews.com/article/f59fe5845ec596d59e1efc8a03236e4a>.

⁸ Dario Cristiani, "Italy, Atlanticism and the Biden Administration: Greater Convergence to Defuse Ambiguity on China", in *IAI Commentaries*, n. 20|98 (dicembre 2020), <https://www.iai.it/it/node/12549>.

ed esortando le autorità di Minsk al rispetto dei diritti umani e il rilascio di manifestanti, oppositori e attivisti arrestati⁹.

Anche nel 2020 l'Italia è stata comunque considerata dalla Russia come un interlocutore privilegiato e amico in Europa, grazie agli stretti rapporti politici, economici, culturali ed energetici. E questo malgrado il ridimensionamento del volume degli scambi commerciali, dovuto all'impatto delle sanzioni ma anche e soprattutto alle drammatiche conseguenze della pandemia. Da segnalare in questo contesto è la visita a Mosca del ministro Di Maio recatosi nella capitale russa il 14 ottobre, la vigilia dell'entrata in vigore delle nuove sanzioni Ue sulla Russia per il caso Navalny, per discutere con il suo omologo russo, Sergej Lavrov, di temi economici e politici nonché delle principali crisi nel Mediterraneo e in Medio Oriente¹⁰. Lavrov in quella occasione ha ringraziato l'Italia per il suo "atteggiamento costruttivo" nei confronti di Mosca nonostante le iniziative "ostili da parte di Bruxelles"¹¹.

Complessivamente pertanto, malgrado qualche difficoltà congiunturale, i rapporti bilaterali con la Russia nel corso del 2020 sono rimasti positivi. Roma e Mosca mantengono infatti contatti regolari ai più alti livelli e l'establishment politico italiano continua a navigare nelle tensioni Ue-Russia, impegnandosi a portare avanti relazioni basate sul dialogo. Lo stato attuale dei rapporti tra Bruxelles e Mosca, caratterizzato da una profonda divergenza valoriale, sembra destinato a rimanere invariato ed è in questo contesto che l'Italia dovrà continuare a muoversi nei prossimi anni, in particolar modo in vista della nuova amministrazione Biden, che promette di aumentare le pressioni su Mosca in diversi ambiti, incluso quello europeo e mediterraneo.

⁹ Ministero degli Affari esteri, *Scalfarotto: Bielorussia, rinnoviamo appello al dialogo*, 1 settembre 2020, <https://www.esteri.it/MAE/tiny/39986>; Rosalba Castelletti, "Bielorussia, Putin: Formata una riserva di forze dell'ordine, ma per ora non c'è bisogno di usarla", in *La Repubblica*, 27 agosto 2020, https://www.repubblica.it/esteri/2020/08/27/news/bielorussia_putin_sicurezza-265611699.

¹⁰ Italo Cosentino, "Di Maio a Mosca: riparte Consiglio imprenditoriale italo-russo", in *Sicurezza Internazionale*, 16 ottobre 2020, <https://sicurezzainternazionale.luiss.it/?p=85596>.

¹¹ "Lavrov, da Ue passi ostili, Italia costruttiva", in *Ansa*, 14 ottobre 2020, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2020/10/14/lavrov-da-ue-passi-ostili-italia-costruttiva_d708b1d1-b3d6-48ee-afbd-48996ed0fc37.html.

8. Qualche indicazione per il 2021

di Ferdinando Nelli Feroci

Il 2021 si è aperto in Italia all'insegna di una triplice incertezza: sulle prospettive di evoluzione della pandemia, sulle conseguenti prospettive di ripresa dell'economia e dell'occupazione, ed infine sul quadro politico interno, ancora una volta, e per molti versi inspiegabilmente, vittima di una crisi di governo dagli esiti incerti.

La seconda ondata del Covid-19, iniziata a ottobre 2020, non dà al momento segni di regressione in Italia e nel resto d'Europa. I contagi si mantengono stabili rendendo necessarie ulteriori misure di distanziamento sociale e di contenimento, accompagnate da sospensioni di svariate attività produttive. Il piano vaccinale, faticosamente adottato dal governo, rischia di subire ritardi per effetto della incapacità di alcune case farmaceutiche di fornire i vaccini secondo il calendario concordato.

