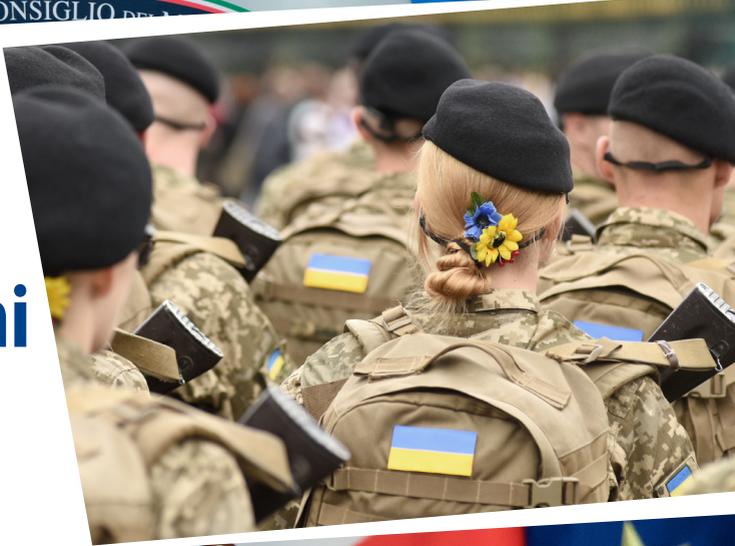




# L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni

Rapporto sulla politica estera italiana

.....  
Edizione 2022



a cura di Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti



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

**Il rapporto è stato redatto da un gruppo di ricercatori dello IAI tra dicembre 2022 e gennaio 2023.**

**In copertina (dall'alto verso il basso):**

**Bruxelles, 25 marzo 2022: Mario Draghi tiene una conferenza stampa al termine del vertice dei leader dell'Unione europea.**

**Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis**

**Truppe ucraine.**

**Crediti: Shutterstock/Bumble Dee**

**Roma, 23 ottobre 2022: Giorgia Meloni suona la campanella durante la prima riunione di gabinetto a Palazzo Chigi.**

**Crediti: Shutterstock/Alessia Pierdomenico**

**Copyright © 2023 Istituto Affari Internazionali (IAI)**

**Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma**

**T. +39 06 6976831**

**iai@iai.it**

**www.iai.it**

**ISBN 978-88-9368-280-0**

# Indice

<b>Introduzione</b> di Ferdinando Nelli Feroci	4
<b>1. La risposta italiana all'invasione russa dell'Ucraina</b> di Nona Mikhelidze	11
<b>2. L'Italia di fronte alle sfide energetiche e climatiche</b> di Margherita Bianchi	18
<b>3. I rapporti Italia-Ue</b> di Nicoletta Pirozzi	25
<b>4. I rapporti con gli Stati Uniti</b> di Riccardo Alcaro	32
<b>5. La politica di difesa italiana e il ruolo nella Nato</b> di Alessandro Marrone e Michelangelo Freyrie	40
<b>6. L'Italia e il Mediterraneo allargato</b> di Andrea Dessì e Akram Ezzamouri	49
<b>7. L'Italia e le migrazioni</b> di Luca Barana	57
<b>8. L'Italia e l'Africa sub-sahariana</b> di Francesca Caruso	63
<b>9. I governi Draghi e Meloni nei rapporti con la Cina</b> di Beatrice Gallelli	68
<b>10. Gli impegni italiani in ambito Onu e di cooperazione allo sviluppo</b> di Ettore Greco e Irene Paviotti	74
<b>Autori</b>	82

# Introduzione

di Ferdinando Nelli Feroci

Il 2022 è stato un anno caratterizzato dalla crisi del governo Draghi, ufficializzata con le dimissioni del 21 luglio, da un lungo periodo nel quale il governo ha dovuto limitarsi a gestire gli affari correnti, dalle elezioni del 25 settembre, che hanno fatto registrare un'inequivoca vittoria della coalizione di centro-destra, e dal successivo insediamento, il 22 ottobre, del governo Meloni. Nel valutare la politica estera dell'Italia nel corso del 2022 occorre mantenere distinti i due periodi, cercando di individuare elementi di continuità, o al contrario di discontinuità, nell'azione dei due governi. Anche perché è difficile immaginare profili più diversi fra i due esecutivi.

Il governo Draghi era un governo guidato da un "tecnico" di riconosciuto prestigio, per certi aspetti al di sopra della politica, sostenuto da un'inedita e ampia maggioranza, quasi di "unità nazionale", resa necessaria dalla straordinarietà della congiuntura che il paese stava attraversando tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021. Il governo Meloni si caratterizza invece come un governo "politico", sostenuto da una maggioranza politica, dichiaratamente di parte, emersa con chiarezza dal risultato elettorale, che si è trovato anch'esso a gestire una situazione complessa e problematica.

## Il governo Draghi

.....

Nella prima parte del 2022, il governo Draghi ha proseguito l'azione avviata nel 2021 sulle due sfide per le quali era stato creato: il contrasto del Covid e l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)<sup>1</sup>. Si può ritenere che su entrambi i fronti i risultati siano stati complessivamente positivi. La

---

<sup>1</sup> Per un'analisi della politica estera del governo Draghi nel 2021 si veda Andrea Dessì e Ferdinando Nelli Feroci (a cura di), *Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia. Rapporto sulla politica estera italiana, edizione 2021*, Roma, IAI, febbraio 2022, <https://www.iai.it/it/node/14604>.

campagna vaccinale è stata condotta con efficacia. E la prima fase di attuazione del Pnrr è stata avviata secondo le aspettative, anche se permangono incertezze su possibili ritardi nella realizzazione dei progetti finanziati con i fondi del Next Generation EU (Ngeu). Resta invece più incerto il giudizio su alcune delle riforme, che pure sono parte integrante del Pnrr, ma di cui il governo non ha avuto il tempo di completare il processo di approvazione.

In ogni caso, con le prime misure di attuazione del Pnrr, il governo Draghi ha confermato di essere consapevole che dal successo del Piano – di fatto un programma organico di sostegno all'economia e alla modernizzazione del paese – dipendono non solo il futuro dell'Italia e la sua credibilità in Europa, ma anche il successo del Ngeu a livello europeo, condizione necessaria (ma non sufficiente) per una sua possibile riproposizione futura.

Sul fronte internazionale, la politica estera del governo Draghi è stata scandita dalla drammatica soluzione di continuità determinata dall'invasione russa dell'Ucraina. A partire dal 24 febbraio 2022, l'azione internazionale del governo è stata quindi caratterizzata soprattutto dal suo posizionamento rispetto al conflitto in corso e dalla scelta di stare senza esitazioni al fianco del paese aggredito. Il governo Draghi ha condannato, senza indugi e in piena coerenza con gli impegni assunti in sede Ue e Nato, l'aggressione russa dell'Ucraina. Ha contribuito all'adozione e all'esecuzione delle sanzioni contro la Russia, anche quando potevano apparire in contrasto con interessi italiani. Ha deciso di manifestare piena solidarietà politica a Kyiv, offrendo assistenza economica, finanziaria e umanitaria. E ha deciso di fornire all'Ucraina armi ed equipaggiamenti militari, ottenendo a riguardo il sostegno parlamentare di un ampio schieramento di forze politiche, incluso anche Fratelli di Italia, in quel periodo unico partito all'opposizione.

Infine, il governo Draghi si è impegnato a ridurre la dipendenza dalle forniture russe di combustibili fossili, avviando tempestivamente un piano di diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas. In parallelo, ha affrontato la crisi dei prezzi dell'energia sviluppatasi nel corso dell'anno e il suo profondo impatto sull'economia italiana ed europea. La risposta del governo Draghi si è concretizzata in primo luogo in varie misure di sostegno a famiglie e imprese introdotte a livello nazionale, ma anche nel tentativo di coinvolgere le istituzioni e i partner europei nella ricerca di una risposta comune alla crisi.

Un tentativo, quest'ultimo, che ha prodotto risultati inferiori alle aspettative, come testimoniato dalla debolezza delle iniziative prese in sede europea e dalle difficoltà di far accettare la proposta italiana di un tetto al prezzo del gas importato in Europa (sulla quale peraltro un accordo è stato raggiunto *in extremis* a fine anno).

Complessivamente si può concludere che sulla guerra in Ucraina il governo Draghi, pur senza indulgere a eccessivi protagonismi, si è mosso con linearità e fermezza, in piena coerenza con la scelta di collocare l'Italia saldamente dalla parte dell'Occidente e dei suoi valori. Queste scelte, va sottolineato, non erano da dare per scontate, se si considera l'atteggiamento nei confronti della Russia di almeno due delle forze politiche che sostenevano l'esecutivo in Parlamento.

Su piano più generale, il governo Draghi ha confermato la tradizionale collocazione dell'Italia a sostegno dell'Unione europea e dell'Alleanza atlantica. Ha mantenuto, grazie anche a un'ottima intesa personale fra Draghi e il presidente americano Joe Biden, un rapporto di piena e leale collaborazione con l'Amministrazione Usa. Anche di fronte al conflitto in Ucraina, Draghi ha continuato a operare nella convinzione che l'Italia dovesse svolgere un ruolo da protagonista nella Ue, beneficiando anche di un solido rapporto personale con il presidente francese Emmanuel Macron e il cancelliere tedesco Olaf Scholz.

In coerenza con queste scelte, Draghi e il suo governo si sono mossi in Europa in maniera autorevole ed efficace, contribuendo a definire la strategia della Ue sui dossier più significativi. Sul contrasto del cambiamento climatico e sulla transizione energetica, ad esempio, il governo ha mantenuto gli impegni assunti, pure in una congiuntura resa più complessa dalla necessità di conciliare gli obiettivi di medio termine in materia di decarbonizzazione con l'esigenza più immediata di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Inoltre, pur senza assumere impegni specifici, il governo ha confermato la determinazione a rafforzare la politica estera comune della Ue e a sviluppare una difesa europea come componente del più ampio obiettivo di autonomia strategica dell'Unione.

Sul fronte migratorio, il governo, e tutto il sistema paese, hanno partecipato allo sforzo collettivo di solidarietà nei confronti dell'Ucraina, accogliendo circa 168.000 ucraini (in prevalenza donne e bambini) in fuga dal loro paese aggredito

dalla Russia, ai quali la Ue ha deciso di riconoscere l'istituto della "protezione temporanea" (di fatto un riconoscimento "pro tempore" dello status di rifugiato politico). Minori risultati sono invece stati ottenuti nella definizione di politiche migratorie comuni in sede europea, a causa di persistenti riserve di molti paesi membri sulla revisione del Regolamento di Dublino e sul principio di una più equa ripartizione degli oneri in materia di accoglienza di richiedenti asilo e migranti. La solidarietà manifestata nei confronti dei profughi ucraini non si è quindi tradotta in una parallela disponibilità a una politica migratoria comune ispirata da analoga apertura nei confronti di altri migranti diretti in Europa.

Nel Mediterraneo allargato, l'azione dell'esecutivo è proseguita su una linea di continuità con i governi precedenti, nel tentativo di garantire stabilità, sicurezza e rapporti di cooperazione economica in una regione essenziale per gli interessi italiani, e che ha sofferto anch'essa le conseguenze della guerra in Ucraina. Nel corso del 2022, due obiettivi sono emersi come prioritari: garantire maggiori acquisti di gas da paesi produttori della regione nel quadro dei sopracitati sforzi di diversificazione delle fonti di approvvigionamento; e mantenere rapporti collaborativi con paesi di origine e di transito per una gestione ordinata dei flussi migratori.

## Il governo Meloni

.....

Il successivo governo Meloni, che si è insediato a ottobre, oltre a dover gestire una complessa congiuntura economica, caratterizzata da inflazione a due cifre, crisi energetica e rischi di recessione, ha anche dovuto confrontarsi con la difficile eredità di credibilità e autorevolezza che aveva caratterizzato l'azione sul piano internazionale del precedente esecutivo. Non a caso, a torto o a ragione, governi di paesi partner, media internazionali e mercati finanziari durante la campagna elettorale e alla vigilia dell'insediamento del nuovo governo si erano posti interrogativi sulle scelte che avrebbe fatto il nuovo esecutivo di centro-destra in materia di collocazione internazionale e di politica europea dell'Italia<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si veda ad esempio Vittoria Costanza Loffi, "Forum AI: La campagna elettorale italiana vista dalla stampa estera", in *AffariInternazionali*, 22 settembre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100138>.

Anche per rispondere alle preoccupazioni di partner e alleati sui rischi di un possibile disallineamento dell'Italia sul tema della guerra in Ucraina, e quindi sui rapporti con gli Usa e la Nato, già in campagna elettorale Giorgia Meloni si era impegnata a sostegno di una linea "atlantista" di ferma condanna dell'aggressione russa e di solidarietà con l'Ucraina aggredita, in piena continuità con il precedente esecutivo. Fin dai primi giorni il nuovo governo ha confermato questa posizione di convinta adesione alla linea decisa in sede Nato e Ue e di grande sintonia con l'amministrazione americana, con la ferma condanna dell'aggressione russa all'Ucraina e il pieno sostegno al paese aggredito, inclusa la prosecuzione della fornitura di armi.

Maggiori dubbi prevalevano, anche come conseguenza di varie pregresse prese di posizione della stessa Meloni, sul tema dei rapporti del nuovo governo con l'Unione europea e con i tradizionali alleati dell'Italia in Europa. Proprio per fugare questi dubbi, Meloni ha correttamente scelto Bruxelles come destinazione della sua prima visita all'estero e le istituzioni Ue come primi interlocutori. Quest'iniziativa, però, è servita solo in parte a chiarire il rapporto del nuovo governo con l'Unione, anche perché da subito è emersa nella linea dell'esecutivo una sorta di "doppio standard" nei rapporti con l'Europa. Da un lato, si è confermata la volontà del governo di evitare lo scontro e di non forzare la mano alle istituzioni della Ue sul fronte della disciplina di bilancio e del rispetto delle regole comuni (ancorché sospese) al riguardo. Dall'altro, la presidente del Consiglio ha colto varie occasioni per ribadire il messaggio di un governo impegnato a sostenere, in Europa e con l'Europa, una linea più assertiva, più determinata a far valere l'interesse nazionale dell'Italia, in coerenza con un'interpretazione utilitaristica del progetto comune europeo, e in sintonia con una visione da "Europa delle patrie", d'altronde caratteristica di altri partiti di destra in Europa.

La legge di bilancio per il 2023, approvata dal Parlamento *in extremis* e dopo una discussione a tratti confusa che ha fatto emergere non poche contraddizioni all'interno della stessa maggioranza, ha scontato un ricorso al deficit, anticipato nell'aggiornamento alla Nadef di novembre, superiore (anche se limitatamente) rispetto alle previsioni del precedente governo. Nei suoi "fondamentali" (volume complessivo di spesa prevista e livello del deficit), in ogni caso, ha confermato la consapevolezza dell'esecutivo degli scarsi margini di manovra di cui dispone, e la conseguente necessità di evitare aumenti di

deficit e debito che avrebbero potuto mettere in allarme i mercati finanziari e creare tensioni con la Ue. Non a caso, la legge di bilancio 2023 è stata valutata dalla Commissione europea come complessivamente accettabile, anche se caratterizzata da alcune misure di scarso impatto finanziario ma di elevato contenuto simbolico (come l'innalzamento del tetto per l'uso del contante e alcune sanatorie in materia fiscale) che hanno dato l'impressione di un minore impegno del governo nel contrasto dell'evasione fiscale, su cui pure erano stati assunti impegni con la Ue nel contesto del Pnrr.

Proprio sul fronte del Pnrr, le difficoltà e i ritardi che il governo ha inizialmente segnalato nella sua attuazione, insieme alla richiesta di rinegoziarne alcune misure e – soprattutto – i tempi di attuazione, hanno riaperto una fase complicata di interlocuzione con la Commissione europea, che peraltro è stata condotta in uno spirito di leale collaborazione. Il governo sembra quindi avere preso atto che, per il volume di risorse messe a disposizione dell'Italia con Next Generation EU, il Pnrr italiano è una sorta di banco di prova del successo di Ngeu nel suo complesso, con la conseguenza che l'attuazione del Pnrr italiano verrà monitorata con la massima attenzione a Bruxelles e nelle maggiori capitali europee.

Nell'ultimo scorcio del 2022, anche il tema del Meccanismo europeo di stabilità (Mes) è tornato di attualità nell'agenda del governo. A seguito della pronuncia della Corte costituzionale tedesca a inizio dicembre e del conseguente via libera alla ratifica da parte della Germania, l'Italia era rimasta l'ultimo paese a non aver ancora ratificato le modifiche allo statuto originario del Mes. Con l'eccezione di Forza Italia, gli altri partiti della maggioranza si erano in passato battuti contro il Mes e le sue modifiche, rendendo la decisione da assumere in merito alla ratifica una questione particolarmente delicata per il governo. Sul finire dell'anno la presidente del Consiglio ha implicitamente riconosciuto, con inevitabile pragmatismo, che l'Italia difficilmente potrebbe opporsi all'entrata in vigore del nuovo Mes, anticipando così un'imminente ratifica italiana, sia pur accompagnata dal solenne impegno a non ricorrere all'assistenza del Meccanismo. Verosimilmente, la questione tornerà al centro del dibattito fin dai primi mesi del 2023.

Sul fronte della gestione dei flussi migratori, infine, alcune iniziative assunte un po' frettolosamente dal governo – poco utili sul piano operativo ma

essenzialmente mirate a sottolineare il profilo identitario del nuovo esecutivo –, unite a qualche errore di comunicazione, hanno creato tensioni e polemiche con la Francia e, in parte, con la Commissione europea. La successiva comunicazione della Commissione sulle sfide poste dai flussi migratori, insieme al riconoscimento delle criticità del corridoio Mediterraneo, ha parzialmente contribuito a raffreddare le polemiche e a ricostruire un clima di maggiore collaborazione. È verosimile, tuttavia, che su questo tema possano riemergere in futuro difficoltà nei rapporti fra il governo Meloni e alcuni partner europei, magari in concomitanza con un aumento degli arrivi di migranti via mare.

# 1. La risposta italiana all'invasione russa dell'Ucraina

di Nona Mikhelidze\*

Ferma condanna dell'aggressione russa e pieno sostegno all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza di Kyiv<sup>1</sup>: questa l'essenza della linea scelta dall'ex premier Mario Draghi e dall'attuale presidente del Consiglio Giorgia Meloni in risposta all'aggressione russa dell'Ucraina. In linea con le politiche adottate dall'Unione europea, la risposta italiana si è strutturata in quattro principali direzioni.

Anzitutto, l'Italia ha espresso la propria ferma condanna dell'annessione russa delle regioni ucraine di Donetsk, Lugansk, Kherson e Zaporizhzhia, così come ha sempre condannato l'annessione della Crimea da parte della Federazione russa nel 2014. I governi italiani si sono inoltre schierati con convinzione a fianco del presidente ucraino Volodymyr Zelensky e del governo democraticamente eletto di Kyiv.

In secondo luogo, Roma ha fornito il proprio sostegno alla difesa ucraina approvando cinque consistenti pacchetti di aiuti militari a Kyiv e promuovendo attività mirate di addestramento per l'esercito ucraino, con l'obiettivo di utilizzare al meglio le armi inviate dall'Italia. Inoltre, l'Italia ha contribuito con circa 390 milioni di euro alle misure di assistenza a favore dell'Ucraina previste dallo European Peace Facility (Strumento europeo per la pace).

Una terza direttrice è quella che comprende il sostegno finanziario, l'accoglienza dei circa 168.000 rifugiati ucraini mediante lo stanziamento di oltre 800 milioni di

---

\* L'autrice ringrazia Mario Parolari, tirocinante presso il Programma Attori globali dello IAI, per la raccolta dati e la cura della bibliografia.

<sup>1</sup> Sito del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (Maeci): *L'Italia a sostegno della Ucraina*, <https://www.esteri.it/it/?p=76015>.

euro e assistenza umanitaria per un valore di oltre 150 milioni di euro, cui vanno aggiunte le donazioni di materiale sanitario e attrezzature mediche. Inoltre, in linea con gli impegni del G7, l'Italia ha elargito un prestito di 200 milioni di euro a condizioni agevolate per Kyiv, volto a pagare i salari dei dipendenti del settore dell'istruzione. Infine, il ministero dell'Istruzione ha predisposto dei fondi per l'inclusione degli studenti ucraini nelle scuole italiane, mentre il ministero della Cultura ha adottato un programma di 2 milioni di euro per sostenere gli artisti ucraini.

Infine, una quarta serie di misure ha riguardato l'introduzione a livello Ue di sanzioni senza precedenti nei confronti della Russia che prevedono, tra le altre: il congelamento di beni appartenenti a oligarchi e membri dell'establishment politico russo; l'esclusione delle dieci principali banche russe dalla rete di comunicazione bancaria Swift; il congelamento dei beni della Banca centrale russa nell'Ue; il divieto di tutti i portafogli di criptovalori; sanzioni mirate, controlli sulle esportazioni e divieto di viaggio per una serie di entità e politici russi, inclusi il presidente Vladimir Putin e il ministro degli Esteri Sergej Lavrov; misure nel campo dei visti e dei trasporti; il divieto d'esportazione di beni a doppio uso, prodotti tecnologici e armi di piccolo calibro, e una restrizione all'esportazione di attrezzature, tecnologie e servizi per l'industria energetica russa; il divieto di acquisto, importazione o trasferimento di petrolio greggio e determinati prodotti petroliferi dalla Russia nell'Ue, con un periodo di eliminazione graduale fino a otto mesi a partire da luglio 2022, a cui si aggiunge l'adozione di un tetto massimo al prezzo per il trasporto marittimo di petrolio russo verso paesi terzi<sup>2</sup>.

Sin dal 24 febbraio, il governo italiano ha descritto l'attacco russo come un attacco alla pace e alla sicurezza europea, invitando i cittadini a prepararsi per i sacrifici economici che la guerra avrebbe potuto portare con sé<sup>3</sup>. Per stessa ammissione del ministro degli Esteri russo Lavrov, la dura condanna dell'aggressione russa da parte italiana ha colto di sorpresa Mosca<sup>4</sup> e rappresenta

<sup>2</sup> Ibid.

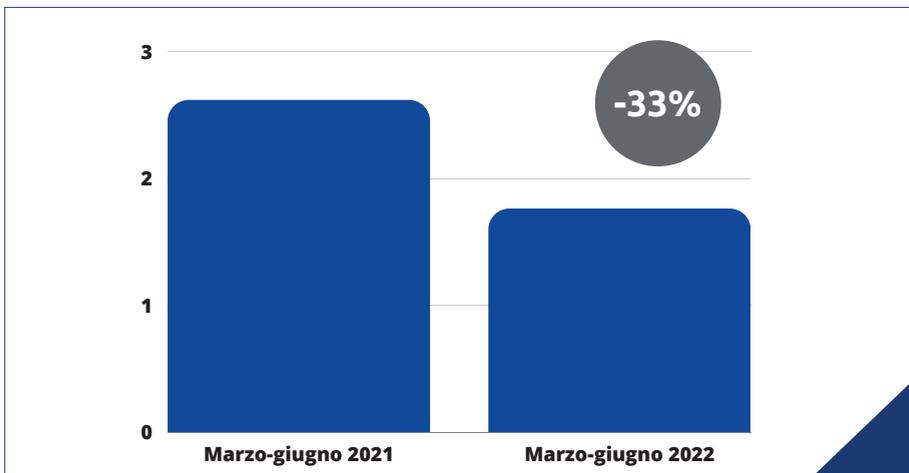
<sup>3</sup> Carmelo Caruso, "Draghi e la fine dell'illusione pacifista: 'La giungla della storia è tornata'", in *Il Foglio*, 1 marzo 2022, <https://www.ilfoglio.it/politica/2022/03/01/news/3753519>; "Zelensky 'Più sanzioni alla Russia: vogliono attaccare l'Europa'. Draghi: 'L'Italia vuole l'Ucraina nell'Ue'", in *Il Foglio*, 22 marzo 2022, <https://www.ilfoglio.it/politica/2022/03/22/video/3831369>.

<sup>4</sup> "Lavrov in esclusiva su 'Zona Bianca': 'Russia non ha mai smesso dialogo per evitare Guerra

un significativo cambiamento nella politica estera italiana nei confronti della Russia. “Ero consapevole dei forti legami passati tra l’Italia e Mosca, ma non potevamo restare impassibili davanti a un’aggressione immotivata [...]. In Russia probabilmente contavano su una nostra ambiguità, che invece non c’è stata”, ha dichiarato Mario Draghi in una recente intervista al *Corriere della Sera*<sup>5</sup>.

Questo cambio di marcia ha avuto conseguenze sui rapporti commerciali tra i due paesi: se nel 2021 import, export e interscambio erano significativamente aumentati<sup>6</sup>, nel periodo marzo-giugno 2022 le esportazioni italiane verso la Russia sono crollate del 33 per cento rispetto all’anno precedente<sup>7</sup>.

**Figura 1** | Andamento dell’export italiano verso la Russia (miliardi di euro)



Fonte: Italian Trade Agency, *L'Italia nell'economia internazionale*, cit., p. 25.

Mondiale...”, in *TGcom24*, 1 maggio 2022, [https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/lavrov-in-esclusiva-su-zona-bianca-russia-non-ha-mai-smesso-dialogo-per-evitare-guerra-mondiale\\_49548127-202202k.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/lavrov-in-esclusiva-su-zona-bianca-russia-non-ha-mai-smesso-dialogo-per-evitare-guerra-mondiale_49548127-202202k.shtml).

<sup>5</sup> Antonio Polito, “Draghi: ‘L’Italia ha dimostrato di farcela. Serve coesione e dialogo’”, in *Corriere della Sera*, 24 dicembre 2022, [https://www.corriere.it/politica/22\\_dicembre\\_24/mario-draghi-intervista-463ee9fe-82f8-11ed-a908-044c2789a441.shtml](https://www.corriere.it/politica/22_dicembre_24/mario-draghi-intervista-463ee9fe-82f8-11ed-a908-044c2789a441.shtml).

<sup>6</sup> Italian Trade Agency (Ice) Mosca, *Sintesi congiuntura economica Russia e interscambio Italia-Russia*, 2 maggio 2022, <https://www.gimav.it/it/documenti/comunicazioni/2022/7833-sintesi-congiuntura-economica-russia-2-maggio-22/file.html>.

<sup>7</sup> Italian Trade Agency, *L’Italia nell’economia internazionale, Rapporto ICE 2021-2022*, settembre 2022, <https://www.ice.it/it/studi-e-rapporti/rapporto-ice-2020>.

Il cambio di rotta ha riguardato anche la dipendenza italiana dalle risorse energetiche russe, come ben sintetizzato dalla famosa affermazione di Draghi riguardo alla necessità di scegliere tra “la pace o il condizionatore di aria acceso”<sup>8</sup>. A settembre 2022, il gas russo – che prima dello scoppio della guerra aveva rappresentato quasi il 40 per cento dell’import italiano – costituiva solo il 10 per cento delle importazioni complessive italiane<sup>9</sup>, grazie agli accordi sottoscritti dal governo con altri paesi fornitori, in particolare l’Algeria e i paesi del Nord Europa.

Il cambiamento della politica estera italiana è avvenuto gradualmente, in risposta alle azioni russe prima e durante la guerra. Si è iniziato con l’adesione alla politica NATO di deterrenza nei confronti del Cremlino, contribuendo al potenziamento delle missioni sul fianco est dell’Alleanza<sup>10</sup>, per poi sostenere il dialogo attraverso le telefonate con il presidente Putin, chiedendo il cessate il fuoco, fino a presentare un proprio piano di pace.

Il piano italiano, che prevedeva tra gli altri un cessate il fuoco senza però il ritiro immediato delle truppe russe e la neutralità ucraina con futura adesione all’Ue, ha avuto vita breve, dal momento che difficilmente avrebbe soddisfatto tanto Mosca quanto Kyiv. Il Cremlino vorrebbe infatti prevenire a ogni costo l’adesione dell’Ucraina all’Ue, perché questa sancirebbe il definitivo distacco di Kyiv dall’orbita di influenza di Mosca e consoliderebbe la transizione democratica dell’Ucraina: un doppio colpo che potrebbe essere fatale alla legittimità del regime autoritario di Putin<sup>11</sup>. Queste debolezze strutturali hanno portato l’allora ministro degli Esteri Luigi Di Maio ad ammettere che i tempi non erano maturi per i negoziati e il premier Draghi a dichiarare che Putin non era interessato a porre fine alla guerra<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> “Ucraina, Draghi: ‘Preferiamo la pace o il condizionatore acceso?’”, in *Corriere della Sera*, 7 aprile 2022, <https://youtu.be/F4UkJV75KyM>; Governo, *Consiglio dei Ministri, conferenza stampa del Presidente Draghi con il Ministro Franco*, 6 aprile 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/19587.html>.

<sup>9</sup> Alberto Brambilla e Chiara Albanese, “Italy Secures Enough Supplies for Winter without Russia Gas”, in *Bloomberg*, 27 settembre 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-27/italy-secures-enough-supplies-for-winter-without-gas-from-russia>.

<sup>10</sup> Gianluca De Feo, “Ucraina, il ministro Guerini: ‘L’Italia farà la sua parte. Deterrenza sostenendo il dialogo’”, in *La Repubblica*, 25 gennaio 2022.

<sup>11</sup> Riccardo Alcaro e Nona Mikhelidze, “Il piano di pace di Di Maio non funziona perché contrasta gli interessi di Putin”, in *La Stampa*, 26 maggio 2022.

<sup>12</sup> Governo, *Conferenza stampa del Presidente Draghi*, 26 maggio 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it>.

Da quel momento, Draghi ha fatto propria la narrativa secondo cui in Ucraina il mondo starebbe assistendo a una battaglia tra democrazia e autocrazia, di fronte a cui i paesi occidentali devono mantenere fede ai propri valori senza farsi sedurre dai modelli autoritari<sup>13</sup>. Contestualmente, il presidente del Consiglio ha pubblicamente espresso il suo appoggio alla candidatura ucraina all'adesione all'Ue, facendo eco alle richieste di altri paesi, principalmente dell'Europa del Nord e centro-orientale. Se in un primo momento, a detta di Draghi, l'Italia era l'unico grande paese Ue a favore della candidatura ucraina<sup>14</sup>, l'approccio europeo è cambiato a seguito del viaggio a Kyiv a metà giugno dello stesso Draghi insieme al presidente francese Emmanuel Macron e al cancelliere tedesco Olaf Scholz per uno storico incontro con il presidente ucraino Volodymyr Zelensky. Nella sua conferenza stampa a Kyiv<sup>15</sup>, Draghi ha ribadito il proprio sostegno alla candidatura ucraina, venendo appoggiato sia da Macron sia da Scholz. Pochi giorni dopo, il 23 giugno, il Consiglio europeo ha concesso all'Ucraina (insieme alla Moldavia) lo status di paese candidato alla piena membership nell'Ue.

Nel complesso, nella sua risposta alla guerra in Ucraina, l'Italia di Draghi è riuscita a mantenere e anzi rafforzare la propria posizione europea e atlantista, nonostante il governo avesse "assistito a tentativi [...] di fiaccare la [propria] opposizione al disegno del presidente Putin"<sup>16</sup> da parte di alcuni esponenti politici. Con il suo fermo sostegno economico, militare e umanitario a Kyiv, e con il suo deciso appoggio alla candidatura dell'Ucraina all'adesione all'Ue, il governo Draghi ha posto l'Italia fra i grandi dell'Europa insieme alla Germania e alla Francia, dimostrando di poter "essere un paese guida in Europa"<sup>17</sup>.

[palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/19960.html](https://www.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/19960.html).

<sup>13</sup> Governo, *Le comunicazioni del Presidente Draghi al Senato della Repubblica*, 20 luglio 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/20305.html>.

<sup>14</sup> Governo, *Consiglio europeo straordinario, la conferenza stampa del Presidente Draghi*, 31 maggio 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/19991.html>.

<sup>15</sup> Governo, *Conferenza stampa congiunta a Kiev - Intervento del Presidente Draghi*, 16 giugno 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/20077.html>.

<sup>16</sup> Governo, *Le comunicazioni del Presidente Draghi al Senato della Repubblica*, cit.

<sup>17</sup> Antonio Polito, "Draghi: 'L'Italia ha dimostrato di farcela. Serve coesione e dialogo'", cit.

Il nuovo governo italiano subentrato a ottobre sotto la guida della premier Giorgia Meloni ha proseguito la politica di Draghi rispetto alla guerra in Ucraina. Prima ancora delle elezioni, la coalizione di centro-destra ha cercato di rassicurare i partner occidentali circa la sua determinazione di continuare a sostenere l'Ucraina nella lotta per difendersi dall'invasore. L'Italia non sarà "mai l'anello debole dell'Occidente", ha affermato Giorgia Meloni subito prima dell'insediamento del governo, sottolineando che "L'Italia è a pieno titolo, e a testa alta, parte dell'Europa e dell'Alleanza atlantica. Chi non fosse d'accordo con questo caposaldo non potrà far parte del governo, a costo di non fare il governo"<sup>18</sup> – parole indirizzate anzitutto ai suoi alleati, Lega e Forza Italia.

Subito dopo l'insediamento, il governo Meloni si è mostrato pronto a proseguire nel sostegno sia militare sia economico a Kyiv, valutando anche ulteriori richieste di aiuto. A fine dicembre, Meloni ha inoltre confermato la sua intenzione di recarsi a Kyiv e ha invitato Zelensky per una visita a Roma<sup>19</sup>. Per parte sua, ringraziando l'Italia per gli ulteriori dieci milioni stanziati in aiuti, il presidente ucraino ha fatto sapere attraverso il suo account Twitter che la premier Meloni starebbe valutando una possibile fornitura di sistemi di difesa aerea all'Ucraina<sup>20</sup>.

Il sostegno all'Ucraina si inserisce nel quadro di una riaffermazione della solidità dei legami transatlantici. In un incontro bilaterale con il presidente americano Joe Biden a margine del G20 di Bali a novembre, Meloni ha sottolineato l'importanza dell'alleanza transatlantica per affrontare non solo la guerra in Ucraina, ma anche le sue conseguenze economiche<sup>21</sup>. A sua volta, nel suo primo contatto con il segretario di Stato americano Antony Blinken, il ministro degli Esteri Antonio Tajani ha rassicurato gli Stati Uniti sul continuo sostegno italiano

---

<sup>18</sup> "Meloni: Ue-Nato caposaldi, chi non d'accordo fuori da governo", in *Ansa*, 20 ottobre 2020, [https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/19/berlusconi-per-me-zelensky...-lasciamo-perdere\\_2ea3a52c-8924-4b48-8540-fc497a2a65ac.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/19/berlusconi-per-me-zelensky...-lasciamo-perdere_2ea3a52c-8924-4b48-8540-fc497a2a65ac.html); Ilario Lombardo, "Meloni l'atlantista: "Con la Nato o il governo può anche non nascere", in *La Stampa*, 20 ottobre 2022.

<sup>19</sup> Governo, *Conversazione telefonica con il Presidente dell'Ucraina Zelensky*, 27 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21394>.

<sup>20</sup> "Zelensky, ho sentito e ringraziato Meloni", in *Ansa*, 27 dicembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2022/12/27/zelensky-ho-sentito-e-ringraziato-meloni\\_35b16c9c-7874-48b3-9e5b-aed2d4677943.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2022/12/27/zelensky-ho-sentito-e-ringraziato-meloni_35b16c9c-7874-48b3-9e5b-aed2d4677943.html).

<sup>21</sup> "Meloni a colloquio con Biden: "Alleanza solida e sostegno continuo all'Ucraina", in *RaiNews*, 15 novembre 2022, <https://www.rainews.it/articoli/2022/11/meloni-a-colloquio-con-biden--c62c779c-fe5b-49df-8961-c6d2b293734b.html>.

a Kyiv così come sul rafforzamento della sicurezza transatlantica<sup>22</sup>. Poche ore dopo l'insediamento alla Farnesina, Tajani aveva peraltro sentito per primo il suo omologo ucraino Dmytro Kuleba<sup>23</sup>. Successivamente, la Farnesina ha dichiarato il pieno appoggio alla formula della "pace giusta"<sup>24</sup>, un documento in dieci punti presentato dal presidente Zelensky il 15 novembre all'incontro del G20. L'Italia ha anche manifestato interesse a una propria partecipazione attiva alla ricostruzione postbellica dell'Ucraina, non solo come forma di assistenza finanziaria o di beneficenza, ma anche e soprattutto come opportunità di business per le imprese italiane<sup>25</sup>.

In conclusione, il governo Meloni sta agendo in piena continuità con la linea di fermo sostegno a Kyiv inaugurata a febbraio da Mario Draghi. Nella primavera del 2022, in tanti prevedevano che la determinazione dell'Italia ad aiutare l'Ucraina schierandosi contro la Russia potesse scemare già in autunno, soprattutto se i cittadini avessero dovuto pagare un prezzo elevato per la guerra – una profezia che non si è avverata. Secondo il più recente sondaggio di Eurobarometro condotto tra ottobre e novembre 2022<sup>26</sup>, infatti, la maggioranza degli italiani (62 per cento) continua ad approvare le sanzioni contro la Russia e il sostegno militare, economico e umanitario offerto a livello europeo a Kyiv.

---

<sup>22</sup> Maeci, *Colloquio telefonico del Ministro degli Affari Esteri, On. Antonio Tajani, con il Segretario di Stato USA Antony Blinken*, 24 ottobre 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=90002>.

<sup>23</sup> Antonio Tajani, "La prima telefonata entrando alla @ItalyMFA è stata al Ministro degli Esteri ucraino Dmytro Kuleba", in *Twitter*, 22 ottobre 2022, [https://twitter.com/Antonio\\_Tajani/status/1583860089034657792](https://twitter.com/Antonio_Tajani/status/1583860089034657792).

<sup>24</sup> Marco Galluzzo, "L'Occidente non si farà logorare, così lavoriamo per una pace giusta", in *Corriere della Sera*, 23 dicembre 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=93985>.

<sup>25</sup> Mario Ajello, "Il federalismo non può danneggiare la capitale, noi ricostruiremo l'Ucraina", in *Il Messaggero*, 19 dicembre 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=93485>.

<sup>26</sup> Eurobarometer, *EP Autumn 2022 Survey*, dicembre 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2932>.

## 2. L'Italia di fronte alle sfide energetiche e climatiche

di Margherita Bianchi

L'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha cambiato drasticamente il paradigma energetico europeo mettendo a nudo la vulnerabilità degli stati membri più dipendenti dalle forniture russe. Tra questi c'è l'Italia, uno dei paesi maggiormente dipendenti dal gas in Europa, con una limitata capacità di diversificare la propria generazione elettrica, e che nel 2021 ha importato circa 29 miliardi di metri cubi di gas russo<sup>1</sup>. La messa in sicurezza del nostro sistema energetico – priorità del governo Draghi nella prima metà del 2022 – rimane dunque inevitabilmente centrale anche nell'azione del nuovo esecutivo di Giorgia Meloni, che si è finora mosso in continuità con le decisioni prese dal precedente governo. Meno incisiva di quella del predecessore appare invece la leadership della premier in ambito climatico, che ha avuto il suo primo banco di prova alla delicata Cop27 di Sharm-el-Sheikh, in Egitto.

Nel corso del 2022, la posizione energetica italiana si è aggravata anche per la ridotta importazione di elettricità (a causa della manutenzione di una vasta porzione della capacità nucleare francese), per il sostanziale calo di produzione idroelettrica dovuto alla siccità e infine per la limitata disponibilità di generazione a carbone<sup>2</sup>. Di fronte a queste contingenze e ai continui ricatti energetici russi (come l'imposizione di uno schema di pagamento alternativo per le forniture di gas) e mentre ad altri paesi europei venivano repentinamente tagliati gli approvvigionamenti, l'approccio di Mario Draghi nei confronti di Mosca è stato più cauto. Per l'Italia i flussi dalla Russia sono stati essenziali per riempire lo stoccaggio di gas al 90 per cento prima dell'inizio dell'inverno.

<sup>1</sup> Ministero della Transizione ecologica, *La situazione energetica nazionale nel 2021*, luglio 2022, p. 29, <https://dgsaie.mise.gov.it/situazione-energetica-nazionale>.

<sup>2</sup> Marco Giuli, "La guerra in Ucraina e la sicurezza energetica europea", in Riccardo Alcaro (a cura di), *Focus Euroatlantico n. XX* (febbraio-luglio 2022), p. 54-66, <https://www.iai.it/node/15703>.

Il taglio dell'import da Mosca nel 2022 è stato comunque molto significativo per l'Italia<sup>3</sup>, spingendo il governo Draghi a portare avanti una strategia di diversificazione dei fornitori rivolta in particolar modo (ma non solo) all'Africa<sup>4</sup>. Grazie all'infrastruttura esistente e alla diversione dei flussi dalla Spagna, ad aprile l'Algeria è diventata il primo fornitore di gas per l'Italia, superando la Russia. È stata ottimizzata la cooperazione con diversi altri partner tradizionali – tra cui l'Egitto e l'Azerbaijan – e sono stati firmati accordi con diversi esportatori di gas naturale liquefatto (gnl) per ulteriori forniture future (come il Congo e l'Angola). Eni partecipa inoltre a importanti progetti gnl in Mozambico e all'espansione del progetto North Field East in Qatar.

Rispetto a molti altri paesi Ue<sup>5</sup>, l'Italia ha portato avanti la propria azione di diversificazione con particolare successo, compensando già nei primi dieci mesi del 2022 le forniture mancanti di gas dalla Russia per disporre degli stessi volumi di gas importati rispetto al corrispondente periodo del 2021<sup>6</sup>. Gli accordi e gli impegni politici presi durante il mandato di Draghi garantirebbero poi un apporto di circa 16,8 bcm di gas nel 2023, 21,4 bcm nel 2024 e 24,6 bcm nel 2025<sup>7</sup>.

Il premier ha gestito la crisi puntando in larga parte sull'infrastruttura esistente nel breve termine ma tenendo presente la necessità di ampliare le capacità di rigassificazione per arrivare all'indipendenza dal gas russo già nel 2024-2025, come auspicato più volte da Draghi prima e da Meloni poi. Questo obiettivo è ancora più ambizioso di quello previsto a livello comunitario con il piano "REpowerEU", che prevede uno stop completo al gas russo entro la fine del decennio<sup>8</sup>. A tal fine, Draghi ha prontamente conferito a Snam il mandato

<sup>3</sup> Nei primi dieci mesi del 2021, il 39,7 per cento dell'import di gas in Italia era russo. Nel periodo corrispondente del 2022, la percentuale era scesa al 18,3 per cento. Si veda Prometeia, "Ecco come l'Italia ha saputo compensare nei primi dieci mesi del 2022 le forniture mancanti di gas dalla Russia", in *Il Sole 24 Ore – Info Data*, 5 novembre 2022, <https://www.infodata.ilsole24ore.com/?p=75079>.

<sup>4</sup> Pier Paolo Raimondi, *Natural Gas in Italy: Features and Perspectives in Light of Russia's War in Ukraine*, Roma, IAI, settembre 2022, <https://www.iai.it/node/15987>.

<sup>5</sup> Ecf, *EU Energy Deals Tracker*, novembre 2022, <https://ecfr.eu/special/energy-deals-tracker>.

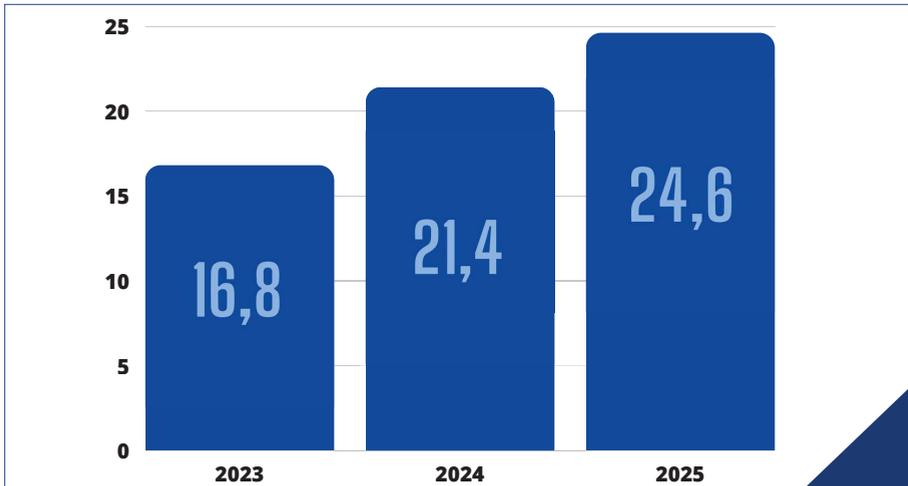
<sup>6</sup> Prometeia, "Ecco come l'Italia ha saputo compensare...", cit.

<sup>7</sup> Ministero della Transizione ecologica, *Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale*, settembre 2022, p. 4, <https://www.mite.gov.it/node/15182>.

<sup>8</sup> Commissione europea, *REPowerEU: un piano per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde*, 18 maggio 2022, <https://ec.europa.eu/commission/>

per l'acquisto di due unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione con una capacità individuale di 5 bcm all'anno; il primo impianto dovrebbe essere pronto entro la primavera del 2023<sup>9</sup>.

**Figura 2** | Piano di aumento delle forniture di gas non russe (bcm)



Fonte: Ministero della Transizione ecologica, *Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale*, cit., p. 4.

Già in campagna elettorale, Giorgia Meloni è tornata con forza sul tema della produzione nazionale di gas, che nell'ultimo decennio si è più che dimezzata a causa del naturale esaurimento dei giacimenti e del blocco dei nuovi investimenti. Lo scorso novembre, il consiglio dei Ministri ha così dato il via libera alla norma sulle nuove concessioni per aumentare l'estrazione di gas nell'Adriatico<sup>10</sup> da mettere a disposizione delle aziende più energivore a prezzi calmierati. Infine, il nuovo esecutivo ha insistito a più riprese sull'ambizione di rendere l'Italia un *hub* energetico per l'Europa grazie alla sua posizione strategica nel Mediterraneo: un'idea ancora embrionale e che pone importanti

presscorner/detail/it/ip\_22\_3131.

<sup>9</sup> Snam, *Snam acquista da Golar Lng un rigassificatore galleggiante da 5 miliardi di metri cubi per 350 milioni di dollari*, 1 giugno 2022, [https://www.snam.it/it/media/comunicati-stampa/2022/Snam\\_acquista\\_rigassificatore\\_galleggiante\\_da\\_Golar\\_LNG.html](https://www.snam.it/it/media/comunicati-stampa/2022/Snam_acquista_rigassificatore_galleggiante_da_Golar_LNG.html).

<sup>10</sup> Andrea Managò, "Via libera del governo a nuove trivellazioni", in *Agi*, 4 novembre 2022, <https://www.agi.it/economia/news/2022-11-04/ok-a-nuove-trivelle-gas-calmierato-per-aziende-18717107>.

interrogativi rispetto alla visione di un'economia Ue decarbonizzata nei prossimi decenni.

Rispetto alle iniziative adottate per l'approvvigionamento di gas, le misure per promuovere l'installazione e utilizzo di rinnovabili e per abbassare la domanda di energia non sono purtroppo state altrettanto evidenti, né da parte di Draghi né da parte di Meloni. Sul primo punto, l'Italia deve accelerare e semplificare le procedure di autorizzazione per installare 10 gigawatt di nuova capacità rinnovabile all'anno fino al 2030 al fine di raggiungere gli obiettivi del pacchetto climatico Ue *Fit-for-55*. Se nel 2021 l'installazione di nuova capacità ha però proceduto con estremo rilento (intorno a 1,5 gigawatt), nel 2022 il trend è stato migliore ma ancora assolutamente insufficiente<sup>11</sup>. Sebbene la semplificazione e accelerazione degli iter autorizzativi dei progetti rinnovabili siano diventati più centrali nel dibattito italiano ed europeo, gli investimenti nelle energie rinnovabili e nelle relative infrastrutture devono costituire un elemento cardine, e non accessorio, della strategia governativa. Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima dell'Italia (Pniec)<sup>12</sup> – adottato nel dicembre 2019 – dovrà peraltro essere rivisto velocemente alla luce delle molte novità a livello comunitario finalizzate a velocizzare la transizione energetica di qui al 2030.

La diminuzione della domanda di energia è anch'essa cruciale. Rispetto ad altri paesi europei<sup>13</sup>, la riduzione della domanda italiana di gas si è rivelata modesta (-7 per cento rispetto alla media 2019-21) riconducibile ai comportamenti delle famiglie e delle industrie sempre più vulnerabili a causa degli alti prezzi dell'energia. Le temperature particolarmente elevate registrate fino a fine dicembre hanno tenuto relativamente bassi i consumi per il riscaldamento, ma un'eventuale crescita della domanda e un'ulteriore crisi dell'offerta comporterebbero consistenti prelievi dagli stoccaggi. Da qui l'esigenza per il governo Meloni di programmare ordinatamente una riduzione della domanda

<sup>11</sup> Anie, *Osservatorio FER giugno 2022 superata la soglia di 1 GW di nuova potenza al 1° semestre 2022*, <https://anie.it/?p=68111>.

<sup>12</sup> Ministero dello Sviluppo economico et al., *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, dicembre 2019, [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/it\\_final\\_necp\\_main\\_it\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-01/it_final_necp_main_it_0.pdf).

<sup>13</sup> Ben McWilliams e Georg Zachmann, "European natural gas demand tracker", in *Bruegel Datasets*, 7 dicembre 2022, <https://www.bruegel.org/node/8346>. Il periodo considerato dallo studio è gennaio-novembre 2022.

che, in assenza del gas dalla Russia, sarà necessaria soprattutto per poter affrontare il 2023 e 2024. L'Europa tutta ha infatti davanti a sé per i prossimi anni un grande problema di dipendenza da gnl, la cui disponibilità e il cui prezzo dipenderanno da fattori meteorologici e dalla possibile ripresa della domanda cinese. Avere scorte sufficienti di energia è dunque la priorità assoluta, e arrivare a questo obiettivo consumandone meno offre numerosi vantaggi supplementari – ambientali ed economici *in primis* – che né il precedente né l'attuale governo sembrano aver colto appieno.

Il prezzo dell'energia, che ha raggiunto il suo picco proprio durante la campagna elettorale, è stato naturalmente un elemento di preoccupazione per entrambi i governi. Per contrastare le tendenze al rialzo dei prezzi il governo Draghi ha impostato diverse misure legislative volte a contenere la spesa per elettricità, gas e carburante, a tutelare il potere d'acquisto dei lavoratori e delle famiglie e a sostenere le imprese favorendone la liquidità<sup>14</sup>. I fondi stanziati pongono l'Italia in testa alla classifica a livello europeo, dietro solo alla Germania. La mobilitazione di risorse per il 2023, comprese quelle indicate nella legge di bilancio<sup>15</sup>, colloca l'azione di Giorgia Meloni in linea con quella del predecessore.

Nel dibattito europeo sulle possibili soluzioni sul tavolo – dal *price cap* al *joint purchasing* per il gas – la posizione italiana non è cambiata nel corso del 2022. Draghi si era fatto portavoce di un *price cap* al gas, soluzione poi condivisa da altri quattordici stati membri. Dopo molte fumate nere, il raggiungimento dell'intesa europea sul tetto (fissato a 180 euro per megawattora)<sup>16</sup> a metà dicembre è stata salutata con favore da Giorgia Meloni. In effetti, il limitato spazio fiscale italiano e la natura stessa dei contratti italiani spiegano la continuità tra i due governi su questa battaglia. L'entusiasmo per questa "vittoria" non deve però distrarre dagli interrogativi che il *price cap* porta con sé: le condizioni necessarie perché effettivamente si attivi, le clausole di salvaguardia che possono sospenderlo e i

<sup>14</sup> Servizio Studi di Camera e Senato, *Effetti finanziari delle misure adottate nel 2022 contro il "caro energia"*, 1° gennaio – 26 ottobre 2022, ottobre 2022, <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/DFP001.htm>.

<sup>15</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le principali misure della manovra 2023*, 29 dicembre 2022, <https://www.mef.gov.it/focus/Le-principali-misure-della-manovra-2023>.