Le ottimistiche previsioni di una parziale ripresa della crescita restano condizionate dall'evoluzione della pandemia, su cui appare però difficile fare previsioni. Gli interventi sin qui disposti dal governo (tipico esempio i vari decreti Ristori) sono finora soprattutto serviti a tamponare gli effetti del Covid-19 sulle categorie più vulnerabili o più direttamente colpite. In attesa dei fondi europei del Ngeu, poco o nulla è stato invece fatto per rilanciare la crescita e l'occupazione, con investimenti e misure di sostegno alla produttività e competitività.

Infine la crisi di governo, improvvidamente avviata da una delle forze politiche che costituivano la maggioranza, sia pure con motivazioni in parte fondate, ha generato una situazione di instabilità e di incertezza sulla tenuta del quadro politico, e ha confermato, presso i nostri partner europei, i più prevedibili e scontati giudizi sul grado di affidabilità e credibilità dell'Italia.

Eppure, mai come in questo momento ci sarebbe bisogno di un governo stabile, credibile e autorevole. In una congiuntura drammatica, dai più paragonata all'immediato secondo dopoguerra, il governo (qualunque esso sarà) nelle prossime settimane dovrà mantenere una rigorosa vigilanza sul contenimento dei contagi e garantire un numero adeguato di vaccinazioni in tempi quanto più rapidi. Ma soprattutto dovrà definire ed avviare un Piano nazionale di ricostruzione, che consenta all'Italia di accedere ai fondi (più di 209 miliardi di euro) del Next Generation EU.

La definizione di questo piano, che fino ad ora è stato caratterizzato da mille incertezze, revisioni e aggiornamenti, resta il principale banco di prova della capacità del sistema paese di uscire dalla crisi, di abbandonare la logica dei sussidi e dei bonus (che pure si sono rilevati necessari per attutire l'impatto sociale della pandemia), di programmare il proprio futuro sulla base di una visione strategica, e di sapere spendere bene fondi europei generosamente messi a disposizione per l'Italia.

Ma proprio per quest'ultimo motivo, il Piano nazionale sarà anche il banco di prova della capacità del sistema paese di adempiere ad impegni assunti con l'Europa, e di stare in Europa a testa alta. Il piano dovrà infatti essere coerente con gli obiettivi di sostenibilità e digitalizzazione definiti in sede europea e condivisi con i nostri partner. Dovrà essere attuato nei tempi e secondo le condizioni che avremo concordato con le istituzioni europee. E gli investimenti previsti dal piano dovranno essere accompagnati da quelle riforme (pubblica amministrazione, giustizia e concorrenza) su cui da tempo l'Ue sollecita risposte concrete dall'Italia. Non è un mistero che il Ngeu, proprio per la sua portata e per la sua carica innovativa, ha suscitato sicuramente entusiasmi, ma anche non poche riserve. E non è un mistero che, proprio per la dimensione delle risorse destinate all'Italia (di gran lunga il primo beneficiario) è proprio alle capacità dell'Italia di definire e realizzare un piano nazionale credibile ed efficace che si guarderà per misurare il successo o l'insuccesso del Ngeu.

Più in generale il governo, anche nel 2021, dovrà mantenere una linea di impegno costruttivo in Europa e con l'Europa. La reazione complessiva della Ue alla crisi Covid-19 dovrebbe aver mostrato con sufficiente chiarezza che un atteggiamento di maggiore collaborazione con le istituzioni europee e

una corretta interlocuzione con i nostri partner naturali in Europa (*in primis* Francia e Germania) produce risultati. E che al contrario le sterili polemiche di ispirazione sovranista producono come unico risultato quello di isolare e rendere irrilevante l'Italia nel contesto europeo.

L'insediamento a Washington di una amministrazione democratica più attenta e disponibile al rapporto con gli alleati europei dovrebbe favorire un consolidamento dei già buoni rapporti con gli Usa. Sarebbe però un errore per il governo ritenere che non ci saranno difficoltà anche con Biden alla Casa Bianca. Si dovrà in particolare vigilare sul rapporto con la Cina, nella consapevolezza che anche la nuova amministrazione continuerà a considerare la Cina come un concorrente strategico e come un fattore di rischio per la sicurezza dell'Occidente. E analoga attenzione andrà posta ai nostri rapporti con la Russia, per non correre il rischio di essere considerati troppo accomodanti nei confronti di un paese che Washington guarderà con maggiore severità, perché responsabile di sistematiche violazioni di principi e valori cari all'Occidente.

Nel Mediterraneo il governo dovrà recuperare maggiore protagonismo e capacità di iniziativa per ricavarci un ruolo più propositivo, soprattutto nei confronti di quelle aree di crisi che costituiscono una minaccia più diretta a evidenti interessi nazionali. Non si tratta evidentemente di assumere iniziative velleitarie e isolate, ma al contrario di operare, se necessario anche discretamente, per realizzare convergenze che inducano la Ue a far fronte alle proprie responsabilità nella regione. E di farlo avendo presente che in una regione così decisiva per l'Italia la linea del paese non può essere dettata unicamente, e di volta in volta, da pure legittime preoccupazioni settoriali: dalla gestione dei flussi migratori, agli approvvigionamenti energetici, agli interessi economico-commerciali.

Infine nel 2021 l'Italia avrà per la prima volta la responsabilità della Presidenza del G20. E proprio per le caratteristiche del G20, un foro di consultazione informale e destrutturato, il ruolo della presidenza può fare la differenza. Questa può quindi costituire una ottima occasione per far avanzare la cooperazione internazionale in un numero importante di settori, in una congiuntura per molti versi eccezionale. C'è da augurarsi che il governo (ancora una volta qualunque esso sia) sappia approfittare dell'occasione non solo per gestire una straordinaria vetrina mediatica, ma soprattutto per realizzare qualche

risultato concreto coerente con l'obiettivo di un rilancio del multilateralismo e funzionale agli interessi del paese.

Autori

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

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

Silvia Colombo è responsabile di ricerca del programma "Mediterraneo e Medioriente" presso lo IAI.

Andrea Dessi è direttore del programma di ricerca "Politica estera dell'Italia", responsabile di ricerca nell'ambito del programma Mediterraneo e Medio Oriente dello IAI e direttore editoriale della collana in inglese IAI Commentaries.

Luca Franza è il responsabile del programma "Energia, Clima e Risorse" dello IAI. È inoltre Associate Fellow presso il Clingendael International Energy Programme (CIEP) a L'Aja (Paesi Bassi) e docente nel Master Energia della Paris School of International Affairs (PSIA) – SciencesPo.

Flavia Fusco è ricercatrice junior nei programmi di ricerca "Mediterraneo e Medio Oriente" e "Politica estera italiana" dello IAI.

Francesca Ghiretti è una ricercatrice nell'ambito degli studi sull'Asia presso lo IAI.

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

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

Ferdinando Nelli Feroci è presidente dello IAI.

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

Il governo Conte bis, la pandemia e la crisi del multilateralismo

Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2020

Questo rapporto, frutto di una collaborazione tra i programmi di ricerca IAI, si pone l'obiettivo di analizzare i principali avvenimenti di politica estera italiana durante l'anno 2020, con particolare attenzione alle tre tradizionali dimensioni di politica estera nazionale – la dimensione europea, quella transatlantica e la dimensione mediterranea – e una riflessione sui rapporti bilaterali tra l'Italia e due potenze globali come Cina e Russia. Il rapporto evoca anche altri aspetti della proiezione internazionale dell'Italia, come la politica migratoria italiana, il ruolo dell'Italia nelle missioni internazionali all'estero e la politica energetica nell'ambito del Green Deal europeo. Sviluppato tra dicembre 2020 e gennaio 2021, il rapporto analizza l'impatto sulla politica estera italiana della transizione dal governo Conte I al Conte bis, la crisi Covid-19 e l'attuale indebolimento del multilateralismo a livello internazionale, proponendo alcune riflessioni anche sulle principali sfide future.



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

Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via dei Montecatini, 17 - Roma - T. +39 06697683

iai@iai.it - www.iai.it