<sup>16</sup> "Gas, accordo Ue sul price cap a 180 euro dal 15 febbraio. Nel 2022 sarebbe stato superato 40 volte", in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre 2022, <https://www.ilssole24ore.com/art/gas-presidenza-ue-accordo-price-cap-AEnmNVQC>.

possibili effetti collaterali negativi<sup>17</sup>. Una posizione molto meno marcata è stata quella tenuta sul *joint purchasing*, sostenuto da paesi che hanno una debole posizione negoziale nei confronti dei fornitori alternativi.

La politica climatica rimane invece per il momento periferica rispetto alle priorità del governo Meloni, in linea con la visione dei partiti della maggioranza, tradizionalmente poco attenti alle tematiche ambientali. Nello stesso programma elettorale di Fratelli d'Italia la questione appariva secondaria, nonostante la crisi climatica sia stata al centro dell'attenzione dei media e dei cittadini<sup>18</sup> nel corso dell'estate, con temperature medie tra le più alte mai registrate in Europa ed eventi climatici disastrosi (a partire dalle alluvioni nelle Marche) che hanno colpito gravemente territori e cittadini italiani. Indicativo di questo approccio distratto al tema dell'emergenza climatica è il cambiamento di denominazione del ministero della Transizione ecologica (voluta proprio da Draghi all'inizio del suo mandato<sup>19</sup>), diventato ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica. Al di là del lessico utilizzato, la struttura creata da Draghi non è cambiata – ed energia e clima rimangono accorpate nello stesso ministero. Permangono comunque approcci differenti. Nella visione della nuova maggioranza per esempio l'installazione di rinnovabili è considerata una questione di maggiore indipendenza e sicurezza energetica: se questa interpretazione è sicuramente corretta, l'aspetto ambientale resta invece in secondo piano. D'altro canto, la narrativa della transizione energetica come questione prima di tutto securitaria potrebbe far maggior presa sul pubblico conservatore e aiutare ad accelerare la transizione.

A novembre, la premier ha partecipato in prima persona all'appuntamento cardine della politica climatica – la Cop27 – in un contesto politico aggravato da una moltitudine di crisi intrecciate tra loro, che hanno reso i negoziati particolarmente complessi. In questo contesto, Giorgia Meloni non si è mostrata particolarmente proattiva, limitandosi a confermare alcune decisioni

<sup>17</sup> "Plafonnement européen des prix du gaz: une efficacité limitée, prédisent les experts", in *Libre ECO*, 21 dicembre 2022, <https://www.lalibre.be/economie/conjoncture/2022/12/21/plafonnement-europeen-des-prix-du-gaz-une-efficacite-limitee-predisent-les-experts-HIUU6QDWXJB2HB2X62O3ZAP2BQ>.

<sup>18</sup> LAPS e IAI, *Gli italiani e la politica estera 2022*, Roma, IAI, ottobre 2022, <https://www.iai.it/it/node/16116>.

<sup>19</sup> Andrea Dessì e Ferdinando Nelli Feroci (a cura di), *Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia*, cit.

pregresse e a seguire l'andamento dei negoziati. In Egitto è stato per esempio ufficializzato il Fondo Italiano per il clima proposto dal governo Draghi alla Cop26 di Glasgow. Il Fondo, che sarà gestito da Cassa depositi e prestiti e supervisionato dal ministero degli Esteri e dal ministero dell'Economia, finanzia "interventi a favore di soggetti privati e pubblici, volti a contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali sul clima e sulla tutela ambientale, dei quali l'Italia è parte"<sup>20</sup>.

*In conclusione*, se nel dare una risposta immediata alla crisi energetica l'azione del governo Meloni sembra porsi in continuità con quella di Draghi, sarà ora interessante guardare a quanto velocemente il governo accelererà sulla transizione energetica e punterà sull'efficienza e sulla riduzione (ordinata) della domanda, elementi cruciali per la messa in sicurezza della nostra economia.

---

<sup>20</sup> Sito Cdp: *Ambiente e cambiamento climatico*, [https://www.cdp.it/sitointernet/it/ambiente\\_cambiamento\\_climatico.page](https://www.cdp.it/sitointernet/it/ambiente_cambiamento_climatico.page).

## 3. I rapporti Italia-Ue

di Nicoletta Pirozzi\*

L'agenda europea e quella dell'Italia nel corso del 2022 sono state profondamente segnate dall'aggressione russa all'Ucraina del 24 febbraio e dalla caduta del governo Draghi e le conseguenti elezioni anticipate del 25 settembre.

Nel contesto della guerra all'Ucraina, Mario Draghi ha scelto di perseguire con nettezza le due tradizionali linee portanti della politica estera italiana: il sostegno alle relazioni transatlantiche e una forte spinta all'integrazione europea. In termini concreti, questa scelta si è tradotta in un'azione politica coerente e risoluta al fianco degli alleati europei e degli Stati Uniti incentrata sull'aiuto militare al governo di Kyiv e sull'imposizione di sanzioni alla Russia. Più in generale, il governo Draghi è stato eccezionalmente attivo sui temi europei, facendo tesoro dell'esperienza internazionale e alla guida della Banca centrale europea del presidente del Consiglio, sfruttando il capitale politico che Draghi poteva portare sui tavoli di Bruxelles e approfittando del sostegno di un'ampia maggioranza, da cui l'unica principale forza politica rimasta fuori era Fratelli d'Italia (Fdi) di Giorgia Meloni.

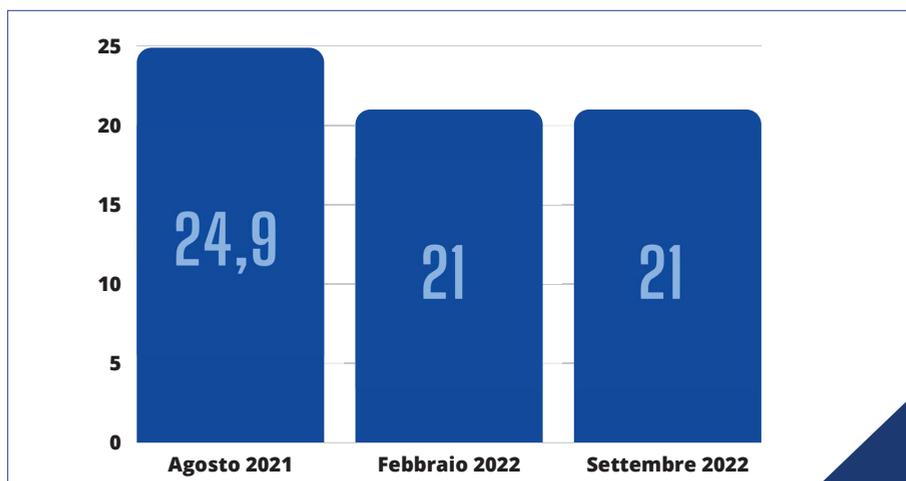
Il governo Draghi ha assunto un ruolo propulsore, a livello europeo, per una serie di riforme strutturali: spingendo per una revisione del Patto di stabilità e crescita, promuovendo una maggioranza qualificata in materia di politica fiscale ed estera, proponendo un tetto al prezzo del gas in risposta alla crisi energetica e consolidando un fronte congiunto con Francia e Germania per la concessione dello status di paese candidato a Ucraina e Moldavia. Sul fronte del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), ha attuato le prime riforme

---

\* L'autrice ringrazia Victoria H. Nicolay, tirocinante presso il Programma Ue, politiche e istituzioni dello IAI, per il supporto alla ricerca e alla raccolta delle fonti.

del Piano (pubblica amministrazione, appalti pubblici, parti della riforma giudiziaria) che hanno consentito l'erogazione, da parte della Commissione, delle prime tranche di fondi Ue (oltre ai 24,9 miliardi di euro in anticipo del 2021, due rate da 21 miliardi di euro a febbraio e settembre 2022)<sup>1</sup>.

**Figura 3** | Erogazione dei fondi europei nell'ambito del Pnrr (miliardi di euro)



Fonte: Sito AffarInternazionali: *Timeline PNRR*, cit.

Le elezioni politiche tenutesi a fine settembre hanno portato Giorgia Meloni a diventare la prima donna presidente del Consiglio, sostenuta da una maggioranza di destra conservatrice composta da FdI assieme alla Lega di Matteo Salvini e Forza Italia di Silvio Berlusconi. Sebbene Meloni sia sulla scena politica da molto tempo, per molti osservatori, italiani e stranieri, la sua *premiership* rappresenta una novità e un'incognita, in particolare per la futura collocazione del paese in Europa. Non soltanto la sua parabola ha del sorprendente, essendo riuscita a far passare FdI da poco più del 4 per cento nelle elezioni del 2018 a prima forza politica del paese con circa il 26 per cento dei voti nel volgere di appena quattro anni. Anche la sua evoluzione politica, in particolare sui temi di politica europea e internazionale, è degna di rilievo.

<sup>1</sup> Sito AffarInternazionali: *Timeline PNRR*, <https://www.affarinternazionali.it/timeline-pnrr>.

Giorgia Meloni ha puntato progressivamente a guadagnare credibilità riaffermando il suo sostegno al partenariato euro-atlantico, in particolare sulla linea di fermezza nei confronti dell'invasione russa dell'Ucraina, ma anche mitigando i toni euroscettici del passato. Del resto, l'esperienza della pandemia e l'approvazione di Next Generation EU, di cui l'Italia è primo beneficiario, hanno progressivamente svuotato la narrativa populista di un'Europa matrigna e poco solidale e azzerato qualsiasi velleità di uscita dall'Ue. Meloni sembra aver capito che la tenuta del paese è legata a doppio filo al rapporto con Bruxelles. Al di là delle accese dichiarazioni nel corso della campagna elettorale che promettevano di esercitare maggiore pressione sulle istituzioni europee per tutelare gli interessi nazionali, nel suo discorso di insediamento la nuova premier ha rimarcato di non volersi imporre come forza divisiva in Europa e di essere intenzionata a rispettare gli impegni e le regole condivise attualmente in vigore<sup>2</sup>.

In generale, Meloni esprime una visione intergovernativa dell'Europa, in cui la priorità viene assegnata alle identità e agli interessi delle nazioni che la compongono. Ne derivano una grande cautela rispetto a riforme di impronta sovranazionale, come l'ampliamento del voto a maggioranza qualificata e l'attribuzione di nuove competenze all'Unione. Anzi, Meloni critica apertamente il processo di integrazione che ha "allargato a dismisura le sue sfere di competenza" e individua nel rafforzamento del principio di sussidiarietà la ricetta migliore per politiche efficaci e "più vicin[e] ai cittadini"<sup>3</sup>. In questo senso, Meloni ha dichiarato di voler ribaltare l'approccio che vuole più Europa in Italia per portare più Italia in Europa, nella convinzione che questo possa tutelare meglio l'interesse nazionale<sup>4</sup>.

Sembra dunque che il nuovo governo non sia intenzionato a svolgere un ruolo di avanguardia verso una maggiore integrazione, ma allo stesso tempo cercherà di sfuggire alla logica di contrapposizione che abbiamo visto negli ultimi anni tra la Commissione europea e l'Ungheria di Viktor Orbàn. L'analisi dei primi provvedimenti adottati suggerisce piuttosto una logica "transazionale". Da una

---

<sup>2</sup> Governo, *Le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni*, 25 ottobre 2022, <https://www.governo.it/it/node/20770>.

<sup>3</sup> Governo, *Le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni*, cit.

<sup>4</sup> Governo, *Comunicazioni alla Camera per il Consiglio europeo del 15 dicembre*, 13 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21262>.

parte, si registra il tentativo di conservare i toni sovranisti e la tutela dei temi identitari (ad esempio negli attacchi alla migrazione incontrollata e al ruolo delle Ong nel Mediterraneo) a beneficio dell'elettorato nazionale. Dall'altro, il governo cerca un dialogo proficuo con i referenti istituzionali europei, come anticipato da alcune scelte fatte immediatamente dopo le elezioni: in primo luogo la nomina di due figure di considerevole esperienza politica europea come Antonio Tajani e Raffaele Fitto a guidare i ministeri chiave degli Esteri e degli Affari Europei (con delega al Pnrr e ai fondi di coesione), rispettivamente; e subito dopo, la scelta di Bruxelles come sede della prima missione all'estero di Giorgia Meloni da presidente del Consiglio, e l'incontro con i leader delle istituzioni Ue con spirito collaborativo e in ottica distensiva<sup>5</sup>.

Emblematica anche l'evoluzione della posizione assunta sul Pnrr: inizialmente Fdl aveva promesso di rinegoziarlo, mentre in seguito nel programma elettorale era stato proposto di rivederne alcuni aspetti nei limiti consentiti dalla regolamentazione europea<sup>6</sup>; dopo l'insediamento del nuovo governo, le prime interlocuzioni con Bruxelles fanno prefigurare una parziale rimodulazione legata soprattutto al raggiungimento degli obiettivi di REPowerEU alla luce della crisi energetica. Anche la polemica legata ai presunti ritardi nel conseguimento degli obiettivi da parte del governo Draghi<sup>7</sup> e la volontà di posticipare l'attuazione del Piano oltre la scadenza del 2026 sono state ridimensionate. Alla fine, tutti gli obiettivi previsti per il 2022 sono stati raggiunti<sup>8</sup>, grazie anche all'ottimo lavoro pregresso del governo Draghi. Inoltre, lo stesso commissario Gentiloni ha espressamente escluso un possibile rinvio della scadenza finale del Piano<sup>9</sup>.

Questo equilibrismo tra radicalità sui temi identitari e pragmatismo delle politiche rischia però di essere incrinato da due fattori: uno interno e uno esterno. Il fattore interno è rappresentato soprattutto dalla composizione della

<sup>5</sup> Governo, *Il Presidente Meloni incontra i vertici delle Istituzioni europee a Bruxelles*, 3 novembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/20800>.

<sup>6</sup> Fratelli d'Italia, *Programma: Pronti a risolvere l'Italia*, 2022, <https://www.fratelli-italia.it/programma>.

<sup>7</sup> "Tensione sul Pnrr, Draghi: 'Obiettivi raggiunti'. Per Meloni: 'Ritardi evidenti'", in *Ansa*, 6 ottobre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/05/governo-draghi-pnrr-occasione-unica-non-ci-sono-ritardi\\_42ea1378-f694-45ea-8dce-3d85537cf8e5.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/05/governo-draghi-pnrr-occasione-unica-non-ci-sono-ritardi_42ea1378-f694-45ea-8dce-3d85537cf8e5.html).

<sup>8</sup> Governo, *Ministro Fitto: raggiunti gli obiettivi del PNRR in scadenza al 31 dicembre 2022*, 28 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21402>.

<sup>9</sup> Andrea Bassi, "Gentiloni: 'Il Pnrr va rispettato, ritardi e caro-materiali: disagio comune in Ue'", in *Il Messaggero*, 2 dicembre 2022, [https://www.ilmessaggero.it/economia/moltoeconomia/gentiloni\\_pnrr\\_italia\\_europa\\_ritardi\\_caro\\_energia-7087817.html](https://www.ilmessaggero.it/economia/moltoeconomia/gentiloni_pnrr_italia_europa_ritardi_caro_energia-7087817.html).

coalizione di governo. Matteo Salvini non ha cambiato in maniera significativa la sua narrativa populista ed euroscettica, oltre a mantenere una posizione ambigua sui rapporti con Mosca e sulla lealtà transatlantica. Forza Italia di Silvio Berlusconi avrebbe dovuto rappresentare l'anima moderata ed europeista nella compagine di governo, ma la sua forza elettorale sembra destinarla a un ruolo marginale. Queste tendenze probabilmente si accentueranno nel corso del prossimo inverno, che potrebbe rivelarsi difficile in ragione di potenziali crisi di varia natura (energetica, finanziaria e sociale) alle quali il paese, già fortemente indebitato e strutturalmente fragile, appare esposto.

L'aspetto esterno, fondamentale, riguarda le alleanze in Europa. In passato, i referenti politici di FdI sono stati i partner di estrema destra dentro e fuori il Partito dei conservatori e riformisti nel Parlamento europeo, di cui Giorgia Meloni è presidente: Vox in Spagna, i Democratici svedesi, il polacco PiS e anche Fidesz in Ungheria. Sebbene si tratti di forze politiche in ascesa, restano minoritarie nell'Europarlamento e allontanano l'Italia dagli alleati tradizionali in Europa, *in primis* dagli attuali governi francese e tedesco, verso cui FdI ha continuato a usare toni aspri anche in campagna elettorale.

Questa è forse la sfida più grande per Giorgia Meloni sulla strada verso una patente di affidabilità europea. Senza un solido ancoraggio a Parigi e Berlino, da sempre cercato dall'Italia e recentemente concretizzato da Mario Draghi, difficilmente il nuovo governo italiano potrà trovare l'appoggio necessario per portare avanti le riforme indispensabili a tutelare l'interesse nazionale, su tutte quelle sulle regole finanziarie e sulla *governance* economica della zona euro. Allo stesso tempo, questo ancoraggio rappresenta una garanzia per l'Europa che uno dei paesi fondatori e la terza economia del continente non sprofondi in una spirale demagogica ed euroscettica, aprendo un nuovo fronte di crisi interna dopo quelli con Polonia e Ungheria.

Ci sono stati segnali incoraggianti da parte dei governi interessati, in primo luogo la volontà di proseguire la cooperazione avviata con il governo Draghi nella cornice del Trattato del Quirinale con la Francia e del Piano di azione bilaterale italo-tedesco. Tuttavia, i rapporti con Parigi si sono subito incrinati per la controversia legata alla Ocean Viking, la nave dell'Ong Sos Méditerranée battente bandiera norvegese che è stata respinta dall'Italia e costretta a dirigersi verso le coste francesi a novembre. Ne è risultata una crisi diplomatica che ha

indotto la Francia non soltanto a sospendere l'accoglienza prevista di 3.500 rifugiati dall'Italia, ma anche a invitare tutti gli altri partecipanti al meccanismo di ricollocamento europeo a fare altrettanto<sup>10</sup>. I rapporti con Berlino restano cauti, ma sostanzialmente freddi soprattutto per la distanza ideologica tra i due governi in carica.

Rispetto alla stagione di riforme che si aprirà in Europa, ci sono alcuni dossier sui quali Roma farà sicuramente sentire la sua voce. Sul tema energetico, il governo Meloni si è posto in continuità con quello precedente nella richiesta di una soluzione europea sul tema dell'aumento del costo dell'energia e del tetto al prezzo del gas, misura che è stata approvata dal Consiglio dell'Ue sull'energia del 19 dicembre<sup>11</sup>. Sul fronte del Patto di stabilità e crescita, l'Italia non ha ancora espresso una posizione ufficiale, ma ha accolto con generale favore le proposte della Commissione europea<sup>12</sup> che puntano a una revisione delle regole, come quella relativa alla riduzione del gap del debito di 1/20 all'anno, giudicata inattuabile, e nel senso di una maggiore flessibilità e differenziazione su base nazionale, evitando l'approccio *one size fits all*.

Rispetto al completamento dell'Unione economica e monetaria, l'Italia resta l'unico paese a non aver ancora ratificato il Meccanismo europeo di stabilità (Mes), che in passato aveva visto l'opposizione di Fdl e Lega ed era stato invece sostenuto da Forza Italia. Nel tentativo di evitare spaccature nella maggioranza, la presidente del Consiglio si è impegnata a non attivare lo strumento ma ha di fatto aperto alla ratifica attraverso l'approvazione parlamentare<sup>13</sup>. Più in generale, il governo vuole puntare a introdurre meccanismi che permettano di rafforzare la resilienza e reattività agli shock dell'area euro ed evitare un'eccessiva deregolamentazione in tema di aiuti di stato, che potrebbero avere ricadute pericolose sulla concorrenza nel mercato interno e sull'integrità del *level playing field*.

<sup>10</sup> "Parigi sospende accoglienza 3.500 rifugiati dall'Italia", in *Ansa*, 10 novembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/11/10/parigi-sospende-accoglienza-3.500-rifugiati-dallitalia\\_3b7ee7f5-13bc-4200-bf8d-f4fe37b27a73.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2022/11/10/parigi-sospende-accoglienza-3.500-rifugiati-dallitalia_3b7ee7f5-13bc-4200-bf8d-f4fe37b27a73.html).

<sup>11</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Il Consiglio approva un meccanismo temporaneo per limitare i prezzi eccessivi del gas*, 19 dicembre 2022, <https://europa.eu/!74Mm3p>.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Creare un quadro di governance economica adeguato alle sfide future*, 9 novembre 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_22\\_6562](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_6562).

<sup>13</sup> "Giorgia Meloni giura «col sangue» che non vuole il Mes, in realtà apre alla ratifica", in *Linkiesta*, 23 dicembre 2022, <https://www.linkiesta.it/2022/12/giorgia-meloni-mes>.

In tema di migrazione, il governo Meloni insiste sulla necessità di trovare soluzioni europee attraverso meccanismi che permettano una redistribuzione equa tra gli stati membri, enfatizzando al contempo gli aspetti esterni della questione, come la difesa dei confini dell'Unione, la creazione di una missione europea per bloccare le partenze dalla sponda Sud del Mediterraneo, l'apertura di *hotspot* nei paesi del Nord Africa e l'aumento degli sforzi di cooperazione allo sviluppo nei paesi di origine<sup>14</sup>. Il governo punta infatti in maniera decisa a un rilancio del partenariato con i paesi del Vicinato meridionale, inclusa la proposta di un "Piano Mattei per l'Africa" da 100 miliardi di euro<sup>15</sup>.

Infine, sul fronte dell'allargamento, il governo Meloni ha deciso di rilanciare l'azione dell'Italia nei Balcani occidentali a livello bilaterale, soprattutto sui temi economici e di cybersicurezza, per stabilizzare la regione e limitare le interferenze russe<sup>16</sup>. In quest'ottica, ha sostenuto l'attribuzione dello status di paese candidato alla Bosnia Erzegovina al Consiglio europeo del 15 dicembre.

Si chiude così un anno complicato. Nel 2023 l'Unione sarà chiamata a gestire le emergenze prodotte dalle crisi recenti ma anche a elaborare strategie di riforma di lungo termine che le permettano di affrontare debolezze strutturali e nuove possibili crisi future, con l'obiettivo di riguadagnare credibilità tra i cittadini in vista delle elezioni europee del 2024. Se l'Italia non sarà protagonista e non saprà collaborare con gli altri grandi paesi fondatori a un consolidamento della *governance* europea, questo compito sarà ancora più difficile.

---

<sup>14</sup> Governo, *Conferenza stampa del Presidente Meloni*, 11 novembre 2022, <https://www.governo.it/node/20984>.

<sup>15</sup> Monica Guerzoni, "Migranti, Meloni: 'Un piano Mattei per l'Africa e gestione europea dei rimpatri'", in *Corriere della Sera*, 3 dicembre 2022, [https://www.corriere.it/politica/22\\_dicembre\\_03/migranti-meloni-un-piano-mattei-l-africa-gestione-europea-rimpatri-e0966ffc-734b-11ed-b14d-1643ca78068e.shtml](https://www.corriere.it/politica/22_dicembre_03/migranti-meloni-un-piano-mattei-l-africa-gestione-europea-rimpatri-e0966ffc-734b-11ed-b14d-1643ca78068e.shtml).

<sup>16</sup> Governo, *Il Presidente Meloni al Vertice dei leader UE-Balcani occidentali*, 6 dicembre 2022, <https://www.governo.it/node/21196>.

## 4. I rapporti con gli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro\*

Nel 2022 i rapporti dell'Italia con gli Stati Uniti si sono svolti nel solco di una sostanziale continuità. Il cambio di governo a Roma non ha infatti portato a significativi cambiamenti di rotta nella politica estera italiana riguardo alle priorità americane in Europa, ovvero l'assistenza all'Ucraina, la riduzione della dipendenza europea dalle forniture energetiche dalla Russia e l'impegno in seno alla Nato. La nuova premier Giorgia Meloni ha dedicato grande attenzione al rafforzamento delle credenziali atlantiche del governo (e personali), pur mancando del grado di accesso alla Casa Bianca di cui godeva Mario Draghi in forza del suo prestigio e autorevolezza internazionali.

In realtà, ancora a inizio anno, l'Italia era fra i paesi europei più cauti nell'esporsi sulla potenziale invasione dell'Ucraina da parte della Russia, dei cui piani gli Stati Uniti avevano informato gli alleati europei alla fine del 2021. Nelle sue interlocuzioni con l'amministrazione Biden il governo Draghi aveva ribadito l'allineamento con la posizione della Nato di respingere le pretese di Mosca di dettare condizioni alla politica di allargamento e di schieramenti militari dell'Alleanza, trattenendosi però dall'inviare forze nei paesi Nato più vicini alla Russia, come fatto invece da altri<sup>1</sup>.

Il governo aveva anche dovuto gestire, non senza imbarazzo, le forti perplessità americane (ed europee) sollevate dal meeting, organizzato dalla Camera di commercio italo-russa, tra il presidente russo Vladimir Putin e gli amministratori delegati di alcune grandi aziende italiane, richiedendo (e ottenendo) che quelle

---

\* L'autore ringrazia Mario Parolari, Leonardo Bruni e Niccolò Ellena, tirocinanti presso il Programma Attori globali dello IAI, per il prezioso aiuto alla ricerca.

<sup>1</sup> Gabriele Carrer ed Emanuele Rossi, "Usa e Ue distanti sull'Ucraina. Ma intanto qualcosa si muove...", in *Formiche*, 20 gennaio 2022, <https://formiche.net/?p=1446955>; Vincenzo Nigro, "Ucraina, la telefonata di Biden per scuotere Draghi e l'Italia riluttante a schierarsi", in *La Repubblica*, 24 gennaio 2022.

a partecipazione statale non vi prendessero parte (Eni, Saipem e Snam, nonché Intesa Sanpaolo, hanno fatto un passo indietro)<sup>2</sup>.

A complicare l'articolazione di una politica pro-attiva sull'incombente crisi con la Russia aveva contribuito il fatto che l'attenzione dei partiti a inizio anno era assorbita dall'elezione del nuovo presidente della Repubblica e dalle potenziali ricadute sulla maggioranza. Dopo la rielezione di Sergio Mattarella e la conseguente certezza che il governo Draghi sarebbe rimasto in carica, la posizione italiana su Ucraina e Russia è andata chiarendosi, in allineamento crescente con quella degli Stati Uniti.

A febbraio Draghi ha riconosciuto in un colloquio telefonico con Biden la necessità di sanzioni in caso di azione armata da parte di Mosca<sup>3</sup>. E quando le sanzioni sono state adottate in risposta all'invasione, la stretta cooperazione tra Draghi e il Segretario del Tesoro Usa Janet Yellen è stata fondamentale per la messa a punto di una delle misure più dure nei confronti della Russia, il congelamento delle riserve in euro e dollari della Banca Centrale Russa (più o meno la metà del totale)<sup>4</sup>.

Il governo Usa ha anche apprezzato la determinazione con cui Draghi ha appoggiato la candidatura dell'Ucraina all'adesione all'Ue<sup>5</sup>. Altrettanto importante per Washington è stata la drastica riduzione delle importazioni energetiche italiane dalla Russia. Sulle forniture gas, di cui Mosca era la maggiore fornitrice dell'Italia, gli Stati Uniti hanno dato un contributo con un aumento delle esportazioni di gas naturale liquefatto (gnl). Inizialmente titubante per l'insufficienza delle infrastrutture di rigassificazione<sup>6</sup>, stando al

<sup>2</sup> Vincenzo Nigro, "Gli ad italiani alla corte di Putin fra forfait e conferme: "Ha accolto ogni istanza", in *La Repubblica*, 26 gennaio 2022.

<sup>3</sup> "Ucraina, Biden sente Draghi: costi alti per Russia se invade", in *Ansa*, 18 febbraio 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/02/18/ucraina-biden-sente-draghi-costi-alti-per-russia-se-invide\\_1495c675-f22f-4f70-87cf-34a618853fea.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/02/18/ucraina-biden-sente-draghi-costi-alti-per-russia-se-invide_1495c675-f22f-4f70-87cf-34a618853fea.html).

<sup>4</sup> Valentina Pop, Sam Fleming e James Politi, "Weaponisation of finance: how the west unleashed 'shock and awe' on Russia", in *Financial Times*, 6 aprile 2022, <https://www.ft.com/content/5b397d6b-bde4-4a8c-b9a4-080485d6c64a>.

<sup>5</sup> Amy Kazmin, Henry Foy e Roman Olearchyk, "Mario Draghi endorses Ukraine's bid for EU membership", in *Financial Times*, 22 marzo 2022, <https://www.ft.com/content/dd2f9015-37cd-4a5b-a825-a156189c8826>.

<sup>6</sup> Governo, *Ucraina, Informativa del Presidente Draghi alla Camera dei Deputati*, 25 febbraio 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/19260.html>.

Dipartimento del Commercio Usa l'Italia ha comunque triplicato gli acquisti di gnl Usa nei primi sei mesi del 2022<sup>7</sup>.

Draghi e Biden si sono trovati in sintonia anche sulla necessità di calmierare i prezzi del petrolio (com'è stato poi deciso dal G7 a fine anno)<sup>8</sup>. Le cose non sono cambiate dopo l'insediamento del nuovo governo. Durante il G20 di Bali Biden e Yellen hanno ribadito a Meloni e al neoministro dell'Economia Giancarlo Giorgetti la disponibilità degli Usa ad aumentare le esportazioni di gas<sup>9</sup>.

Durante il corso della guerra, l'Italia non si è discostata dalla linea statunitense di non legare gli aiuti militari a concessioni da parte del governo ucraino. Le forniture italiane sono probabilmente al di sotto delle aspettative di Washington, che nelle prime fasi del conflitto ha esortato Italia, Francia e Germania ad aumentare i trasferimenti e ha spinto perché Roma inviasse difese anti-aeree agli ucraini dopo che la Russia ha cominciato a bombardare sistematicamente obiettivi civili (in particolare infrastrutture energetiche)<sup>10</sup>. La decisione del governo Meloni di prorogare a tutto il 2023 le forniture di armi all'Ucraina<sup>11</sup> è stata in ogni caso ben accolta a Washington.

La continuità nella politica italiana sulla questione ucraina è la ragione principale per cui il cambio di governo a Roma non ha creato complicazioni con Washington. Eppure non mancavano le premesse perché la relazione si complicasse. L'amministrazione Biden teneva in grande considerazione Draghi,

<sup>7</sup> International Trade Administration, *Italy - Country Commercial Guide. Natural Gas & Renewable Energy*, dati aggiornati al 26 novembre 2022, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/italy-natural-gas-renewable-energy>.

<sup>8</sup> James Politi, Amy Kazmin e Derek Brower, "Italy's PM Draghi floats creation of oil consumer 'cartel' after Biden talks", in *Financial Times*, 12 maggio 2022, <https://www.ft.com/content/a7984e58-a2f7-4436-9c83-efe4d2db42a2>; Jan Strupczewski et al., "G7 coalition agrees \$60 per barrel price cap for Russian oil", in *Reuters*, 3 dicembre 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/holdout-poland-approves-eus-60-russian-oil-price-cap-with-adjustment-mechanism-2022-12-02>.

<sup>9</sup> "G20, Meloni: 'Biden disponibile ad aumentare le forniture di gas'. Incontro con Xi: aumentare export italiano in Cina", in *Il Sole 24 Ore*, 16 novembre 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/yellen-incontra-governatore-banca-centrale-cinese-e-poi-giorgetti-AEcX3THC>.

<sup>10</sup> "Biden chiede un 'contributo europeo' per la guerra in Ucraina: 3 miliardi di dollari dall'Italia?", in *Open*, 30 aprile 2022, <https://www.open.online/2022/04/30/guerra-russia-ucraina-biden-soldi-europa-italia>; "Ucraina, Usa a Italia: fornire a Kiev sistema missilistico di difesa aerea", in *TGcom24*, 8 novembre 2022, [https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/ucraina-italia-sistema-missilistico\\_57068404-202202k.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/ucraina-italia-sistema-missilistico_57068404-202202k.shtml).

<sup>11</sup> Governo, *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 8*, 1 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21159>.

regolarmente coinvolto nelle consultazioni ristrette con gli alleati europei e invitato alla Casa Bianca per il vertice bilaterale di maggio (un altro bilaterale si è svolto a margine dell'Assemblea generale Onu a New York a settembre)<sup>12</sup>. Il presidente Usa, che aveva salutato la rielezione a presidente di Mattarella come un segnale di stabilità, ha pertanto seguito con trepidazione la crisi di governo dell'estate<sup>13</sup>. Ad alimentare le ansie americane era anche la composizione della potenziale maggioranza di destra, in particolare il fatto che Silvio Berlusconi e Matteo Salvini non avessero sconfessato l'ammirazione per Putin espressa così di frequente in passato<sup>14</sup>. Un'altra fonte di preoccupazione era il nazionalismo sovranista di Meloni, molto vicina alla destra Usa e critica dello stesso Biden<sup>15</sup>. Non a caso il presidente ha menzionato l'Italia tra gli esempi di avanzata della destra reazionaria contro cui ha messo in guardia nella campagna per le elezioni di metà mandato<sup>16</sup>.

Nonostante tutto, la transizione di governo è proceduta senza scossoni transatlantici. Già prima delle elezioni Meloni non aveva perso occasione per ribadire la centralità della cornice euro-atlantica per l'Italia (inviando inoltre a Washington il futuro ministro delle Imprese e del Made in Italy Adolfo Urso per rafforzare il messaggio)<sup>17</sup>. Questa tendenza si è consolidata dopo il risultato

<sup>12</sup> White House, *Remarks by President Biden and Prime Minister Draghi of Italy before bilateral meeting*, 10 maggio 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/10/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-draghi-of-italy-before-bilateral-meeting>; Governo, *Dichiarazione del Presidente Draghi con il Presidente Biden*, 10 maggio 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/19808.html>. Biden si è personalmente complimentato per il conferimento a Draghi del premio "statista dell'anno", consegnato da Henry Kissinger, da parte della Appeal of Conscience Foundation. Cfr. Monica Guerzoni, "Draghi premiato come statista dell'anno da Kissinger: 'Basta esitazioni contro le autocrazie'", in *Corriere della Sera*, 20 settembre 2022, [https://www.corriere.it/politica/22\\_settembre\\_20/draghi-premiato-statista-dell-anno-dall-ex-segretario-stato-kissinger-e2c57abc-388f-11ed-82bb-ebbcbf266f7f2.shtml](https://www.corriere.it/politica/22_settembre_20/draghi-premiato-statista-dell-anno-dall-ex-segretario-stato-kissinger-e2c57abc-388f-11ed-82bb-ebbcbf266f7f2.shtml).

<sup>13</sup> "Quirinale, da Macron a Biden: le reazioni internazionali alla rielezione di Mattarella", in *SkyTG24*, 30 gennaio 2022, <https://tg24.sky.it/mondo/2022/01/30/quirinale-mattarella-bis-reazioni-internazionali>; Angela Mauro, "Please don't go. Usa e Ue implorano Draghi: ripensaci", in *Huffington Post*, 15 luglio 2022.

<sup>14</sup> Michael Crowley, "Italy's hard-right lurch raises new concerns in Washington", in *The New York Times*, 26 settembre 2022, <https://www.nytimes.com/2022/09/26/us/politics/italy-election-biden.html>.

<sup>15</sup> "'I'm Giorgia'. Il format Meloni si fa strada anche tra i Repubblicani americani", in *Open*, 27 febbraio 2022, <https://www.open.online/2022/02/27/giorgia-meloni-usa-strategia-comunicativa>.

<sup>16</sup> "Biden ai dem Usa: 'Visto cosa è accaduto alle elezioni in Italia? Non siate ottimisti'", in *Ansa*, 29 settembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2022/09/29/biden-ai-dem-usa-visto-cosa-e-accaduto-alle-elezioni-in-italia-non-siate-ottimisti\\_69e1cc22-0eba-4195-82af-f69b6d493a4d.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/nordamerica/2022/09/29/biden-ai-dem-usa-visto-cosa-e-accaduto-alle-elezioni-in-italia-non-siate-ottimisti_69e1cc22-0eba-4195-82af-f69b6d493a4d.html).

<sup>17</sup> Monica Guerzoni, "La 'dottrina' Meloni: non dare segnali di crepe sul fronte occidentale", in *Corriere della Sera*, 29 maggio 2022, [https://www.corriere.it/politica/22\\_maggio\\_29/dottrina-meloni-non-dare-segnali-crepe-fronte-occidentale-182f1a0a-debd-11ec-aa4f-a6eb11d53611.shtml](https://www.corriere.it/politica/22_maggio_29/dottrina-meloni-non-dare-segnali-crepe-fronte-occidentale-182f1a0a-debd-11ec-aa4f-a6eb11d53611.shtml); "Urso a Washington,

deludente nelle elezioni di metà mandato per i Repubblicani (in particolare per i candidati favoriti dall'ex presidente Donald Trump), che hanno conquistato la Camera per pochi voti ma perso un seggio al Senato nonché diverse corse governatoriali<sup>18</sup>.

La linea di fermezza sull'Ucraina mantenuta da Meloni una volta insediatasi a Palazzo Chigi ha contribuito a rassicurare la Casa Bianca<sup>19</sup>. A questo vanno aggiunte altre iniziative gradite a Washington. Tra queste spiccano l'annuncio del ministro della Difesa Guido Crosetto che l'Italia probabilmente non rinnoverà il memorandum d'intesa con la Cina a sostegno della Nuova via della seta (che aveva creato molto allarme negli Usa) e il doppio voto contrario dell'Italia, all'Assemblea generale Onu, al coinvolgimento della Corte internazionale di giustizia sulla questione della gestione da parte di Israele delle terre occupate in Palestina (in passato l'Italia si era tradizionalmente astenuta nel voto su risoluzioni Onu di condanna di Israele, avversate invece dagli Usa)<sup>20</sup>. Si può anche immaginare che Washington abbia gradito il fatto che il piano di ammodernamento delle bombe nucleari Usa schierate in Europa non abbia incontrato resistenze da parte italiana, visto che coinvolge anche 30-50 ordigni montati su aerei italiani nelle basi di Aviano e Ghedi Torre<sup>21</sup>.

Il buono stato delle relazioni Italia-Usa poggia anche su iniziative di cooperazione di lungo periodo e su solidi legami commerciali e di investimento. Nel corso del 2022, sviluppi importanti si sono registrati sul fronte della cooperazione sullo spazio, con la firma di un memorandum d'intesa tra governo e l'azienda texana Axiom Space inerente alla costruzione da parte di quest'ultima di una stazione

<sup>18</sup> 'per Usa Meloni è pienamente affidabile', in *Ansa*, 14 settembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/14/urso-a-washington-per-usa-meloni-e-pienamente-affidabile\\_2f7b30c8-d131-45c3-b7fe-6b52f057917a.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/14/urso-a-washington-per-usa-meloni-e-pienamente-affidabile_2f7b30c8-d131-45c3-b7fe-6b52f057917a.html).

<sup>19</sup> Tommaso Ciriaco, "La crisi dei trumpiani d'Italia. Salvini tace, Meloni si smarca", in *La Repubblica*, 10 novembre 2022.

<sup>20</sup> "Meloni al Niaf: 'Renderemo i rapporti con gli Usa ancora più forti'", in *RaiNews*, 30 ottobre 2022, <https://www.rainews.it/articoli/2022/10/meloni-al-niaf-renderemo-i-rapporti-con-gli-usa-ancora-pi-forti-64c8c437-ef47-4ec7-80a7-7d16e63e11bf.html>.

<sup>21</sup> Gabriele Carrer, "No al rinnovo della Via della Seta. Le parole di Crosetto", in *Formiche*, 21 novembre 2022, <https://formiche.net/?p=1514223>; Vincenzo Nigro, "Onu, l'Italia vota con Germania e Usa contro la mozione anti-Israele", in *La Repubblica*, 11 novembre 2022; "L'Onu vota per chiedere un parere legale sull'occupazione dei territori palestinesi da parte di Israele", in *Agenzia Nova*, 31 dicembre 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=169182>.

<sup>22</sup> Tiziano Ciocchetti, "Il dispiegamento delle nuove bombe B61-12 in Europa", in *Difesa Online*, 3 novembre 2022, <https://www.difesaonline.it/node/17800>.

spaziale; l'accordo tra Agenzia spaziale italiana e Nasa per la progettazione di moduli abitativi nell'ambito del nuovo programma lunare Artemis (il successore di Apollo, che nel 1969 portò l'uomo sulla luna); e la conferma dell'accordo del 2016 tra Enac e Federal Aviation Administration per lo sviluppo di Cripitaliae Spaceport, lo spaziorporto di Grottaglie<sup>22</sup>. Altri accordi governativi includono progetti di cooperazione sull'Intelligenza artificiale, la restituzione a musei italiani di opere d'arte trafugate negli Usa e, in ambito medico, la donazione incrociata di rene<sup>23</sup>. Da segnalare anche l'inaugurazione dell'Italian Culture and Innovation Hub nella Bay Area di San Francisco, lanciato lo scorso anno<sup>24</sup>.

A livello di investimenti, vale la pena menzionare l'acquisto dell'AC Milan da parte del fondo di investimento Usa RedBird (anche l'ex proprietario, il fondo Elliot, è americano), la decisione di Stellantis di riportare la Fiat 500 sul mercato Usa, l'annuncio da parte di Enel della prossima costruzione di una mega-fabbrica di pannelli solari negli Stati Uniti (nella regione dei Grandi laghi o in Texas), e il tentativo dell'impresa di private equity Kkr di acquisire una parte della rete Tim in partnership con lo stato (dopo che l'intenzione di un'Opa su Tim a fine 2021 si era risolta in un nulla di fatto)<sup>25</sup>. Infine, non sono svanite del tutto le speranze

<sup>22</sup> Marco Battaglia, "L'Italia (con gli Usa) nella Space economy. Il memorandum con Axiom", in *Formiche*, 20 maggio 2022, <https://formiche.net/?p=1475273>; Marco Battaglia, "Italia direzione Luna. L'accordo tra Asi e Nasa", in *Formiche*, 16 giugno 2022, <https://formiche.net/?p=1481233>; Enac, *41a Assemblea Generale dell'ICAO: Confermato accordo ENAC – FAA sul trasporto spaziale commerciale e presentazione del progetto Cripitaliae Spaceport, lo spaziorporto di Grottaglie*, 30 settembre 2022, <https://www.enac.gov.it/node/44341>.

<sup>23</sup> Ministero dell'Università e della Ricerca, *Ricerca, il Ministro Messa firma accordo di cooperazione Italia-Usa per progetti scientifici sull'intelligenza artificiale*, 27 luglio 2022, <https://www.mur.gov.it/node/1672>; Paolo Conti, "Arte, tornano a casa le opere rubate all'Italia e finite nei musei Usa", in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2022, [https://www.corriere.it/cronache/22\\_settembre\\_04/arte-tornano-casa-opere-rubate-all-italia-finite-musei-usa-cc04e5e2-2c2d-11ed-a881-0468ff338f41.shtml](https://www.corriere.it/cronache/22_settembre_04/arte-tornano-casa-opere-rubate-all-italia-finite-musei-usa-cc04e5e2-2c2d-11ed-a881-0468ff338f41.shtml); "Trapianti: firmato un accordo Italia-Usa per la donazione incrociata di rene", in *Il Sole 24 Ore*, 8 settembre 2022, <https://www.sanita24.ilssole24ore.com/art/dal-governo/2022-09-08/trapianti-firmato-accordo-italia-usa-la-donazione-incrociata-rene-174527.php>.

<sup>24</sup> "Italia-Usa: a San Francisco primo hub per cultura-innovazione", in *Ansa*, 21 ottobre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/news\\_dagli\\_istituti\\_di\\_cultura/2022/10/21/italia-usa-a-san-francisco-primo-hub-per-cultura-innovazione\\_56d2e559-2aaa-411d-99bc-60a52eebf7b5.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/news_dagli_istituti_di_cultura/2022/10/21/italia-usa-a-san-francisco-primo-hub-per-cultura-innovazione_56d2e559-2aaa-411d-99bc-60a52eebf7b5.html).

<sup>25</sup> AC Milan, *RedBird Capital Partners completa l'acquisizione di AC Milan*, 31 agosto 2022, <https://www.acmilan.com/it/news/articoli/club/2022-08-31/redbird-capital-partners-completa-l-acquisizione-di-ac-milan>; "Annuncio a LA Auto Show, Fiat 500e in Nord America dal 2024", in *Ansa*, 19 novembre 2022, [https://www.ansa.it/canale\\_motori/notizie/prove\\_novita/2022/11/19/annuncio-a-la-auto-show-fiat-500e-in-nord-america-dal-2024\\_f7f6b966-b96a-4012-957e-85eaa301f092.html](https://www.ansa.it/canale_motori/notizie/prove_novita/2022/11/19/annuncio-a-la-auto-show-fiat-500e-in-nord-america-dal-2024_f7f6b966-b96a-4012-957e-85eaa301f092.html); "Enel verso costruzione mega fabbrica di pannelli solari in Usa", in *Il Sole 24 Ore*, 17 novembre 2022, <https://www.ilssole24ore.com/art/enel-costruzione-mega-impianto-solare-usa-AEaP4uHC>; Andrea Rinaldi, "Tim, il fondo Kkr ci riprova: un'offerta per la rete e in partnership con lo Stato", in *Corriere della Sera*, 10 dicembre 2022, [https://www.corriere.it/economia/finanza/22\\_dicembre\\_10/tim-fondo-kkr-ci-riprova-un-offerta](https://www.corriere.it/economia/finanza/22_dicembre_10/tim-fondo-kkr-ci-riprova-un-offerta).

del governo che Intel consideri l'Italia (Veneto o Piemonte) come sede di un massiccio investimento in una fabbrica di microassemblaggio di chip (il valore totale dell'operazione si aggira attorno agli 11 miliardi di euro)<sup>26</sup>.

In generale, i dati sugli investimenti indicano una lieve crescita degli stock in entrata (+2,4 per cento sul 2020, valore totale 28,1 miliardi di dollari) e una più sostenuta in uscita (+7,4 per cento sul 2020, totale 34,4 miliardi di dollari), un calo dei flussi sia in entrata (-13,8 per cento, per un valore di 1,64 miliardi di dollari) sia in uscita (-3,4 per cento, valore totale 2,5 miliardi di dollari).

**Figura 4** | Interscambio commerciale Italia-Stati Uniti



Fonte: InfoMercatiEsteri.

I settori di maggiore investimento Usa in Italia includono le manifatture (alimentari e bevande), chimici e derivati, attività finanziarie e assicurative, commercio all'ingrosso e servizi di informatica e telecomunicazioni, mentre quelli italiani negli Stati Uniti sono meccanica e mezzi di trasporto, arredamento ed edilizia, moda, servizi e agroalimentare<sup>27</sup>.

la-rete-partnership-lo-stato-c520c4b0-7801-11ed-8b31-7101dab59dee.shtml.

<sup>26</sup> Federico Fubini, "La guerra dei chip si combatte anche in Italia: perché Intel ora esita sulla super fabbrica", in *Corriere della Sera*, 12 dicembre 2022, [https://www.corriere.it/economia/aziende/22\\_dicembre\\_12/guerra-chip-si-combatte-noi-esitazioni-intel-super-fabbrica-tra-piemonte-veneto-955f5254-79f1-11ed-940e-9b2491325fc5.shtml](https://www.corriere.it/economia/aziende/22_dicembre_12/guerra-chip-si-combatte-noi-esitazioni-intel-super-fabbrica-tra-piemonte-veneto-955f5254-79f1-11ed-940e-9b2491325fc5.shtml).

<sup>27</sup> Italian Trade Agency, *Investimenti bilaterali Italia-USA (dati 2021)*, novembre 2022, <https://www.ice>.

Decisamente migliori sono i dati sul commercio. Nei primi nove mesi del 2022 si sono registrati vertiginosi aumenti rispetto allo stesso periodo nel 2021 sia dell'export (+33,1 per cento, per un totale di 47,091 miliardi di euro) che dell'import (+59,8 per cento, totale 18,696 miliardi di euro). Le esportazioni italiane negli Usa nei primi nove mesi del 2022 hanno quasi raggiunto il valore del totale 2021, mentre le importazioni lo hanno superato. L'Italia esporta negli Stati Uniti soprattutto macchinari, mezzi di trasporto, prodotti chimici e farmaceutici e agro-alimentare, mentre acquista dagli Usa semilavorati e componentistica, prodotti chimici, farmaceutici e meccanici, nonché mezzi di trasporto<sup>28</sup>.

In conclusione, nel 2022 l'amministrazione Biden ha trovato nel governo Draghi – soprattutto nella persona dell'ex primo ministro – un interlocutore privilegiato, che ha contribuito in maniera significativa alla risposta Usa-Ue all'invasione russa dell'Ucraina. Anche dopo l'insediamento del governo Meloni, nonostante i timori legati alla nuova maggioranza di destra, i rapporti politici con Washington non hanno subito battute d'arresto, soprattutto per l'attenzione con cui la neo-premier ha insistito sulla centralità dell'orientamento atlantico dell'Italia. Si è però perso il rapporto personale privilegiato che Draghi aveva con Biden (un'altra nota dolente è la perdurante assenza di un ambasciatore Usa a Roma). Sul piano delle relazioni economiche, mentre gli investimenti restano contenuti, il commercio è in grande ripresa dopo la pausa del 2020.

---

it/it/area-clienti/ricerche/note-informative-mercati/pubblicazione/dettaglio/21371.

<sup>28</sup> Italian Trade Agency, *Interscambio Italia-Stati Uniti (dati dicembre 2021)*, dicembre 2021, <https://www.ice.it/it/area-clienti/ricerche/note-informative-mercati/pubblicazione/dettaglio/19916>. Il sito InfoMercatiEsteri contiene dati, al momento della stesura di questo capitolo, aggiornati a settembre 2022: [https://www.infomercatiesteri.it/scambi\\_commerciali.php?id\\_paesi=55](https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=55).

## 5. La politica di difesa italiana e il ruolo nella Nato

di Alessandro Marrone e Michelangelo Freyrie

La guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina ha riportato al centro dell'agenda politica i temi legati alla difesa, con un conseguente impatto sulla percezione italiana del proprio ruolo all'interno dell'Alleanza. In ambito Nato, il 2022 è stato segnato dall'approvazione a giugno del nuovo Concetto strategico al summit di Madrid. Il documento è il risultato da un lato del ritorno della guerra su larga scala sul continente europeo, ma dall'altro anche di un processo di rinnovamento in seno all'Alleanza, che si mette alle spalle la campagna afgana per guardare al 2030 in un contesto di multipolarismo aggressivo<sup>1</sup>. Il Concetto dà priorità alla Russia tra le diverse sfide che lambiscono lo spazio euro-atlantico, considerando però in maniera significativa anche la crescente assertività cinese. Di interesse italiano è sicuramente la menzione del fianco sud, individuato dalla Nato come potenziale fonte di instabilità (seppur secondaria rispetto alla minaccia a est) e vulnerabile alle interferenze degli avversari strategici dell'Alleanza. Al di là del pericolo del terrorismo internazionale di matrice islamista, anche la presenza marittima russa nel Mediterraneo e di unità paramilitari affiliate a Mosca in Nord Africa è vista con preoccupazione a Roma<sup>2</sup>, ma anche a Madrid, Parigi e Londra<sup>3</sup>. Nel Concetto strategico viene inoltre evidenziato come anche le conseguenze del cambiamento climatico siano foriere di fragilità, e potenzialmente di instabilità, nel Sahel, in Africa del nord e in Medio Oriente.

<sup>1</sup> Thomas de Maizière e A. Wess Mitchell (a cura di), *NATO 2030: united for a new era. Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General*, 25 novembre 2020, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_179730.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_179730.htm); IAI, *La NATO verso il 2030*, 2020, <https://www.iai.it/it/node/12442>.

<sup>2</sup> Michelangelo Freyrie, "La Russia nel Mediterraneo: una minaccia?", in Alessandro Marrone et al., *La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell'Europa e la difesa europea*, Roma, IAI, 2022, p. 14-16, <https://www.iai.it/it/node/16243>.

<sup>3</sup> "Spain, UK say Russian influence in Africa threatens NATO security", in *Al Jazeera*, 25 maggio 2022, <https://aje.io/nyvk52>.

In ogni caso, è evidente che il maggior peso politico e militare viene attribuito al *core task* di deterrenza e difesa collettiva, indicando la Russia come “la più significativa e diretta minaccia alla sicurezza degli Alleati”<sup>4</sup>. Inoltre, la prevista adesione di Finlandia e Svezia alla Nato ingrosserà le file di quel gruppo di stati allarmati primariamente dall’espansionismo di Mosca, con un occhio particolarmente attento all’Artico<sup>5</sup>. In secondo luogo, l’avvio del rafforzamento della presenza militare sul fianco est e l’introduzione di un nuovo modello di forze (*New Force Model*, Nfm) di 300mila unità ad alto livello di prontezza per dissuadere e rispondere a un’eventuale aggressione russa impegneranno una parte significativa delle risorse militari dell’Alleanza, comprese quelle italiane.

Roma contribuisce già a questo sforzo partecipando al potenziamento della presenza Nato nell’area sud-orientale dell’Alleanza, in particolare in Ungheria e Bulgaria. Proprio in Bulgaria le forze italiane hanno assunto la guida del dispiegamento multinazionale. Sommando questi nuovi contingenti (1.000 unità) con le missioni prorogate e potenziate nei paesi baltici (250 unità), la sorveglianza dello spazio aereo alleato (305 unità e 14 mezzi aerei) e la presenza navale nel Mar Nero e nel Mediterraneo (638 unità, 5 mezzi navali e uno aereo), il contributo italiano sul fianco est ha raggiunto le 2.193 unità, oltre a 519 mezzi terrestri e 15 mezzi aerei<sup>6</sup>. A questi si aggiunge la partecipazione di 1.350 unità e 77 mezzi terrestri alla *Very High Joint Readiness Task Force* (Vjtf), prorogata al 31 dicembre 2022<sup>7</sup>.

La Vjtf costituisce la punta di lancia delle forze Nato in grado di rinforzare molto rapidamente il fianco est, e ha quindi una forte importanza operativa e politica. Gli impegni assunti dall’esecutivo Draghi nella prima parte dell’anno sono stati seguiti da un forte sostegno retorico, politico e operativo da parte

<sup>4</sup> Nato, *NATO 2022 Strategic Concept*, giugno 2022, punto 8, <https://www.nato.int/strategic-concept>.

<sup>5</sup> Karolina Muti, “Svezia e Finlandia nella Nato: scacco sul Baltico, ma non è tutto oro quel che luccica”, in Alessandro Marrone et al., *La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell’Europa e la difesa europea*, cit., p. 17-20.

<sup>6</sup> Servizio Studi della Camera, *La partecipazione italiana alle missioni internazionali. Infografiche*, 8 agosto 2022, [https://temi.camera.it/leg18/temi/infographics/autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019\\_d\\_d\\_d](https://temi.camera.it/leg18/temi/infographics/autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019_d_d_d).

<sup>7</sup> Servizio Studi della Camera, *Proroga della partecipazione alla missione NATO “Very High Readiness Joint Task Force”*, 14 dicembre 2022, <https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/proroga-della-partecipazione-alla-missione-nato-very-high-readiness-joint-task-force.html>.

del nuovo governo di Giorgia Meloni all'Alleanza atlantica, ribadito soprattutto in occasione della visita di Jens Stoltenberg a Roma a novembre<sup>8</sup>.

**Figura 5** | Unità e mezzi italiani nella Nato



Fonte: Servizio Studi della Camera, *La partecipazione italiana alle missioni internazionali*, cit.

Nel complesso, il rinnovato impegno sul fianco est non ha comunque determinato un abbandono di altri teatri di operazione. Il 45 per cento delle 12.183 unità schierabili all'estero per il 2022 è autorizzato per missioni extra-europee, come in Libia e in Iraq, e l'Italia rimane al comando di missioni d'alto profilo di *peacekeeping* e *capacity building*, come Kfor in Kosovo, Nato Training Mission in Iraq o Unifil in Libano. Visto il volume di missioni in corso nel 2023, la sfida principale per il ministero della Difesa italiano sarà quella di assicurare il contributo di Roma alle forze ad alta prontezza alleate, mantenendo al tempo stesso la disponibilità di risorse per interventi militari nel Mediterraneo allargato, sia per quelli in atto sia per eventuali altri in futuro.

Il passaggio dal governo Draghi a quello Meloni non ha avuto un impatto significativo sulla posizione italiana nella Nato. È anzi emersa una forte continuità nell'impegno militare e politico di Roma sul tema prioritario per

<sup>8</sup> Governo, *Il Presidente Meloni incontra il Segretario Generale della NATO Stoltenberg*, 10 novembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/20962>.

l'Alleanza, ovvero la deterrenza e difesa sul fianco orientale<sup>9</sup>. Questa continuità ha confermato la credibilità dell'Italia come uno dei principali contributori non solo alle missioni fuori area, in questa fase storica secondarie per l'Alleanza, ma anche nel teatro europeo. L'Italia avrà quindi l'opportunità di proporre candidature forti per le posizioni apicali dell'Alleanza atlantica, sia politiche che militari, in scadenza nel 2023. Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, sarà necessario uno sforzo coordinato in termini di sistema-paese.

Anche nel nuovo quadro strategico determinato dall'invasione russa dell'Ucraina, il Mediterraneo allargato è rimasto al centro dell'agenda italiana nella Nato. Nel 2022 la solidarietà con i paesi del fianco orientale è stata regolarmente accompagnata dall'insistenza da parte dei rappresentanti politici italiani sull'importanza del fianco sud<sup>10</sup>, con l'obiettivo di tenere viva l'attenzione su una regione trascurata nell'attuale dibattito transatlantico, concentrato su Russia e fianco est. Questo rimane un elemento di continuità fra gli esecutivi di Draghi<sup>11</sup> e Meloni<sup>12</sup>. Non a caso, la Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo pubblicata a maggio 2022 indica l'intenzione di Roma di "svolgere un ruolo di riferimento per i principali Alleati in ambito Nato"<sup>13</sup>. A ciò si associa l'ambizione italiana di adeguare lo strumento militare non solo per rispondere alla minaccia emanata dal Cremlino, ma anche per "tutelare gli interessi strategici nazionali, ovunque si collochino – e in particolare nel Mediterraneo allargato", come illustrato dall'ultimo Documento programmatico pluriennale della Difesa (Dpp) del governo Draghi<sup>14</sup>. Questo approccio si

<sup>9</sup> Il supporto italiano alla deterrenza sul fianco est è percepito come un contributo alla sicurezza nazionale e ai buoni rapporti con gli alleati da parte della maggioranza dei cittadini, come riportato dal sondaggio LAPS e IAI: *Gli italiani e la politica estera 2022*, cit. Si veda Michelangelo Freyrie, "Italiani incerti e divisi sulla guerra in Ucraina", in *AffarInternazionali*, 21 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100829>.

<sup>10</sup> Si veda: "Sostegno all'Ucraina, la Camera ha approvato la risoluzione di maggioranza. Meloni: 'Ue sia unita'", in *RaiNews*, 13 dicembre 2022, <https://www.rainews.it/articoli/2022/12/ucraina-meloni-lue-sia-unita-nel-sostegno-a-kiev-non-cambiamo-idea-420e5421-035f-4908-af74-9c1a5a8a19b6.html>; Governo, *Il Presidente Meloni incontra il Segretario Generale della NATO Stoltenberg*, cit.; Ministero della Difesa, *Lungo e cordiale incontro con Stoltenberg*, 10 novembre 2022, [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Pagine/Ministro-Crosetto-Stoltenberg.aspx](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Ministro-Crosetto-Stoltenberg.aspx).

<sup>11</sup> Francesco Bechis, "Le carte di Draghi al tavolo della Nato", in *Formiche*, 28 giugno 2022, <https://formiche.net/?p=1483584>.

<sup>12</sup> Governo, *Conferenza stampa di fine anno*, 29 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21414>.

<sup>13</sup> Ministero della Difesa, *Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo. Edizione 2022*, Roma, 2022, p. 11, [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf).

<sup>14</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2022-2024*,

riflette anche nei capitoli di spesa inclusi nel Dpp, che toccano tra gli altri l’ammodernamento dei sistemi di difesa aerea ravvicinata, il rifinanziamento del progetto per il velivolo di sesta generazione e investimenti in nuove unità anfibia e sistemi di combattimento per la fanteria<sup>15</sup>.

Parallelamente, anche il nuovo interesse Nato per l’Indo-Pacifico<sup>16</sup> rappresenterà una sfida e un’opportunità per l’impegno italiano dentro all’Alleanza. Il Concetto strategico profila negativamente la Cina (le cui ambizioni e politiche coercitive sono definite come “una sfida per i nostri interessi, sicurezza e valori”<sup>17</sup>), e apre la strada a una cooperazione rafforzata con i partner della regione – Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda – cercando di evitare un impegno militare Nato in quell’area<sup>18</sup>. La sfida è quindi quella di un possibile ulteriore ridimensionamento della centralità del Mediterraneo allargato per l’Alleanza. L’opportunità risiede nelle possibilità di cooperazione politica, militare e tecnologica con paesi avanzati e filoccidentali dell’Indo-Pacifico. Emblematico in tal senso l’ingresso del Giappone nel programma anglo-italiano per un velivolo di sesta generazione, rinominato *Global Combat Air Programme*, il più importante programma di *procurement* per l’Italia dopo la cooperazione con gli Usa sugli F-35. Contestualmente alla crescente centralità dell’Indo-Pacifico nel contesto delle relazioni di sicurezza transatlantiche, si può leggere positivamente l’interesse manifestato dal partito della premier per Taiwan in campagna elettorale<sup>19</sup>.

Il nuovo impegno sulla deterrenza e difesa sul fianco orientale, la perdurante attenzione al Mediterraneo allargato e la crescente rilevanza dell’Indo-Pacifico rendono più urgente per l’Italia colmare una serie di lacune capacitive sviluppatesi negli anni. Ciò è vero soprattutto rispetto a scenari di conflitto ad alta intensità con attori statuali dotati di forti capacità convenzionali, ben

Roma, 2022, p. III-IV, [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents/DPP\\_2022\\_2024.pdf](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents/DPP_2022_2024.pdf).

<sup>15</sup> Ottavia Credi, “Dove investe la Difesa italiana”, in Alessandro Marrone et al., *La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell’Europa e la difesa europea*, cit., p. 32-35.

<sup>16</sup> Henry Foy e Demetri Sevastopulo, “NATO holds first dedicated talks on China threat to Taiwan”, in *Financial Times*, 30 novembre 2022, <https://www.ft.com/content/d7fa2d2b-53be-4175-bf2b-92af5defa622>.

<sup>17</sup> Nato, *NATO 2022 Strategic Concept*, cit., punto 13.

<sup>18</sup> Alessandro Marrone, “NATO’s New Strategic Concept: Novelties and Priorities”, in *IAI Commentaries*, n. 22|30 (luglio 2022), <https://www.iai.it/node/15667>.

<sup>19</sup> Ferruccio Michelin, “Cosa c’è dietro al Taiwan-first di Giorgia Meloni”, in *Formiche*, 25 settembre 2022, <https://formiche.net/?p=1500326>.

diversi dalle operazioni di mantenimento della pace, antiterrorismo o contro-guerriglia che hanno segnato lo scorso trentennio. D'altro canto, è legittimo chiedersi quante di queste iniziative potranno essere perseguite con un bilancio della difesa stagnante ed eroso dall'inflazione. L'obiettivo del 2 per cento concordato in sede Nato nel 2014 rimane ancora lontano dall'1,54 per cento messo a bilancio per il 2022<sup>20</sup>. Il governo Draghi si era espresso a favore di un aumento graduale delle spese, posponendo al 2028 il raggiungimento della quota del 2 per cento<sup>21</sup>. L'esecutivo Meloni non ha finora definito una tabella di marcia alternativa, e la presidente del Consiglio ha indicato che la velocità del processo sarà data "dalle condizioni che ci circondano"<sup>22</sup>. La sfida per l'Italia, e in particolare per il nuovo esecutivo, rimane quindi quella di aumentare tempestivamente e significativamente il bilancio della Difesa.

La questione è ancora più urgente perché, d'ora in avanti, in ambito Nato il 2 per cento sarà più un punto di partenza che di arrivo, vista la necessità di sopperire alle ingenti donazioni di armi e munizioni<sup>23</sup> a favore dell'Ucraina. Pur in assenza di una lista dettagliata delle risorse donate a Kyiv (la principale conseguenza della secretazione degli invii è una sottostima del contributo italiano, indebolendo così il profilo dell'Italia nel panorama transatlantico<sup>24</sup>), è verosimile che la politica di aiuti avrà, almeno nel breve termine, un effetto grave sulle capacità delle forze armate se non sarà accompagnata da tempestive acquisizioni per ristabilire le scorte a un livello almeno pari a quello del 2021.

<sup>20</sup> Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2022-2024*, cit., p. 193.

<sup>21</sup> "Spese militari, Guerini tiene il punto: 'Spenderemo il 2% del Pil entro il 2028, non il 2024'", in *Open Online*, 30 marzo 2022, <https://www.open.online/2022/03/30/governo-draghi-spesa-militari-guerini-2-per-cento-pil-2028>.

<sup>22</sup> Governo, *Conferenza stampa di fine anno*, cit.

<sup>23</sup> Sia in Francia che in Germania sono in corso grandi dibattiti pubblici sull'attuale stato degli stock di munizioni, una tematica apparentemente meno sentita nel contesto italiano. Si veda Cédric Pietralunga, "La guerre en Ukraine met les stocks d'armes occidentaux sous pression", in *Le Monde*, 22 novembre 2022, [https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/22/la-guerre-en-ukraine-met-les-stocks-d-armes-occidentaux-sous-pression\\_6150987\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2022/11/22/la-guerre-en-ukraine-met-les-stocks-d-armes-occidentaux-sous-pression_6150987_3210.html), e "Die Bundeswehr braucht dringend Munition – doch so schnell geht das nicht" in *Der Spiegel*, 28 novembre 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-61a020b2-5ce4-49e2-bfb8-3b8b9a3a36e7>.

<sup>24</sup> Tom Kington, "Italy preps new Ukraine arms shipment. Is SAMP/T air defense included?", in *Defense News*, 10 novembre 2022, <https://www.defensenews.com/global/europe/2022/11/10/italy-preps-new-ukraine-arms-shipment-is-sampt-air-defense-included>.

La difesa italiana sconta inoltre delle debolezze strutturali: a fronte dei forti, necessari investimenti nel *procurement* di sistemi d'arma, la spesa in addestramento e operazioni è insufficiente, mentre le uscite per i costi del personale rimangono al di sopra della media dell'Alleanza<sup>25</sup>. Questi squilibri persistono anche nella prima legge di bilancio dalla nuova maggioranza, approvata nel dicembre 2022<sup>26</sup>. Un'ulteriore sfida per il governo Meloni sarà quindi quella di portare a compimento una riforma delle Forze armate che ne aumenti l'efficacia ed efficienza<sup>27</sup> nel preoccupante contesto segnato dalla guerra russo-ucraina.

L'Italia dovrebbe inoltre sfruttare alcune iniziative di alto profilo in ambito Nato per avanzare i propri interessi industriali. L'avvio dell'Acceleratore per l'innovazione della difesa per il Nord Atlantico (Diana) promette opportunità per diversi centri di ricerca distribuiti sul territorio nazionale<sup>28</sup>, ad esempio a Torino e La Spezia, che vanno però sfruttate con un'azione da sistema-paese. Nell'ambito industriale e di ricerca rimane da verificare l'impatto delle iniziative internazionali nelle quali l'Italia è coinvolta.

Sia il governo Draghi che l'esecutivo Meloni hanno visto l'Alleanza atlantica e la difesa europea come complementari, secondo una linea che gode di ampio e duraturo consenso politico in Italia. Nell'ambito dell'Europa della difesa, Roma ha sostenuto e partecipato allo sviluppo delle iniziative comuni, anche alla luce del conflitto ucraino. Oltre al continuo contributo a diverse missioni militari Ue in corso (ad esempio Eunavfor e Eutm in Somalia), le istituzioni italiane hanno infatti partecipato attivamente e tempestivamente alla finalizzazione della Bussola strategica Ue (*Strategic Compass*) approvata dai capi di stato e di governo europei a marzo 2022. L'Italia ha ottenuto una forte attenzione per il Mediterraneo allargato, una prospettiva di sinergia e cooperazione tra Nato e Ue che trova il giusto equilibrio tra europeismo e atlantismo<sup>29</sup>, e una

<sup>25</sup> Salvatore Liaci e Giacomo Ricciardi, "Le spese militari in Italia", in *Osservatorio CPI*, 11 marzo 2022, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-spese-militari-in-italia>.

<sup>26</sup> Giovanni Martinelli, "Ecco come crescerà il bilancio della Difesa in Italia", in *StartMag*, 12 dicembre 2022, <https://www.startmag.it/?p=215229>.

<sup>27</sup> Michele Nones, "La Difesa aspetta ancora la riforma del suo strumento militare", in *Affari Internazionali*, 30 agosto 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=99812>.

<sup>28</sup> Marco Battaglia, "L'innovazione Nato passa per l'Italia. Ecco i centri della rete Diana", in *Formiche*, 11 aprile 2022, <https://formiche.net/?p=1466616>.

<sup>29</sup> Si veda al riguardo Elio Calcagno, Alessandro Marrone e Michele Nones, "La Bussola strategica Ue e

formulazione delle priorità per gli investimenti nell'Europa della difesa in linea con gli interessi militari e industriali italiani. Le istituzioni hanno in seguito lavorato per definire la normativa dello Strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (Edirpa) in linea con gli interessi nazionali: ad esempio per quanto riguarda la partecipazione di aziende europee con azionariato anche extra-Ue, e il requisito minimo di tre paesi membri per accedere al co-finanziamento Edirpa. Di fronte all'emergenza ucraina, il quadro dell'Europa della difesa rimane comunque limitato nei tempi e nelle modalità, mentre la necessità di un rapido rafforzamento delle forze armate nazionali rischia paradossalmente di indebolire le iniziative europee in seno alla Cooperazione strutturata permanente (Pesco)<sup>30</sup>, con una fuga in avanti su acquisizioni scoordinate da fornitori extra-Ue. L'Italia dovrebbe quindi sostenere e sfruttare Edirpa, che prevede un co-finanziamento Ue di mezzo miliardo di euro nel 2023-2024 per acquisti congiunti volti proprio a evitare o ridurre la frammentazione degli approvvigionamenti tra paesi Ue.

Va anche ricordato che il 2022 è stato il primo anno di assegnazione delle risorse del Fondo europeo per la difesa (Edf), con circa 1,2 miliardi di euro complessivamente allocati a livello Ue per progetti di ricerca e sviluppo di tecnologie innovative presentati nel 2021. L'Italia ha assunto un ruolo importante in quanto secondo paese in termini di entità partecipanti alle proposte selezionate in maniera competitiva<sup>31</sup>, confermando così la posizione preminente del sistema-paese su progetti chiave avviati in Europa (ad esempio, la *European Patrol Corvette*). Da notare che l'Italia contribuisce per il 13 per cento al bilancio Ue post-Brexit, e che circa il 15 per cento degli stanziamenti Edf nel 2022 è andato a soggetti italiani.

In conclusione, il 2022 ha visto l'Italia dare un forte contributo alla deterrenza e alla difesa collettiva Nato, così come un significativo coinvolgimento italiano nelle iniziative transatlantiche ed europee, senza grosse discontinuità fra gli esecutivi. Tuttavia, il Mediterraneo allargato, centrale per l'Italia, sta diventando sempre più secondario per la Nato alla luce del "ritorno alle radici" dell'Alleanza

dodici sfide per l'Italia", in *Documenti IAI*, n. 22|06 (giugno 2022), <https://www.iai.it/node/15558>.

<sup>30</sup> Michele Nones, "I rischi per la difesa europea del mancato coordinamento", in Alessandro Marrone et al., *La guerra russo-ucraina, la sicurezza dell'Europa e la difesa europea*, cit., p. 28-31.

<sup>31</sup> Commissione europea, *Results of the EDF 2021 calls for proposals: EU invests €1.2 billion in 61 defence industrial cooperation projects*, 20 luglio 2022, <https://europa.eu/!nbKbt6>.

atlantica rispetto a Mosca. L'intenzione italiana di avanzare la propria agenda in seno alla Nato, e di mantenere un'autonoma capacità di intervento nel Mediterraneo allargato, non sembra per ora coadiuvata da una spesa adeguata. Al tempo stesso, la cooperazione con i principali paesi europei, in ambito PESCO/Edf o a livello bilaterale/mini-laterale, richiede investimenti importanti per stare al passo con partner che hanno accelerato lo sviluppo delle rispettive capacità militari. La più importante sfida per l'Italia nel 2023 sarà quindi dare sostanza alle intenzioni, sfruttando le iniziative fiorite nell'area euro-atlantica e, soprattutto, traducendo in finanziamenti e decisioni operative le priorità strategiche del paese definite e confermate dagli ultimi governi.

## 6. L'Italia e il Mediterraneo allargato

di Andrea Dessì e Akram Ezzamouri\*

In continuità con il passato, ma con una ritrovata urgenza a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina, nel 2022 sia il governo guidato da Mario Draghi sia quello di Giorgia Meloni hanno dato priorità alla tutela degli interessi energetici ed economico-commerciali nel Mediterraneo allargato, con particolare attenzione ai paesi esportatori di gas in Nord Africa e nel Mediterraneo orientale. Assieme alla gestione dei flussi migratori, il tema energetico ha rappresentato il perno delle iniziative italiane nella regione. Si è così consolidato un trend di lunga durata, che vede la politica estera italiana, seguita dal settore privato, concentrarsi in misura sempre maggiore sui paesi che si affacciano sulle coste meridionali del Mediterraneo e in Africa, mentre diminuiscono – o rimangono al più stabili – gli impegni nel Medio Oriente inoltrato<sup>1</sup>.

A testimonianza della centralità degli interessi economici nell'azione italiana verso il Mediterraneo allargato, è stata soprattutto la necessità di ridurre la dipendenza dal gas russo a spingere il governo Draghi a un'intensa attività diplomatica con i paesi della sponda sud, a cominciare dall'Algeria. Quest'azione, agevolata dall'esistenza di infrastrutture energetiche che connettono l'Italia al Nord Africa oltre che dai buoni rapporti con un'ampia gamma di attori regionali, ha portato all'accordo siglato tra Eni e la società statale algerina

\* Gli autori ringraziano Yasmina Dionisi, tirocinante presso il Programma Mediterraneo, Medio Oriente e Africa dello IAI, per l'aiuto nella raccolta dei materiali.

<sup>1</sup> Per la politica mediterranea del governo Draghi nel corso dell'anno 2021 si veda Silvia Colombo e Andrea Dessì, "L'Italia dinanzi alle sfide del Mediterraneo allargato", in Andrea Dessì e Ferdinando Nelli Feroci (a cura di), *Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia*, cit., p. 44-51. Riguardo l'evoluzione dello scenario regionale durante il 2022 si veda Roberto Aliboni, Francesca Caruso e Andrea Dessì, "Gathering Storms: The Middle East and North Africa in a New Era of Global Turmoil", in Salvatore Capasso e Giovanni Canitano (a cura di), *Mediterranean Economies 2022*, Bologna, Il mulino, 2023 (in uscita).

Sonatrach ad aprile<sup>2</sup>, quindi alla visita di stato del presidente della Repubblica algerina Abdelmadjid Tebboune a maggio<sup>3</sup>, e infine all'accordo per la fornitura di 30 miliardi di metri cubi di gas all'anno all'Italia a luglio<sup>4</sup>. In conseguenza di tali iniziative, l'Algeria ha sostituito la Russia come primo fornitore di gas all'Italia<sup>5</sup>, suscitando qualche preoccupazione da parte del vicino Marocco, paese con cui l'Italia mantiene solidi rapporti commerciali ma che è in conflitto diplomatico con Algeri, *in primis* sulla questione del Sahara occidentale. Roma ha prontamente rassicurato Rabat che i nuovi accordi con Algeri non avrebbero determinato un cambiamento della posizione italiana sul Sahara occidentale, posizione che rimane incentrata sulla ricerca di un compromesso tra le parti e sul sostegno al processo Onu e in particolare agli sforzi dell'Inviato speciale, Staffan de Mistura<sup>6</sup>.

Gli sforzi italiani per garantire nuove forniture di energia hanno portato anche all'accordo di aprile tra Eni e la compagnia egiziana Egas<sup>7</sup>, alla visita di Draghi in Israele e nei territori occupati palestinesi e al successivo accordo raggiunto da Unione europea, Egitto e Israele a giugno<sup>8</sup>. Nonostante le incognite future, queste iniziative hanno consentito all'Italia di mitigare la crisi energetica e di presentarsi come potenziale *hub* energetico tra Europa e Africa: un'aspirazione ribadita non solo dal governo Draghi, ma anche da quello Meloni<sup>9</sup> e parte di

2 Si veda, Eni, *Eni e Sonatrach concordano l'aumento delle forniture gas dall'Algeria attraverso Transmed*, 11 aprile 2022, <https://www.eni.com/it-IT/media/comunicati-stampa/2022/04/eni-e-sonatrach-concordano-aumento-forniture-gas-algeria-transmed.html>.

3 "Italia-Algeria: non solo gas, pronti nuovi accordi bilaterali durante la visita del presidente Tebboune", in *Agenzia Nova*, 23 maggio 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=106420>.

4 Governo, *Dichiarazione congiunta del Vertice Intergovernativo Italia-Algeria*, 18 luglio 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/20278.html>.

5 Carlo Marroni, "Gas, Draghi: Algeria diventato il nostro primo fornitore", in *Il Sole 24 Ore*, 18 luglio 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/gas-draghi-algeria-diventato-nostro-primo-fornitore-AEL40EnB>.

6 Carlo Marroni, "Spagna-Italia-Algeria-Marocco: come la diplomazia del gas cambia i rapporti nel Mediterraneo", in *Il Sole 24 Ore*, 14 aprile, <https://www.ilsole24ore.com/art/spagna-italia-algeria-marocco-come-diplomazia-gas-cambia-rapporti-mediterraneo-AEeDZxRB>; "Sahara occidentale, Di Maio: 'L'Italia sostiene una soluzione politica mutualmente accettabile'", in *Agenzia Nova*, 11 maggio 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=101570>.

7 Eni, *Eni ed EGAS firmano un accordo per aumentare la produzione e la fornitura di gas egiziano*, 13 aprile 2022, <https://www.eni.com/it-IT/media/comunicati-stampa/2022/04/eni-egas-firmano-accordo-aumentare-produzione-fornitura-gas-egiziano.html>.

8 Youssef Hassan Holgado, "L'Ue firma un accordo con Egitto e Israele per la fornitura di gas", in *Domani*, 15 giugno 2022, <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/ue-accordo-gas-egitto-israele-tte7te8g>.

9 Si veda, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), *Relazione sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica* (Doc. XXXIV, n. 9), 27

un più ampio progetto di rilancio della cooperazione e integrazione euro-mediterranea finalizzato al consolidamento commerciale e al contrasto all'emergenza climatica, ma anche al contenimento di Russia e Cina.

In quest'ottica di proiezione italiana nel Mediterraneo allargato resta centrale il problematico dossier libico. L'impegno italiano per favorire una riconciliazione nel paese, garantire l'adozione di una nuova costituzione e lo svolgersi di elezioni si è espresso attraverso il sostegno ad Abdoulaye Bathily, Rappresentante speciale per la Libia del Segretario generale Onu da settembre 2022<sup>10</sup>. Gli aspetti securitari e legati al contrasto dell'immigrazione restano primari nelle relazioni bilaterali, come dimostrato dal tacito rinnovo del controverso memorandum Italia-Libia che prevede il supporto tecnico ed economico alle autorità libiche impegnate a contrastare i flussi migratori verso l'Europa<sup>11</sup>. Rientrano in questa cornice anche le 14 navi veloci che saranno fornite alla Libia nel quadro del progetto *Support to Integrated Border and Migration Management in Libya* cofinanziato dall'Unione europea e implementato dal ministero dell'Interno<sup>12</sup>.

A livello di interscambio commerciale, l'Italia si è confermata come primo partner della Libia nei primi 10 mesi del 2022 e secondo fornitore dopo la Turchia, con un aumento dell'export dell'80 per cento e dell'import del 75 per cento secondo dati diffusi dall'ufficio Ice di Tripoli<sup>13</sup>.

---

aprile 2022, p. 20-21, <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/44567.htm>; "Tajani al Med: 'L'Italia diventi il grande hub energetico di tutta l'Europa'", in *Agenzia Nova*, 2 dicembre 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=161733>.

<sup>10</sup> "Libia: inviato Orlando incontra a Tunisi Bathily", in *Ansa*, 9 dicembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/africa/2022/12/09/libia-inviato-orlando-incontra-a-tunisi-bathily\\_d0408d79-700c-4aa4-8abb-111600a19eb7.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/africa/2022/12/09/libia-inviato-orlando-incontra-a-tunisi-bathily_d0408d79-700c-4aa4-8abb-111600a19eb7.html).

<sup>11</sup> "Migranti, termine scaduto: si rinnova per altri tre anni il Memorandum tra Italia e Libia", in *Il Sole 24 Ore*, 2 novembre 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/migranti-termine-scaduto-si-rinnova-altri-tre-anni-memorandum-italia-e-libia-AE1NzHDC>.

<sup>12</sup> Duccio Facchini, "L'Italia cede alla Libia altre 14 navi veloci per intercettare le persone. Il ruolo di Invitalia", in *Altraeconomia*, 24 ottobre 2022, <https://altreconomia.it/?p=160400>.

<sup>13</sup> Italian Trade Agency, *+80% le esportazioni italiane verso la Libia nei primi 10 mesi del 2022*, 15 gennaio 2023, <https://www.ice.it/it/news/notizie-dal-mondo/233227>.

**Figura 6** | Interscambio commerciale Italia-Libia, gennaio-ottobre 2022

Fonte: Italian Trade Agency, *+80% le esportazioni italiane verso la Libia...*, cit.

Oltre all'accresciuta richiesta europea di combustibili fossili, la guerra in Ucraina ha avuto ripercussioni anche sugli approvvigionamenti alimentari a causa della chiusura dei porti ucraini, da cui partiva gran parte dei cereali, dell'olio di semi e dei fertilizzanti destinati ai paesi del Mediterraneo allargato. La crisi è stata in parte mitigata dalla "Black Sea Grain Initiative", varata a luglio sotto iniziativa turca e con il sostegno dell'Onu. Da parte italiana, al fine di proporre soluzioni operative, il ministero degli Esteri ha organizzato in due occasioni – a giugno e dicembre – un dialogo mediterraneo sulla crisi alimentare<sup>14</sup>.

Tra i paesi maggiormente colpiti dalla spinta inflazionistica e dalla crisi delle catene del valore c'è la Tunisia, già da tempo attraversata da una profonda deriva anti-democratica<sup>15</sup>. Sul fronte dei rapporti con l'Italia, oltre al tema migratorio e alle comuni preoccupazioni per gli eventi in Libia, si registra l'ottimo risultato dell'interscambio che posiziona Roma per la prima volta come principale partner commerciale di Tunisia davanti a Francia e Germania<sup>16</sup>. A ulteriore

<sup>14</sup> Maeci, *Dialogo ministeriale mediterraneo sulla crisi alimentare*, 7 giugno 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=80020>; e *Secondo dialogo ministeriale mediterraneo sulla crisi alimentare*, 3 dicembre 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=92444>.

<sup>15</sup> Si veda, Andrea Dessi e Akram Ezzamouri, "Transizione, consolidamento, populismo e autoritarismo: la parabola tunisina", in *Forum CeSPI*, 29 luglio 2022, <https://www.cespi.it/it/node/2223>.

<sup>16</sup> "Tunisia: risultato storico dell'Italia che si conferma primo partner commerciale davanti a Francia e

testimonianza della centralità della questione energetica nella politica italiana verso la regione, sono inoltre da segnalare collaborazioni in materia di energie rinnovabili<sup>17</sup> e il cofinanziamento, approvato a dicembre dalla Commissione europea, di un nuovo elettrodotto sottomarino che sarà costruito dalla società italiana Terna e dalla tunisina Steg attraverso il Canale di Sicilia<sup>18</sup>.

Nonostante l'allarmante stato dei diritti umani nel paese<sup>19</sup> e la mancanza di progressi sui casi di Patrick Zaki e Giulio Regeni, l'energia è stata il tema centrale anche nei rapporti con l'Egitto, paese in cui Eni gestisce circa il 60 per cento del gas prodotto e dove sono in corso ulteriori campagne di esplorazione e sviluppo<sup>20</sup>. A differenza di Mario Draghi, che aveva evitato di visitare l'Egitto per la firma dell'accordo tra Eni ed Egas ad aprile, Giorgia Meloni ha partecipato alla Conferenza delle parti sul clima (COP27) di novembre a Sharm el-Sheikh. In quell'occasione, durante l'incontro con il presidente egiziano al-Sisi si è fatto cenno al tema dei diritti umani, sottolineando al contempo l'interesse comune a una solida cooperazione sul fronte energetico, migratorio e di contrasto alla crisi climatica<sup>21</sup>; punti toccati anche in occasione della successiva visita a Roma del ministro degli Esteri egiziano Sameh Shoukry e del suo incontro con il ministro Tajani<sup>22</sup>.

Nei confronti del Libano, oltre all'invio di aiuti di emergenza e umanitari per ovviare alla profonda crisi economica e politica nel paese, è stato confermato l'impegno in materia di sicurezza, con la partecipazione di oltre 1.100 militari italiani alla missione Unifil<sup>23</sup>. Sul fronte energetico, l'accordo di delimitazione

Germania", in *Agenzia Nova*, 20 dicembre 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=166840>.

<sup>17</sup> "Tunisia: Amb. Saggio inaugura nuovo impianto fotovoltaico Eni", in *Ansa*, 10 dicembre 2022, [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/energia/2022/12/10/tunisia-amb.saggio-inaugura-nuovo-impianto-fotovoltaico-eni\\_e04a8e7a-ca89-43cf-b59f-2f9c7ed30f74.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/energia/2022/12/10/tunisia-amb.saggio-inaugura-nuovo-impianto-fotovoltaico-eni_e04a8e7a-ca89-43cf-b59f-2f9c7ed30f74.html).

<sup>18</sup> "Si all'elettrodotto Italia-Tunisia, per rendere l'Italia hub energetico del Mediterraneo", in *Rinnovabili*.it, 9 dicembre 2022, <https://www.rinnovabili.it/energia/infrastrutture/elettrodotto-italia-tunisia-ponte-energetico>.

<sup>19</sup> Amnesty International, *Egypt: Human rights crisis deepens one year after national human rights strategy launched*, 21 settembre 2021, <https://www.amnesty.org/en/?p=179017>.

<sup>20</sup> "L'Egitto produrrà più gas per Italia e Europa grazie alla collaborazione di Eni", in *Agenzia Nova*, 31 agosto 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=135765>.

<sup>21</sup> "La visita del ministro Shoukry a Roma segnerebbe un nuovo passo avanti nelle relazioni tra Italia e Egitto", in *Agenzia Nova*, 9 novembre 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=155089>.

<sup>22</sup> "Tajani incontra il ministro egiziano Shoukry: Regeni e Zaki tra i temi", in *TGcom24*, 1 dicembre 2022, [https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/tajani-shoukry-incontro-regeni-zaki\\_58119789-202202k.shtml](https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/tajani-shoukry-incontro-regeni-zaki_58119789-202202k.shtml).

<sup>23</sup> Sito del Ministero della Difesa: *UNIFIL: contributo nazionale*, <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/>

delle frontiere marittime tra Israele e Libano annunciato a settembre consentirà alle aziende coinvolte nelle esplorazioni di gas naturale sulle coste libanesi – tra cui Eni – di aumentare le proprie operazioni, anche se ci vorranno anni prima di registrare eventuali benefici finanziari o energetici per un Libano sempre più sull’orlo del collasso<sup>24</sup>.

Sul piano degli assetti di sicurezza regionali, assumono particolare centralità le tensioni con l’Iran a seguito della repressione delle proteste scoppiate nel paese dopo la morte di Mahsa Amini, la giovane donna curdo-iraniana deceduta dopo essere arrestata dalla polizia morale a settembre, e del sostegno militare di Teheran a Mosca nel contesto della guerra in Ucraina. Le aspettative di riattivare il Joint Comprehensive Plan of Action (Jcpoa), l’accordo sul nucleare iraniano oggetto degli sforzi diplomatici europei sostenuti indirettamente anche dall’Italia, sono ai minimi storici. In questo quadro vanno lette le dure prese di posizione della presidente Meloni e del ministro Tajani contro la repressione interna in Iran e la conseguente protesta di Teheran, espressa tramite convocazione dell’ambasciatore italiano, contro le politiche “selettive e doppie rispetto ai diritti umani” attuate dall’Italia<sup>25</sup>. In precedenza, va evidenziato il successo italiano nell’assicurare la liberazione di Alessia Piperno, giovane connazionale arrestata a fine settembre a Teheran e rientrata in Italia il 10 novembre.

Il vicino Iraq è stato invece la destinazione del primo viaggio non europeo della presidente Meloni, dopo i summit internazionali del G20 di Bali e della Cop27 in Egitto. Nel paese perdura una profonda crisi politica e di sicurezza, come dimostrano le continue incursioni turche e iraniane nel Kurdistan iracheno, la preoccupante ripresa di attività legate al sedicente stato islamico e il susseguirsi di proteste e scontri tra diverse fazioni politiche. Durante la visita, Meloni ha ribadito l’impegno italiano per il comando della missione

op\_intern\_corso/UNIFIL/Pagine/ContributoNazionale.aspx.

<sup>24</sup> Andrea Dessì e Yasmina Dionisi, “Libano-Israele: le incognite sull’accordo marittimo”, in *Affari Internazionali*, 27 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=101031>.

<sup>25</sup> “Iran convoca ambasciatore italiano: ‘Ingerenze nei nostri affari’”, in *Il Sole 24 Ore*, 29 dicembre 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/iran-convoca-ambasciatore-italiano-ingerenze-nostri-affari-AEKgptSC>; “Tajani all’ambasciatore dell’Iran: ‘Fermare le esecuzioni e la repressione violenta delle proteste’”, in *RaiNews*, 28 dicembre 2022, <https://www.rainews.it/articoli/2022/12/tajani-allambasciatore-delliran-fermare-esecuzioni-e-repressione-violenta-delle-proteste-abdb0695-27c8-49f1-b334-35813d1d0c19.html>.

Nato di addestramento alle forze irachene e di assistenza nel contrasto al terrorismo, ma anche l'importanza della cooperazione energetica, industriale e culturale<sup>26</sup>. A riprova dei crescenti legami tra Roma e Baghdad non solo in ambito di sicurezza, ma anche commerciale, i primi mesi del 2022 hanno visto un aumento a doppia cifra sia dell'import che dell'export tra i due paesi<sup>27</sup>.

Infine, rispetto a Israele e al continuo consolidamento dell'occupazione dei territori palestinesi, i due governi italiani hanno continuato a sostenere la formula dei due stati, ma senza iniziative concrete a livello nazionale o europeo, mentre aumentano le colonie in territorio occupato assieme alle accuse di apartheid rivolte a Israele da organizzazioni non governative e dalle Nazioni unite<sup>28</sup>. In Israele, dopo le elezioni di novembre, si è rafforzata l'estrema destra religiosa ed espansionistica, con il ritorno di Benjamin Netanyahu come primo ministro e l'inclusione nel governo di esponenti di formazioni politiche appartenenti alla destra radicale e confessionale<sup>29</sup>. Da parte di Roma, permane il sostegno ai cosiddetti "Accordi di Abramo", centrati sulla normalizzazione delle relazioni tra Israele e paesi quali Emirati arabi uniti, Bahrein, Marocco e Sudan, col tacito sostegno di Arabia Saudita, Stati Uniti ed Europa. A livello bilaterale, oltre al viaggio di Draghi in Israele e nei territori occupati a giugno, durante il quale è stato il gas naturale a dominare l'agenda, va evidenziata la crescente cooperazione nel settore militare, con l'acquisto italiano di due aerei spia israeliani e l'accordo di co-produzione di "droni-kamikaze" negli Usa siglato da Leonardo DRS e l'israeliana SpearUAV<sup>30</sup>.

In ambito diplomatico, è da segnalare un cambiamento di approccio da parte del governo Meloni nei confronti di Israele, come dimostra il doppio voto

<sup>26</sup> "Giorgia Meloni in Iraq con i soldati italiani: 'In patria non sappiamo quanto siamo considerati'", in *Agi*, 23 dicembre 2022, <https://www.agi.it/politica/news/2022-12-23/giorgia-meloni-iraq-soldati-italiani-19340455>; Governo, Visita del Presidente Meloni in Iraq, 23 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21376>.

<sup>27</sup> "Meloni visita i militari italiani in Iraq e rilancia le relazioni con Baghdad ed Erbil", in *Agenzia Nova*, 23 dicembre 2022, <https://www.agenzianova.com/news/?p=167586>.

<sup>28</sup> Si veda Francesca Albanese, *Situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967* (A/77/356), 21 settembre 2022, <https://undocs.org/A/77/356>.

<sup>29</sup> Si veda, "Israele, chi è Itamar Ben Gvir, l'ultrà di destra che garantisce la maggioranza a Netanyahu e preoccupa gli Usa: dalle minacce a Rabin al governo", in *La Repubblica*, 2 novembre 2022.

<sup>30</sup> Oded Yaron, "Secret NATO client of Israeli spy planes revealed", in *Haaretz*, 28 agosto 2022; Leonardo DRS, *Leonardo DRS teams with SpearUAV Ltd for nano-scale aerial munitions*, 6 ottobre 2022, <https://www.leonardodrs.com/news/press-releases/leonardo-drs-teams-with-spearuav-ltd-for-nano-scale-aerial-munitions>.

contrario da parte italiana a una risoluzione dell'Assemblea generale Onu in cui si chiede un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia sulla prolungata occupazione del territorio palestinese da parte israeliana<sup>31</sup>. Mentre in passato l'Italia si era orientata sull'astensione, il voto contrario sembra indicare un approccio diverso da parte del governo Meloni, con un maggiore allineamento alle posizioni Usa – non solo in Israele/Palestina, ma verso il Mediterraneo allargato più in generale. Nel complesso, nel 2022, la priorità assoluta della politica estera italiana verso la regione è andata all'emergenza energetica e alle ripercussioni della guerra in Ucraina, evidenziando invece una minore attenzione al diritto internazionale e alle questioni politicamente più sensibili nei rapporti con Israele e la "sponda sud" del Mediterraneo<sup>32</sup>.

In conclusione, nel nuovo scenario internazionale delineatosi in seguito all'aggressione russa all'Ucraina, il Mediterraneo allargato si è confermato come uno degli assi primari della politica estera italiana. L'urgenza di ripensare le fonti di approvvigionamento energetico e la costante attenzione al tema della gestione dei flussi migratori hanno portato entrambi i governi italiani – come l'Europa più in generale – a un continuo *engagement* con la regione. Questo rinnovato impulso verso il Mediterraneo ha determinato importanti successi in campo energetico e commerciale, meno sul piano del contributo alla stabilità e agli assetti complessivi regionali.

---

<sup>31</sup> Si veda, Vincenzo Nigro, "Onu, l'Italia vota con Germania e Usa contro la mozione anti-Israele", cit.; "L'Onu vota per chiedere un parere legale sull'occupazione dei territori palestinesi da parte di Israele", cit.

<sup>32</sup> Si veda, Andrea Dessi, "Israeli apartheid and the west's dwindling moral credibility", in *IAI Commentaries*, n. 22|07 (febbraio 2022), <https://www.iai.it/it/node/14647>.

## 7. L'Italia e le migrazioni

di Luca Barana

Le elezioni del 25 settembre hanno sancito la vittoria di una maggioranza di centro-destra con un mandato politico molto chiaro, che comprendeva tra l'altro il rafforzamento delle misure restrittive in materia di migrazioni. L'insediamento del nuovo governo presieduto da Giorgia Meloni ha dunque apparentemente introdotto un forte elemento di discontinuità nelle politiche migratorie italiane. In realtà, l'esecutivo Meloni si è trovato a condividere alcuni elementi di continuità con i governi precedenti, a partire da quello guidato da Mario Draghi.

Nonostante l'adozione di alcune misure di carattere identitario nelle prime settimane in carica, il nuovo governo persegue infatti i tradizionali driver della politica estera italiana in materia migratoria: il contrasto ai movimenti irregolari attraverso il Mar Mediterraneo, la ricerca di collaborazione con i partner sulla sponda sud del Mediterraneo, e la richiesta di maggiore solidarietà rivolta agli altri stati membri dell'Ue. Su quest'ultimo punto, il governo Draghi aveva ad esempio favorito la partecipazione dell'Italia alla Dichiarazione di solidarietà promossa dalla presidenza francese dell'Ue a giugno 2022<sup>1</sup>, che impegna i diciotto stati membri firmatari a promuovere un meccanismo parziale, temporaneo e volontario di redistribuzione dei richiedenti asilo.

Oltre alla tradizionale gestione dei flussi attraverso il Mediterraneo, la politica italiana sulle migrazioni ha dovuto far fronte nel corso del 2022 all'emergenza senza precedenti derivante dall'aggressione russa contro l'Ucraina. Il governo Draghi ha convintamente appoggiato la rapida attivazione in sede europea

---

<sup>1</sup> French Presidency of the Council of the European Union, *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism*, 22 giugno 2022, <https://wayback.archive-it.org/12090/20221120105510/https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1>.

della Direttiva sulla protezione temporanea<sup>2</sup>, uno strumento risalente al 2001 mai utilizzato in precedenza. Questa misura – che garantisce la protezione internazionale a coloro che fuggono dalla guerra contro l’Ucraina – ha costituito un segnale politico fondamentale di sostegno europeo a Kyiv. Da marzo, l’Italia ha accolto quasi 168.000 profughi a cui è stato garantito accesso alla protezione temporanea<sup>3</sup>. Il governo Meloni ha sostenuto pienamente l’adozione di questa misura, rimarcandone la dimensione europea e sottolineando la particolare composizione demografica del movimento di profughi dall’Ucraina, composto per lo più da “donne e bambini”<sup>4</sup>. L’accoglienza dei profughi ucraini ha raccolto un largo consenso anche nella popolazione italiana, a differenza di quanto invece accade per la gestione delle migrazioni attraverso il Mediterraneo<sup>5</sup>.

Su quest’ultimo fronte, i due governi che si sono succeduti nel corso del 2022 hanno dovuto affrontare un nuovo incremento dei movimenti irregolari attraverso il Mar Mediterraneo. Per il terzo anno consecutivo infatti, il numero di migranti irregolari giunti in Italia è cresciuto sensibilmente, superando le 105.000 unità alla fine del 2022, in confronto alle circa 34.000 del 2020 e le 67.000 del 2021<sup>6</sup>.

Nonostante il dibattito politico continui a indicare la necessità di ridurre il numero di migranti in arrivo dall’Africa sub-sahariana, i principali paesi di origine di coloro che viaggiano lungo la direttrice del Mediterraneo centrale nel 2022 si trovano in Nordafrica (Egitto, Tunisia), Asia e Medio Oriente (Bangladesh, Siria e Afghanistan)<sup>7</sup>. Nei primi 11 mesi del 2022, la maggioranza delle partenze verso l’Italia è avvenuta dalla Libia (51 per cento), ma una quota consistente ha avuto origine anche dalla Tunisia (29 per cento) e dalla Turchia (16 per cento)<sup>8</sup>. Una

<sup>2</sup> Consiglio dell’Ue, *Ucraina: il Consiglio introduce all’unanimità la protezione temporanea per chi fugge dalla guerra*, 4 marzo 2022, <https://europa.eu/!NmJn6V>.

<sup>3</sup> Governo-Dipartimento della Protezione civile, *Emergenza Ucraina. Dashboard richieste di protezione temporanea*, aggiornato al 13 gennaio 2023, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea>.

<sup>4</sup> Governo, *Comunicazioni alla Camera per il Consiglio europeo del 15 dicembre*, cit.

<sup>5</sup> Luca Barana, “Gli italiani e le migrazioni: non tutti i rifugiati sono uguali”, in *Affari Internazionali*, 10 ottobre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=100570>.

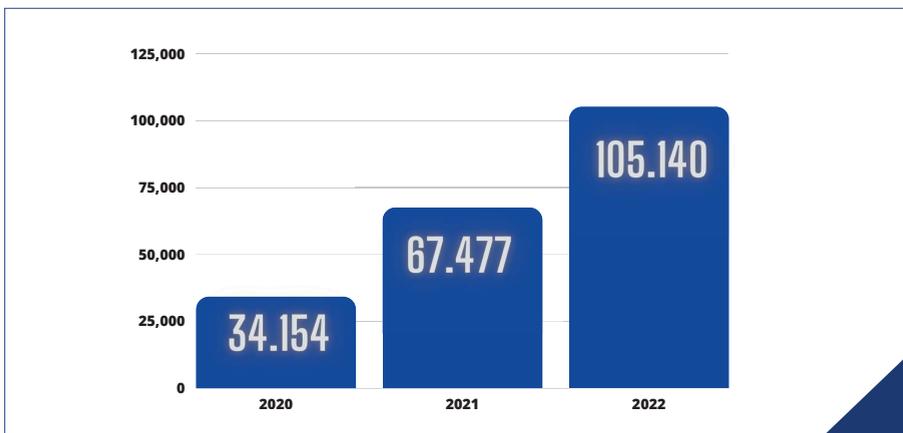
<sup>6</sup> Ministero dell’Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2022, [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-12-2022.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2022.pdf).

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Unhcr, *Italy sea arrivals dashboard November 2022*, 23 dicembre 2022, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97790>.

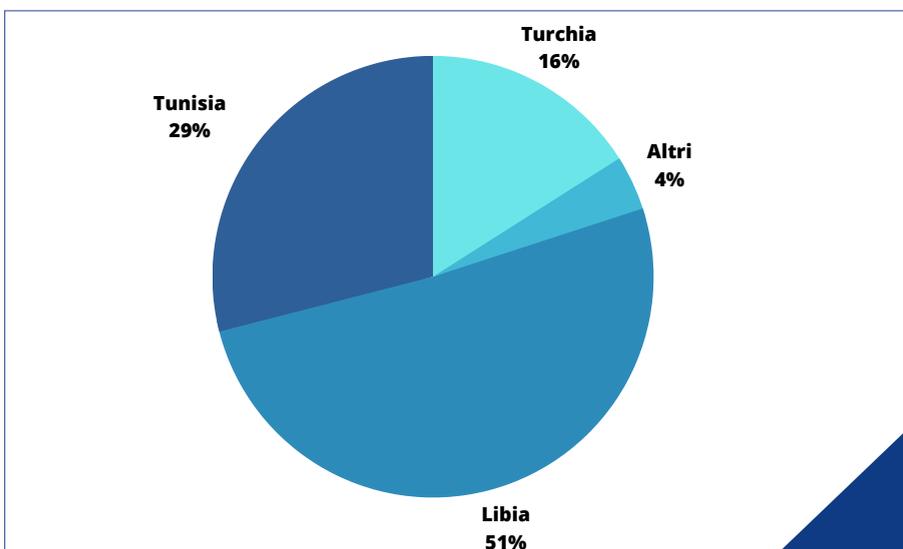
sfida per il 2023 sarà dunque quella di adattare le politiche migratorie italiane a questa crescente complessità, sia in termini di paesi di origine, che di transito.

**Figura 7** | Arrivi irregolari sulla rotta del Mediterraneo centrale



Fonte: Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2022, cit.

**Figura 8** | Paese di imbarco per gli arrivi via mare in Italia (gennaio-novembre 2022)



Fonte: Unhcr, *Italy sea arrivals dashboard* November 2022, cit.

Finora, il governo Meloni ha invece dimostrato una sostanziale continuità anche per quanto riguarda la priorità riconosciuta ai rapporti con la Libia. Nelle prime settimane dopo l'entrata in carica del nuovo esecutivo si è infatti rinnovato tacitamente per altri tre anni il *Memorandum of Understanding* siglato con il governo di Tripoli nel 2017. A dimostrazione del largo consenso politico sulla delega delle responsabilità di ricerca e salvataggio alle contestate autorità libiche, nel pieno della crisi seguita alle dimissioni del governo Draghi era stato invece votato il rifinanziamento della missione di sostegno alla Guardia costiera libica, con la parziale novità dell'astensione del Partito democratico.

A fronte di questo quadro complessivo, una delle prime iniziative del governo Meloni ha riguardato le attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo operate da Ong su vascelli battenti bandiera straniera. Il governo ritiene che la presenza di tali organizzazioni – che operano nel Mediterraneo centrale in assenza di una missione europea di salvataggio, la cui componente navale è stata sospesa nel 2019 su richiesta italiana<sup>9</sup> – costituisca un fattore di attrazione per i migranti presenti in Libia. Per questo motivo, tra le prime decisioni del nuovo esecutivo si è registrato il divieto di sbarco per alcune navi private che avevano salvato centinaia di migranti naufragati nel Mar Mediterraneo, con l'impegno ad accogliere solamente i più vulnerabili. L'Italia ha quindi richiesto agli stati di bandiera delle navi coinvolte di accogliere i migranti rimanenti. Il governo ha in questo modo tentato di proiettare un'immagine di fermezza sul tema dell'immigrazione, attraverso una misura per lo più simbolica – dato il suo impatto quantomeno residuale sui flussi in ingresso. L'impressione è che le conseguenze di questa decisione di natura identitaria, accompagnata anche da una significativa *escalation* mediatica, siano andate al di là delle intenzioni iniziali dell'esecutivo, oltre che contrastare con gli obblighi internazionali dell'Italia in materia di salvataggio in mare e accesso all'asilo.

La decisione italiana infatti ha portato a una crisi diplomatica con la Francia, che ha ricevuto una delle navi coinvolte. La scelta italiana di rifiutare lo sbarco ha portato il ministro dell'Interno francese Gérald Darmanin a denunciare

---

<sup>9</sup> Fabrizio Coticchia, "A sovereignist revolution? Italy's foreign policy under the 'Yellow-Green' government", in *Comparative European Politics*, vol. 19, n. 6 (2021), p. 750, <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00259-0>.

duramente il mancato rispetto del diritto internazionale da parte dell'Italia e minacciare ritorsioni sulla relazione bilaterale<sup>10</sup>. La crisi, sebbene animata da più ampie motivazioni di politica interna in entrambi i paesi, ha avuto ripercussioni immediate sul dossier migratorio, dal momento che la Francia ha momentaneamente sospeso la propria partecipazione allo schema di redistribuzione promosso a giugno, invitando anche la Germania – che ha mantenuto un atteggiamento più cauto – a fare lo stesso. Un ulteriore dato politico emerso dalla vicenda riguarda una prima crepa nel fronte dei paesi Med5 (Italia, Grecia, Cipro, Malta e Spagna), dal momento che la Spagna non ha sottoscritto la dura dichiarazione congiunta di denuncia delle Ong promossa dal ministro dell'Interno Matteo Piantedosi<sup>11</sup>.

A livello europeo, la posizione italiana ha portato a un primo cambio di linguaggio da parte della Commissione europea, che, pur richiamando l'Italia ai propri obblighi, ha introdotto frettolosamente un nuovo Piano per la rotta del Mediterraneo centrale, in cui si affronta esplicitamente il tema delle operazioni private di ricerca e salvataggio, proponendo un migliore coordinamento fra stati rivieraschi e di bandiera, oltre che lo scambio di informazioni e migliori pratiche su questo tema<sup>12</sup>. Nonostante il Piano sia stato salutato in Italia come l'accoglimento da parte della Commissione delle istanze del governo, il contenuto è ben lontano dalle richieste strategiche italiane, che punterebbero piuttosto a sgravare il paese dagli obblighi di accoglienza, distribuendoli a carico degli stati di bandiera delle navi delle Ong.

Nelle settimane successive, l'Italia è intanto tornata ad assegnare un porto di sbarco per alcune navi private attive in queste operazioni, pur allungandone il tragitto verso destinazioni meno agevoli, come Salerno, Bari e Ancona. La disciplina dei salvataggi operati dalle Ong è stata poi ulteriormente irrigidita con un decreto legge introdotto all'inizio del 2023, che, fra le altre disposizioni, richiede ai vascelli di dirigersi senza ritardo verso il porto assegnato – anche se

---

<sup>10</sup> Davide Basso, "Ocean Viking: La prima vera crisi diplomatica tra Francia e Italia?", in *Euractiv*, 11 novembre 2022, <https://euractiv.it/?p=56438>.

<sup>11</sup> Ministero dell'Interno, *Dichiarazione congiunta sui flussi migratori dei ministri competenti di Italia, Malta, Cipro e Grecia*, 12 novembre 2022, <http://www.interno.gov.it/it/node/36884>.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Rotte migratorie: la Commissione propone un piano d'azione per il Mediterraneo centrale per poter affrontare sfide immediate*, 21 novembre 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_22\\_7068](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_7068); *EU Action Plan for the Central Mediterranean*, p. 3, <https://europa.eu/!pJtppq>.

distante dalla zona di salvataggio, di fatto disincentivando lo svolgimento di nuovi interventi di soccorso da parte della stessa imbarcazione<sup>13</sup>.

In conclusione, i primi mesi del nuovo governo lasciano in eredità un dossier migratorio di nuovo al centro del dibattito nazionale ed europeo, ma anche rapporti bilaterali che dovranno essere ricuciti nel corso del 2023 per raggiungere delle soluzioni strutturali. Il 2023 sarà infatti un anno chiave, dato l'impegno europeo a trovare un accordo complessivo sul tema delle migrazioni entro la conclusione dell'attuale ciclo istituzionale nel 2024<sup>14</sup>. In questo senso, sarà necessario incorporare nell'accordo per una maggiore solidarietà europea anche le preoccupazioni di paesi come Francia e Germania sui movimenti secondari, dal momento che questi paesi già oggi ricevono più richieste d'asilo dell'Italia. La principale sfida per il 2023 sarà dunque quella di adottare un atteggiamento costruttivo e comprensivo in Europa, evitando 'colpi di mano' identitari che possano compromettere le istanze strategiche italiane.

---

<sup>13</sup> Decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1: *Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023;1>.

<sup>14</sup> Parlamento europeo, *Migration and asylum: roadmap on way forward agreed between European Parliament and rotating Presidencies*, 7 settembre 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220905IPR39714>.

## 8. L'Italia e l'Africa sub-sahariana

di Francesca Caruso

Poco prima dell'insediamento del governo Draghi, il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione italiana (Maeci) aveva pubblicato un documento intitolato *Il partenariato con l'Africa*<sup>1</sup>. Nel documento, il continente africano veniva descritto come "un'assoluta priorità della politica estera italiana", da portare avanti tramite partnership bilaterali con i governi locali, nell'ambito dei diversi fora internazionali (*in primis* Nazioni unite e Unione africana) e attraverso l'Unione europea. Tra le aree geografiche prioritarie erano indicate il Corno, il Sahel e l'Africa australe.

Nel 2022, la zona di maggiore interesse per il governo guidato da Mario Draghi è stata l'Africa australe. Soprannominato dai media "Mario l'Africano", il presidente del Consiglio e i suoi ministri si sono impegnati in un tempestivo "tour del gas" in quei paesi del Continente dove già si registrava una significativa presenza di Eni, nell'intento di ridurre la dipendenza italiana dalle forniture russe di combustibili fossili. Oltre che in Algeria (oggi primo fornitore di gas dell'Italia) e in Egitto (dove Eni detiene circa il 60 per cento della produzione di gas), tra marzo e luglio, diverse delegazioni del governo – sostenute dal supporto tecnico dell'ad Eni Claudio Descalzi – si sono recate in Congo, Angola e Mozambico. In Congo, dove Eni è presente da oltre cinquant'anni, l'Italia e il governo di Brazzaville hanno siglato un'intesa per un progetto che dovrebbe consentire di produrre 4,5 miliardi di metri cubi di gas naturale liquefatto (gnl) l'anno (oggi il paese ne produce 1 miliardo)<sup>2</sup>. Con l'Angola è stata firmata una dichiarazione di intenti che dovrebbe aumentare l'esportazione di gas nel nostro paese e, come

<sup>1</sup> Maeci, *Il Partenariato con l'Africa*, 10 dicembre 2020, <https://www.esteri.it/?p=30540>.

<sup>2</sup> "Gas, siglato accordo con il Congo per la fornitura di 4,5 miliardi di metri/cubi che arriveranno in Italia via nave dal 2023", in *Il Fatto Quotidiano*, 21 aprile 2022, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/04/21/gas-siglato-accordo-con-il-congo-per-la-fornitura-di-45-miliardi-di-metri-cubi-di-gas-che-arrivera-in-italia-dal-2023-via-nave/6566429>.

in Congo, incoraggiare progetti a favore della decarbonizzazione e transizione energetica<sup>3</sup>.

Nei confronti del Mozambico – paese in cui nel 2014 Eni aveva fatto la più grande scoperta di giacimenti di gas della sua storia, pari a 2.400 miliardi di metri cubi di gas – il governo italiano ha puntato a rafforzare la cooperazione in campo energetico attraverso il funzionamento del Coral Sul, il maggior impianto di estrazione di gnl fluttuante mai installato in Africa, in grado di produrre 450 miliardi di metri cubi di gas e di cui Eni oggi è l'operatore delegato<sup>4</sup>.

**Figura 9** | Accordi sottoscritti dall'Italia con Congo, Angola e Mozambico



In cambio di un'accresciuta cooperazione energetica, il governo Draghi ha promesso a quello mozambicano un sostegno militare, che si dovrebbe concretizzare nella partecipazione italiana alla missione militare di formazione dell'Ue stabilita nel 2021 (Eutm Mozambico) per sostenere l'esercito locale nel ripristino della sicurezza nella provincia settentrionale di Cabo Delgado, teatro di attacchi terroristici che in soli cinque anni hanno causato 4mila morti e quasi 1 milione di sfollati<sup>5</sup>. Tuttavia, la cooperazione militare italiana

<sup>3</sup> Antonino Neri, "Cosa è emerso dalla missione energetica dell'Italia in Congo e in Angola", in *EnergiaOltre*, 21 aprile 2022, <https://energiaoltre.it/?p=76475>.

<sup>4</sup> Sandro Pintus, "Con una piattaforma gigantesca l'ENI, comincia la produzione di gas al largo delle coste del Mozambico", in *Africa Express*, 23 giugno 2022, <https://www.africa-express.info/?p=54285>.

<sup>5</sup> Health Cluster, *Mozambique: Cabo Delgado Humanitarian Response. Health Cluster Bulletin No. 7 (July 2022)*, 5 settembre 2022, <https://reliefweb.int/node/3883218>.

sembrerebbe simbolica più che sostanziale: come si legge nel decreto missioni 2022, la partecipazione dell'Italia all'Eutm Mozambico si ridurrebbe a 15 unità di personale militare<sup>6</sup>. La cooperazione italo-mozambicana, declinata in chiave essenzialmente energetica, rappresenta un banco di prova per l'Italia che vorrebbe "garantire una crescita equilibrata" all'Africa<sup>7</sup>. Tra le cause dell'insicurezza e del malcontento della popolazione di Cabo Delgado vi sarebbe la presenza stessa delle multinazionali straniere dell'energia, i cui proventi non sarebbero stati redistribuiti alla popolazione e le cui attività estrattive avrebbero obbligato i locali a lasciare le proprie abitazioni. Proprio a causa della crescente insicurezza, inoltre, già nel 2021 il gigante dell'energia francese Total ha sospeso le sue operazioni di esplorazione nella provincia<sup>8</sup>.

Nonostante la politica estera del governo Draghi si sia concentrata principalmente sulle questioni energetiche, l'Italia ha mantenuto la sua attenzione verso il Corno e il Sahel. Nel Corno, fortemente destabilizzato dalla crisi del Tigray in Etiopia, dalla travagliata transizione in Sudan, dal conflitto decennale in Sud Sudan e dagli attacchi terroristici in Somalia, l'Italia ha soprattutto offerto sostegno politico ai governi locali (in particolare a Etiopia, Sudan, Somalia e Kenya) e aiuti umanitari necessari per contrastare le conseguenze dell'insicurezza, della siccità e dell'aumento dei prezzi del grano. Tutto ciò con l'obiettivo di favorire una sorta di stabilità in una regione dove l'Italia ha interessi economico-commerciali e da cui tenta di gestire i flussi migratori. Nei confronti dell'Etiopia, oltre a garantire il proprio sostegno al governo di Abiy Ahmed attraverso due visite governative nell'arco di cinque mesi, l'Italia ha concesso un prestito di 22 milioni di euro a supporto dello sviluppo di varie aree agro-industriali e rurali e ha finanziato tre progetti per un totale di 7 milioni di euro del Fondo migrazioni, finalizzati a rafforzare l'azione di sostegno a rifugiati e migranti vulnerabili nel paese e in Sudan<sup>9</sup>. Il rinnovato sostegno politico ad Addis Abeba avviene in un momento in cui le relazioni tra Abiy e l'Ue hanno toccato i minimi storici, a causa della posizione di forte

<sup>6</sup> Servizio Studi di Camera e Senato, *Autorizzazione e proroga missioni internazionali e interventi di cooperazione e sviluppo per l'anno 2022 - DOC. XXV, n. 5 e DOC. XXVI n. 5*, 11 luglio 2022, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/DI0501.htm>.

<sup>7</sup> Maeci, *Il Partenariato con l'Africa*, cit.

<sup>8</sup> Nabil Wakim e Jean-Philippe Rémy, "Au Mozambique, le mégaprojet gazier dans l'inconnu après les attaques djihadistes", in *Le Monde*, 16 aprile 2021.

<sup>9</sup> Maeci, *La Farnesina rafforza l'impegno in ambito migratorio in Sudan ed Etiopia*, 11 luglio 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=82131>.

condanna assunta da Bruxelles verso il governo etiope a fronte della guerra in Tigray, scoppiata nel novembre 2020. Per protestare contro il mancato accesso degli aiuti umanitari alla regione teatro del conflitto, nel dicembre 2020 l'Ue ha sospeso il finanziamento pluriennale di circa 90 milioni di euro ad Addis Abeba. In questo contesto, l'Italia è stata tra i paesi membri dell'Ue che hanno tentato di far adottare a Bruxelles una posizione più bilanciata nei confronti delle parti in conflitto<sup>10</sup>.

Nel Sahel ancora fortemente destabilizzato da violenze jihadiste, colpi di stato e crisi umanitarie, il governo Draghi ha invece agito prevalentemente mantenendo il suo impegno nelle missioni militari multilaterali, come l'Eutm in Mali, la Minusma, l'Eucap Sahel Mali e l'Eucap Sahel Niger. Particolare attenzione è stata dedicata al Niger, unico paese della regione a non aver subito un colpo di stato negli ultimi 18 mesi, attraverso un incremento di 55 unità (su un totale di 350) italiane alla missione militare bilaterale di supporto al paese nella lotta contro il terrorismo<sup>11</sup>. L'impegno italiano si lega alla volontà di contrastare la minaccia jihadista, che ha un forte impatto sui flussi migratori. Tuttavia, nonostante l'Italia abbia continuato a sviluppare anche i suoi dispositivi diplomatici nella regione – nel 2022 è stata avviata la procedura di attivazione dell'ambasciata e della sede dell'Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo in Mali – le capacità operative della diplomazia italiana nel Sahel restano limitate e non sufficienti a colmare il vuoto lasciato dalla Francia, che si sta progressivamente disimpegnando da un punto di vista politico e militare in Mali e in Burkina Faso. L'urgenza di un rinnovato impegno europeo nel Sahel dovrà quindi essere tra i temi chiave dell'agenda africana del nuovo governo Meloni, in considerazione non solo degli interessi Ue, ma anche dei sempre più forti tentativi di penetrazione e radicamento della Russia nella regione.

Nei primi mesi del nuovo governo, la politica estera di Giorgia Meloni verso l'Africa è sembrata seguire gli orientamenti del governo precedente, soprattutto per quanto riguarda gli accordi energetici<sup>12</sup>. Di particolare rilevanza

<sup>10</sup> Intervista con funzionario europeo. Si veda anche Ilya Gridneff, "Russia's Africa moves force Europe rethink on Ethiopia", in *Politico*, 28 luglio 2022, <https://www.politico.eu/?p=2180535>.

<sup>11</sup> Camera, *La partecipazione italiana alle missioni internazionali*, 6 dicembre 2022, [https://temi.camera.it/leg19/temi/19\\_autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019\\_d\\_d\\_d.html](https://temi.camera.it/leg19/temi/19_autorizzazione-e-proroga-missioni-internazionali-ultimo-trimestre-2019_d_d_d.html).

<sup>12</sup> Governo, *Intervento del Presidente Meloni al Vertice dei Capi di Stato e di Governo COP27*, 7 novembre

l'evocazione di un "piano Mattei per l'Africa" durante il discorso di insediamento di Meloni in Parlamento. Questo piano, i cui contenuti sono ancora oggi estremamente vaghi, più che riproporre le politiche innovative del fondatore di Eni, che voleva garantire agli stati africani la maggior parte degli introiti provenienti dall'estrazione degli idrocarburi, sembrerebbe essere mirato a rafforzare l'indipendenza dell'Italia dal gas russo e la cooperazione con i governi africani nella lotta contro il terrorismo e nella gestione dei flussi migratori<sup>13</sup>. In quest'ottica vanno infatti letti gli incontri che Meloni ha avuto con l'etiope Abiy Ahmed durante la Cop27 in Egitto e il presidente del Niger Mohamed Bazoum a Roma a inizio dicembre. I temi centrali discussi con il presidente nigerino sono stati la perdurante situazione di instabilità del Sahel, e più specificamente il ruolo centrale del Niger nel contrasto alla minaccia terroristica e nella gestione dei flussi migratori irregolari verso la rotta del Mediterraneo centrale.

Tali premesse fanno presagire che per l'Italia di Giorgia Meloni la questione energetica resterà centrale. Oltre a essere in continuità con il governo Draghi, questa centralità sembrerebbe essere fortemente sostenuta dal presidente della Repubblica Sergio Mattarella il quale, durante il suo discorso di fine anno, ha sottolineato l'importanza delle scelte strategiche dei governi italiani nell'aver impostato un rapporto "privilegiato" con l'Africa, invitando implicitamente il nuovo governo a continuare sulla stessa linea<sup>14</sup>. In parallelo, l'altro tema dell'agenda africana di Meloni sarà quello migratorio che, come spiegato dalla presidente del Consiglio, sarà declinato in chiave europea e attraverso una forte collaborazione con i governi locali<sup>15</sup>.

---

2022, <https://www.governo.it/it/node/20927>.

<sup>13</sup> Governo, *Le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni*, cit.

<sup>14</sup> Presidenza della Repubblica, *Discorso di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, 31 dicembre 2022, <https://www.quirinale.it/elementi/75663>.

<sup>15</sup> "Meloni: 'Voglio fermare i migranti in Africa, valutiamo lì chi ha diritto all'asilo'", in *Vista Agenzia Televisiva Nazionale*, 30 dicembre 2022, <https://youtu.be/KXmBwCuoNBA>.

## 9. I governi Draghi e Meloni nei rapporti con la Cina

di Beatrice Gallelli

Dal suo insediamento nel febbraio 2021 sino alle dimissioni nel luglio 2022, il governo tecnico e di ampia maggioranza guidato da Mario Draghi aveva trovato compattezza in un riscoperto atlantismo ed europeismo<sup>1</sup>, tenendo una linea dura ma pragmatica nei confronti della Repubblica popolare cinese (Rpc). Oggi, il governo di Giorgia Meloni sembra intenzionato a continuare sul percorso tracciato dal precedente esecutivo<sup>2</sup>, nonostante i toni aspri usati dalla premier in passato e l'eterogeneità delle posizioni sulla Cina sostenute dalle forze politiche che lo compongono.

L'attuale governo si è insediato in un momento in cui i rapporti tra Unione europea e Cina, e tra quest'ultima e gli Stati Uniti sono ai minimi storici. L'amministrazione americana del democratico Joseph R. Biden ha portato avanti e persino ampliato il confronto con Pechino. Sul piano economico, infatti, si è passati da una politica di cooperazione, già abbandonata dalla precedente amministrazione Trump, a un'aperta competizione volta a ostacolare lo sviluppo industriale e tecnologico della seconda economia mondiale, attraverso, ad esempio, l'esclusione delle aziende cinesi dai circuiti della tecnologia avanzata per la produzione di microchip<sup>3</sup>. Nello scenario dell'Asia-Pacifico, le tensioni riguardo alla questione di Taiwan, che la Rpc considera parte inalienabile del suo territorio, si sono acuite al punto da sfiorare una "quarta crisi dello Stretto" nel mese di agosto, alla quale sono seguite manovre sempre più corpose

<sup>1</sup> Governo, *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi*, 17 febbraio 2021, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/16225.html>.

<sup>2</sup> Silvia Bosco, "Se l'Ucraina cade, vincono Putin e Xi. Meloni atlantista a Cernobbio", in *Formiche*, 4 settembre 2022, <https://formiche.net/?p=1495499>; "Meloni: "Governo è con Nato e Ue. Chi non ci sta è fuori". Tajani prova a smarcarsi dal Cav", in *Il Foglio*, 19 ottobre 2022, <https://www.ilfoglio.it/politica/2022/10/19/news/4566916>.

<sup>3</sup> Gavin Bade, "A sea change: Biden reverses decades of Chinese trade policy", in *Politico*, 26 dicembre 2022, <https://www.politico.com/news/2022/12/26/china-trade-tech-00072232>.

dell'Esercito popolare di liberazione cinese nei pressi dell'isola nell'ultimo scorcio del 2022<sup>4</sup>.

Taiwan è un tema caldo anche per le relazioni tra Cina e Ue, soprattutto a seguito delle ritorsioni economiche imposte dal governo cinese alla Lituania per aver ribattezzato come "Ufficio di Taiwan" quello che era l'"Ufficio di rappresentanza di Taipei" (la denominazione utilizzata negli altri stati membri dell'Ue, inclusa l'Italia, in linea con la politica di non riconoscimento di Taiwan come stato indipendente)<sup>5</sup>. A questo si aggiungono gli attriti legati alla repressione perpetrata dallo stato cinese nella regione nord-occidentale dello Xinjiang, che ha spinto l'Ue a imporre sanzioni sui dirigenti considerati responsabili, misura a cui il governo cinese ha risposto con contro-sanzioni verso alcuni membri del Parlamento europeo, del Comitato politico e di sicurezza del Consiglio dell'Ue, nonché accademici ed esperti di centri di ricerca europei<sup>6</sup>. La questione dello Xinjiang ha portato inoltre al congelamento dell'Accordo sugli investimenti (*Comprehensive Agreement on Investment, Cai*) che era stato raggiunto "in linea di principio" nel dicembre 2020 tra Bruxelles e Pechino<sup>7</sup>. In un tale clima di tensione, l'aggressione militare russa all'Ucraina ha inasprito ulteriormente lo scontro tra Ue e Rpc, con quest'ultima restia a condannare in modo netto le azioni del Cremlino.

In questo scenario internazionale, il governo Meloni deve fare i conti con le diverse sensibilità rispetto ai rapporti con Pechino dei tre partiti della coalizione di governo. La Lega di Matteo Salvini era al governo nel 2019 al momento della firma del Memorandum d'Intesa (*Memorandum of Understanding, MoU*)<sup>8</sup> con cui l'Italia è diventata il primo e unico paese del G7 ad abbracciare

<sup>4</sup> Lorenzo Lamperti, "Droni nordcoreani su Seul e jet cinesi su Taiwan, cieli caldi in Asia", in *Il Manifesto*, 27 dicembre 2022.

<sup>5</sup> Per il caso lituano, l'Ue si è di recente appellata all'Organizzazione mondiale del commercio: Wilhelmine Preussen, "EU takes China to WTO over Lithuania", in *PoliticoEU*, 7 dicembre 2022, <https://www.politico.eu/?p=2394720>.

<sup>6</sup> Ministero degli Esteri della Rpc, *Foreign Ministry spokesperson announces sanctions on relevant EU entities and personnel*, 22 marzo 2021, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2535\\_665405/202103/t20210322\\_9170814.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202103/t20210322_9170814.html).

<sup>7</sup> Matthew Parry, "Chinese counter-sanctions on EU targets", in *EPRS At a Glance*, maggio 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_ATA\(2021\)690617](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2021)690617).

<sup>8</sup> Italia e Cina, *Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese sulla collaborazione nell'ambito della "Via della seta economica" e dell'"Iniziativa per una Via della seta marittima del 21° secolo"*, 22 marzo 2019, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum\\_Italia-Cina\\_IT.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf).

ufficialmente l'iniziativa della Nuova via della seta (*Belt and Road Initiative*, Bri). All'epoca il partito si era mostrato diviso tra chi, come l'allora sottosegretario al ministero dello Sviluppo economico Michele Geraci, usava toni apologetici nei confronti del "modello cinese" e altri maggiormente preoccupati di non inimicarsi gli alleati statunitensi<sup>9</sup>. Forza Italia si era invece espressa a favore di una collaborazione prudente, che poggiasse su un approccio unitario da parte dell'Europa<sup>10</sup>. L'attuale premier Giorgia Meloni, al contrario, ha usato toni molto duri in campagna elettorale, definendo l'accordo bilaterale un "grosso errore" e mostrando forti perplessità su un possibile rinnovo<sup>11</sup>: parole che fanno eco a quelle pronunciate in precedenza da Mario Draghi, il quale aveva espresso dubbi sul valore del Memorandum che, a sua detta, dovrebbe essere esaminato con attenzione<sup>12</sup>.

**Figura 10** | Interscambio commerciale Italia-Cina



Fonte: InfoMercatiEsteri.

<sup>9</sup> Valerio Valentini, "Il leghista cinese Geraci ci spiega perché 'siamo tutti sinoitaliani'", in *Il Foglio*, 20 marzo 2019, <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/03/20/news/244021>; Carmelo Lopapa, "Via della seta, Salvini fa l'americano: 'Non saremo colonia di Xi, così salta tutto'", in *La Repubblica*, 14 marzo 2019.

<sup>10</sup> Emanuele Rossi, "È l'Europa l'istituzione che ci tutela nel dialogo con la Cina. Parla Tajani", in *Formiche*, 29 marzo 2019, <https://formiche.net/?p=1115306>.

<sup>11</sup> "Meloni, non rinnoverei adesione a Belt and Road della Cina", in *Ansa*, 23 settembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/23/meloni-non-rinnoverei-adesione-a-belt-and-road-della-cina\\_fc052ee4-9e8d-4da0-b775-d84bcc23df17.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/23/meloni-non-rinnoverei-adesione-a-belt-and-road-della-cina_fc052ee4-9e8d-4da0-b775-d84bcc23df17.html).

<sup>12</sup> Gabriele Carrer, "Così l'Italia di Draghi ha deviato dalla Via della Seta", in *Formiche*, 3 giugno 2022, <https://formiche.net/?p=1478666>.

Nel corso del 2022, il clima piuttosto freddo nelle relazioni politiche tra Italia e Cina non ha inciso negativamente sul livello degli scambi commerciali. Il volume delle esportazioni italiane è leggermente aumentato (+3,9 per cento nei mesi gennaio-settembre 2022 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), benché non al ritmo di quello delle importazioni dalla Cina (+59,3 per cento, sempre nello stesso periodo di riferimento)<sup>13</sup>.

Una delle questioni più importanti nei rapporti bilaterali Italia-Cina sono le acquisizioni di aziende italiane da parte di controparti cinesi. In quest'ambito, l'attuale governo ha dichiarato, attraverso il ministro delle Imprese e del made in Italy Adolfo Urso, di voler rafforzare il meccanismo di scrutinio sugli investimenti diretti esteri, in continuità con quanto già fatto dai governi Draghi e Conte II. Draghi infatti aveva più volte fatto uso del *golden power*, il dispositivo che consente al governo di fermare o limitare l'acquisizione di aziende italiane considerate strategiche da parte di società straniere<sup>14</sup>, peraltro già rafforzato durante il governo Conte II<sup>15</sup>.

Più di recente è emersa la controversa questione delle presunte 'stazioni di polizia cinese' sul territorio italiano, scoppiata a seguito della pubblicazione di un rapporto redatto dall'organizzazione non governativa spagnola Safeguard Defenders che denunciava la presenza di tali stazioni in diversi paesi europei, molte delle quali in Italia, accusate di svolgere attività di monitoraggio e repressione di dissidenti cinesi all'estero<sup>16</sup>. Il rapporto ha richiamato l'attenzione sul fatto che dal maggio 2016, grazie a un accordo firmato nel settembre dell'anno precedente dall'allora governo Renzi<sup>17</sup>, le principali città italiane

<sup>13</sup> Sito InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Cina)*, [https://www.infomercatiesteri.it/scambi\\_commerciali.php?id\\_paesi=122](https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=122). Si veda anche: Maeci, *Osservatorio economico. Scheda di Sintesi: Cina*, aggiornato al 18 gennaio 2023, [https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/repubblica-popolare-cinese\\_122.pdf](https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/repubblica-popolare-cinese_122.pdf).

<sup>14</sup> Lorenzo Mariani, "Il pragmatismo di Draghi nei rapporti con la Cina, Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia", in Andrea Dessì e Ferdinando Nelli Feroci (a cura di), *Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia*, cit., p. 57-61.

<sup>15</sup> Gabriele Carrer, "Un nuovo Golden power. Il lascito di Draghi a Meloni e Urso", in *Formiche*, 26 ottobre 2022, <https://formiche.net/?p=1508321>; Beatrice Gallelli e Lorenzo Mariani, "China in Italy: Risk Assessment and Preventive Solutions", in *IAI Papers*, n. 21|52 (dicembre 2021), <https://www.iai.it/node/14476>.

<sup>16</sup> Safeguard Defenders, "Patrol and persuade. A follow-up investigation to 110 overseas", in *Safeguard Defenders Investigations and Briefing Series*, dicembre 2022, <https://safeguarddefenders.com/en/node/580>.

<sup>17</sup> Ministero dell'Interno, *Poliziotti cinesi insieme a Polizia di Stato e Carabinieri per assistere i turisti*, 2

avevano visto pattugliamenti congiunti tra polizia cinese e italiana per garantire la sicurezza dei turisti dalla Repubblica popolare<sup>18</sup>. Accordi successivi avevano anche istituito pattugliamenti di polizia italiana in Cina<sup>19</sup>. Secondo il rapporto di Safeguard Defenders, l'accordo del 2015 avrebbe condotto all'istituzione di 'stazioni di polizia cinese' segrete. In realtà, quelli a cui si riferisce Safeguard Defenders sono 'centri di servizi' legati a governi provinciali della Rpc e incaricati di svolgere attività burocratiche, ma che non hanno alcuna autorità in materia di sicurezza, né hanno alcuna attinenza con gli accordi per i pattugliamenti di polizia congiunti<sup>20</sup>. Tali 'centri di servizi' non sono regolati da accordi bilaterali, e sono oggetto d'indagine da parte delle autorità italiane per accertare che non vi siano irregolarità, che ad oggi non sono state rilevate<sup>21</sup>.

Infine, la Rpc è tornata al centro del dibattito europeo (e non solo) per la nuova ondata di contagi da Sars-Cov-2, a seguito dell'allentamento repentino delle rigide misure di contenimento (la cosiddetta politica "zero covid") e dell'annuncio della riapertura del paese a partire dall'8 gennaio 2023. In attesa di una risposta unitaria da parte dell'Ue, poi arrivata il 4 gennaio 2023 con la raccomandazione – senza alcun obbligo – di adottare misure di prevenzione<sup>22</sup>, l'Italia si è mossa per prima (seguita da Spagna, Francia, Svezia, Olanda e Belgio)<sup>23</sup> nell'istituire l'obbligo di tamponi antigenici – e, in caso di esito positivo, test molecolari – per i passeggeri provenienti dalla Rpc. Una misura che stride con l'allentamento delle misure anti-Covid in Italia<sup>24</sup>.

maggio 2016, <http://www.interno.gov.it/node/6342>.

<sup>18</sup> Nel corso di un'intervista rilasciata a *Il Foglio* a dicembre, l'attuale ministro Matteo Piantedosi ha affermato che tale collaborazione non sarà portata avanti. Valerio Valentini, "Ma quale ventriloquo di Salvini?: il Viminale non è della Lega. Parla Piantedosi", in *Il Foglio*, 19 dicembre 2022, <https://www.ilfoglio.it/politica/2022/12/19/news/4777307>.

<sup>19</sup> Ministero dell'Interno, *Pattuglie italiane in Cina per la sicurezza dei turisti*, 25 giugno 2019, <http://www.interno.gov.it/node/16593>.

<sup>20</sup> Manuela D'Alessandro, "Ecco perché le stazioni di polizia cinesi sono una bufala", in *Agi*, 9 dicembre 2022, <https://www.agi.it/cronaca/news/2022-12-09/stazioni-polizia-cinesi-in-italia-e-vero-19134559>.

<sup>21</sup> Giuliano Foschini, "Le stazioni di polizia cinesi in Italia sono fuori legge, Piantedosi: 'Pronto a sanzionarli'", in *La Repubblica*, 7 dicembre 2022, [https://www.repubblica.it/cronaca/2022/12/07/news/le\\_stazioni\\_di\\_polizia\\_cinesi\\_in\\_italia\\_sono\\_fuori\\_legge\\_piantedosi\\_pronto\\_a\\_sanzionarli-377967845](https://www.repubblica.it/cronaca/2022/12/07/news/le_stazioni_di_polizia_cinesi_in_italia_sono_fuori_legge_piantedosi_pronto_a_sanzionarli-377967845).

<sup>22</sup> Helen Collis, "EU agrees on response to China's COVID wave — but it's not mandatory", in *PoliticoEU*, 4 gennaio 2023, <https://www.politico.eu/?p=2478747>.

<sup>23</sup> "China resumes international travel: Which countries are introducing new COVID restrictions?", in *Euronews*, 12 gennaio 2023, <https://www.euronews.com/travel/2023/01/12/china-resumes-international-travel-which-countries-are-introducing-new-covid-restrictions>.

<sup>24</sup> Tra le misure contenute nel cosiddetto "decreto rave", vi è ad esempio il rientro a lavoro per gli operatori sanitari che si erano rifiutati di vaccinarsi (la scadenza dell'obbligo vaccinale per la categoria era fissata al 31 dicembre, ma è stata anticipata al primo novembre) e l'abrogazione dell'obbligo di

In conclusione, nei suoi primi mesi di attività, il nuovo esecutivo è sembrato incline a proseguire sulla strada tracciata dal precedente governo Draghi nei rapporti con la Cina, sia pur con alcune differenze, soprattutto nell'approccio alle relazioni con le istituzioni europee. Ancora prima delle elezioni del 25 settembre, il partito di maggioranza relativa, Fratelli d'Italia, aveva manifestato l'intenzione di avvicinarsi a Washington e di abbracciare una politica dura nei confronti della Cina, non nascondendo la volontà di rafforzare ulteriormente i rapporti con Taiwan<sup>25</sup>. Se è vero che dopo la vittoria elettorale la premier ha ammorbidito la dura retorica usata in precedenza e che al vertice del G20 a Bali, in Indonesia, si è parlato di un clima "molto cordiale" nel colloquio tra Giorgia Meloni e Xi Jinping, la traiettoria complessiva sembra restare quella verso una maggiore assertività da parte italiana nelle relazioni con la Cina<sup>26</sup>. D'altra parte, però, è ancora presto per valutare se una forza politica da sempre scettica sulla necessità di rafforzare l'unità dell'Ue si farà promotrice di una politica europea sulla Cina coesa e unitaria e intenda lavorare di concerto con le istituzioni europee in questa direzione.

---

effettuare un test rapido o molecolare alla prima comparsa dei sintomi e per uscire dall'isolamento dopo aver contratto il Covid-19. Camera, *Atto Camera n. 705: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162*, <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56303.htm>.

<sup>25</sup> Tseng Ting-hsuan e Shih Hsiu-chuan, "Interview: Italy's PM hopeful has concerns over China, vows closer ties with Taiwan", in *Focus Taiwan*, 23 settembre 2022, <https://focustaiwan.tw/politics/202209230009>.

<sup>26</sup> "G20, Meloni: 'Biden disponibile ad aumentare le forniture di gas'", cit.

# 10. Gli impegni italiani in ambito Onu e di cooperazione allo sviluppo

di Ettore Greco e Irene Paviotti

Nel corso del 2022, l'attività italiana nell'ambito delle Nazioni Unite – una delle principali direttrici della politica estera del paese – ha avuto il suo momento di massima visibilità a settembre, quando il presidente del Consiglio Mario Draghi è intervenuto all'Assemblea generale. Draghi si è concentrato particolarmente sulla guerra in Ucraina, ribadendo il sostegno politico e militare dell'Italia al governo di Kyiv. Ha inoltre posto l'accento sull'accordo per l'esportazione del grano ucraino, raggiunto grazie alla mediazione del Segretario generale dell'Onu António Guterres e della Turchia<sup>1</sup>. Queste due prese di posizione – appoggio all'Ucraina e impegno per la sicurezza alimentare globale – sono state ribadite dal successore di Draghi, Giorgia Meloni, al vertice del G20 di Bali (16 novembre)<sup>2</sup>.

Quello della sicurezza alimentare è un tema su cui l'Italia è fortemente impegnata da anni nelle iniziative e nei *fora* multilaterali dell'Onu: un impegno che si è concretizzato tra gli altri nella "Dichiarazione di Matera" approvata durante la presidenza italiana del G20 nel 2021. La viceministra Marina Sereni ha cercato di dare continuità a questa linea di azione garantendo una presenza costante dell'Italia agli incontri Onu in materia<sup>3</sup>.

Il governo Meloni, subentrato a ottobre, ha ribadito questo impegno attraverso il rifinanziamento del sostegno dell'Italia al Programma alimentare mondiale

<sup>1</sup> Governo, *Intervento del Presidente Draghi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, 20 settembre 2022, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/20550.html>.

<sup>2</sup> Governo, *Bali, il Presidente Meloni al Vertice G20*, 16 novembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/20995>.

<sup>3</sup> Si veda, in particolare, Maeci, *Sereni a G7 sviluppo Berlino: garantire aiuti umanitari all'Ucraina andando oltre fase emergenziale, sicurezza alimentare è tema centrale*, 18 maggio 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=78694>.

(*World Food Programme*), confermando di voler svolgere un ruolo di primo piano nelle iniziative per garantire che i cereali ucraini raggiungano i paesi più poveri.

L'azione dell'Italia in sede Onu si è esplicata in vari altri settori. Centrali sono state specialmente le prese di posizione e le iniziative diplomatiche riguardanti la riforma dell'organizzazione – su cui sono in corso da tempo negoziati intergovernativi –, in particolare la modifica della composizione e del *modus operandi* del Consiglio di sicurezza, un tema su cui l'Italia è particolarmente attiva sin dai primi anni Novanta del secolo scorso<sup>4</sup>. Il 22 settembre, in una riunione ministeriale svoltasi in occasione dell'Assemblea generale, il gruppo Uniting for Consensus (UfC), creato nel 2005 e coordinato dall'Italia<sup>5</sup>, ha riproposto il suo schema di riforma del Consiglio di sicurezza che prevede un aumento dei membri non permanenti elettivi – da 10 a 21 – e limitazioni al diritto di veto dei membri permanenti<sup>6</sup>. In tal modo, secondo l'Italia, si garantirebbe un Consiglio più “democratico, rappresentativo, efficace e responsabile”<sup>7</sup>. L'obiettivo è dare maggiori opportunità agli stati membri di sedere nel Consiglio, riequilibrando la rappresentanza attraverso un rafforzamento della presenza delle regioni sottorappresentate, come l'Africa<sup>8</sup>. Fondamentale rimane per l'Italia evitare la creazione di nuovi seggi permanenti, che comporterebbe il rischio di un suo declassamento rispetto ad altri paesi. Questo continua a essere invece l'esito auspicato, sia pure nell'ambito di una riforma più ampia, dai membri del cosiddetto G4 – Brasile, Germania, Giappone e India – che aspirano

<sup>4</sup> A riguardo si vedano tra gli altri Ettore Greco, “La riforma della composizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite: il dibattito attuale e la posizione dell'Italia”, in *Documenti IAI*, n. 96|18 (1996), <https://www.iai.it/sites/default/files/iai9618.pdf>; Marco Pedrazzi, “Riforma del Consiglio di sicurezza e posizione italiana”, in Roberto Aliboni et al. (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2000*, Bologna, Il mulino, 2000, p. 117-127; Ettore Greco, “La riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu: sviluppi del dibattito e posizione dell'Italia”, in Alessandro Colombo e Natalino Ronzitti (a cura di), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2005*, Bologna, Il mulino, 2005, p. 85-98.

<sup>5</sup> Del gruppo fanno parte, oltre all'Italia, Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Malta, Messico, Pakistan, Repubblica di Corea, San Marino, Spagna e Turchia.

<sup>6</sup> Alessandra Baldini, “UNGA77: Riforma Consiglio, Italia presiede riunione UfC e ribadisce proposta”, in *Onultalia*, 22 settembre 2022, <https://www.onultalia.com/2022/09/22/unga77-riforma-consiglio-italia-presiede-riunione-ufc-e-ribadisce-proposta>; Maeci, UfC Ministerial joint press release, 22 settembre 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=86681>.

<sup>7</sup> Sito del Maeci, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le priorità italiane*, <https://www.esteri.it/it/?p=30937>.

<sup>8</sup> Rappresentanza permanente d'Italia all'Onu, *Comunicato Stampa – L'Italia e' intervenuta a nome del Gruppo di Paesi "Uniting for Consensus" (UFC) nel Negoziato Intergovernativo chiamato ad affrontare il tema della riforma del Consiglio di Sicurezza ONU*, 7 marzo 2022, <https://italyun.esteri.it/it/?p=1059>.

all'acquisizione di un seggio permanente. I paesi occidentali rimangono profondamente divisi sull'argomento. L'aspirazione dei G4 è sostenuta, fra gli altri, dalla Francia. Anche gli Usa, per bocca del presidente Joe Biden, hanno ribadito durante l'Assemblea generale del 2022 di essere a favore all'aumento sia dei membri non permanenti che di quelli permanenti. La questione della limitazione del diritto di veto, rivendicazione storica dell'Italia e di UfC, è tornata alla ribalta a seguito dei ripetuti veti della Russia al Consiglio di sicurezza che hanno impedito all'Onu di adottare misure contro l'aggressione di Mosca all'Ucraina. Più in generale, le tensioni crescenti tra i paesi occidentali da un lato e Russia e Cina dall'altro hanno portato il Consiglio di sicurezza a una semi-paralisi decisionale. In questo quadro il governo italiano, al pari degli altri paesi occidentali, ha salutato con favore l'adozione da parte dell'Assemblea (26 aprile 2022) di una risoluzione che consente all'Assemblea stessa di tenere un dibattito su un tema di sicurezza che sia stato oggetto di un veto nel Consiglio. Questo meccanismo è stato applicato per la prima volta l'8 giugno a seguito del veto russo e cinese su una risoluzione riguardante la minaccia rappresentata dai ripetuti lanci missilistici nordcoreani<sup>9</sup>.

Un altro importante filone di impegno italiano nel contesto Onu è la partecipazione alle operazioni per il mantenimento della pace (*peace-keeping*). Nel 2022 l'Italia è stato il principale contributore di truppe, tra i paesi occidentali, ai Caschi blu dell'Onu. Ha continuato a svolgere un ruolo di spicco, in particolare, nell'ambito della missione Unifil in Libano, che è stata comandata dal generale italiano Stefano Del Col dall'agosto 2018 al febbraio 2022 (il contingente italiano in Unifil è il secondo più numeroso). L'Italia partecipa anche ad altre quattro missioni Onu – Cipro, India/Pakistan, Mali e Sahara occidentale.

Se la missione in Libano continua a essere vista come un importante fattore di stabilizzazione dell'area, più problematico è diventato il ruolo di pacificazione delle missioni Onu nel Sahel in assenza di progressi significativi in campo negoziale e di un'efficace azione comune dei paesi Ue. Significativo ha continuato a essere anche il contributo italiano all'attuazione della Risoluzione 1325 Donne, pace e sicurezza, da anni una delle priorità dell'azione del paese in ambito Onu. A inizio 2023, l'Italia è stata eletta per la prima volta alla

---

<sup>9</sup> Rappresentanza permanente d'Italia all'Onu, *Assemblea Generale – Dibattito su "Strengthening of the United Nations system"*, 8 giugno 2022, <https://italyun.esteri.it/it/?p=930>.

Vicepresidenza del Consiglio esecutivo di UN Women, l'agenzia Onu per i diritti delle donne<sup>10</sup>.

A luglio, l'Italia è stata reinserita per il biennio 2023-2024 nella Commissione Onu per il peacebuilding, che fa da raccordo tra Assemblea generale, Consiglio di sicurezza e Consiglio economico e sociale (Ecosoc) dell'Onu: un importante riconoscimento del contributo di Roma all'azione Onu per la pace e la sicurezza. Nello stesso mese, l'ambasciatore italiano all'Onu, Maurizio Massari, è stato nominato vicepresidente dell'Ecosoc, nel cui Bureau l'Italia mancava da 23 anni. Un altro compito di rilievo svolto dall'Italia in ambito Onu è stato quello di guida negoziale – “co-facilitatore” – del Foro politico di alto livello per lo sviluppo che si è concluso a luglio, dopo sei mesi di trattative, con una dichiarazione sullo stato di attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e il rilancio degli impegni globali per gli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>11</sup>. In campo climatico è da segnalare la decisione del governo Draghi di trasformare l'evento Youth4Climate, cui partecipano giovani di tutti il mondo, in un appuntamento annuale, in stretta collaborazione con l'Onu.

Per quel che riguarda invece l'ambito della cooperazione allo sviluppo, per l'Italia il 2022 è cominciato nel segno della continuità con l'anno precedente. Nonostante l'emergenza umanitaria provocata dall'aggressione russa all'Ucraina abbia assorbito molta attenzione e risorse, il governo Draghi ha mantenuto viva l'attenzione anche sugli altri fronti della cooperazione.

Uno dei settori prioritari di azione del governo, come negli anni precedenti, è stata la salute, in particolare il contributo al finanziamento dell'Acceleratore Act e della Covax Facility volta a sostenere la campagna vaccinale nei paesi più svantaggiati e vulnerabili. A maggio 2022, le dosi di vaccino donate dall'Italia erano 69 milioni, con ulteriori 31 milioni previsti per i mesi successivi; 20 milioni di euro sono stati destinati alla prevenzione delle future pandemie attraverso la Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (Cepi)<sup>12</sup>. Nel complesso,

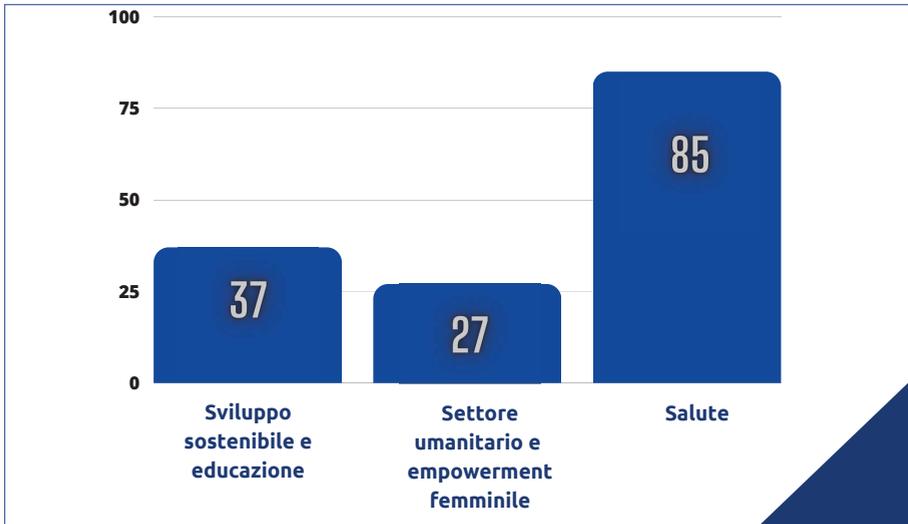
<sup>10</sup> “UN Women: Italia eletta per acclamazione alla vicepresidenza del Consiglio esecutivo”, in *Onultalia*, 10 gennaio 2023, <https://www.onultalia.com/2023/01/10/un-women-italia-eletta-per-acclamazione-alla-vicepresidenza-del-consiglio-esecutivo>.

<sup>11</sup> Rappresentanza permanente d'Italia all'Onu, *High Level Political Forum on Sustainable Development 2022 – Adoption of the Ministerial Declaration*, 19 luglio 2022, <https://italyun.esteri.it/it/?p=896>.

<sup>12</sup> Maeci, *G7 Sviluppo: Sereni, impegno italiano nella risposta multilaterale alla pandemia e per la*

85 milioni di euro dei contributi volontari multilaterali sono stati destinati alla salute<sup>13</sup>. Questo impegno è stato confermato dall'annuncio dei contributi 2023-2025 per il Fondo globale contro Aids, tubercolosi e malaria, pari a 185 milioni di euro, in aumento rispetto al precedente ciclo di finanziamenti<sup>14</sup>.

**Figura 11** | Contributi volontari multilaterali dell'Italia, 2022 (milioni di euro)



Fonte: Maeci, *Cooperazione allo sviluppo*, Sereni presiede Comitato congiunto, cit.

L'Africa è rimasta la priorità a livello geografico della politica di cooperazione, come previsto dal documento strategico "Partenariato con l'Africa" del 2020<sup>15</sup> e dal Documento triennale di programmazione e indirizzo 2021-2023<sup>16</sup>. L'impegno italiano verso alcuni partner africani sembra aver puntato principalmente a due obiettivi. Il primo è il consolidamento della cooperazione con paesi strategici per l'approvvigionamento di energia, alla luce della crisi energetica

prevenzione pandemica, 19 maggio 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=78878>.

<sup>13</sup> Maeci, *Cooperazione allo sviluppo*, Sereni presiede Comitato congiunto, 31 marzo 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=75861>.

<sup>14</sup> Maeci, *Il partenariato del Global Fund loda l'Italia per l'aumentato pledge al settimo rifinanziamento*, 18 novembre 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=91599>.

<sup>15</sup> Maeci, *Il partenariato con l'Africa*, cit.

<sup>16</sup> Maeci, *Cooperazione internazionale per lo sviluppo. Documento triennale di programmazione e di indirizzo 2021-2023*, 15 ottobre 2022, <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2021/11/Schema-di-Documento-triennale-2021-2023.pdf>.

scatenata dall'aggressione russa in Ucraina<sup>17</sup>. Le missioni del ministro Luigi Di Maio in Algeria<sup>18</sup>, Angola, Congo<sup>19</sup> e Mozambico<sup>20</sup> vanno lette in questa chiave. Il viceministro Marina Sereni ha inoltre sostenuto che "l'Italia può divenire un 'ponte energetico' per favorire la transizione energetica e l'accesso all'energia del continente, in un'ottica di ulteriore partenariato<sup>21</sup>.

Il secondo obiettivo della cooperazione italiana in Africa è stato lo sviluppo economico di alcuni paesi prioritari. L'iniziativa Attanasio, lanciata in memoria di Luca Attanasio, diplomatico italiano scomparso nel 2021, punta a favorire i partenariati italo-africani facendo leva sull'*expertise* del settore privato italiano. Sostenendo l'internazionalizzazione delle imprese italiane, l'Italia vuole supportare lo sviluppo economico e le transizioni energetiche dei partner africani<sup>22</sup>.

Le prospettive della cooperazione allo sviluppo sotto il governo Meloni, insediatosi a ottobre, restano invece poco definite. Da un lato, è emersa una certa continuità con le linee di azione del precedente esecutivo. Sulla base dei pochi dettagli con cui è stato menzionato, l'auspicato "piano Mattei" per l'Africa" sembra in sintonia con la visione Ue del partenariato Europa-Africa – una collaborazione tra uguali che crei opportunità sul continente – con la differenza di un maggiore accento da parte italiana sulla prevenzione del terrorismo e dei flussi migratori<sup>23</sup>. In aggiunta, oltre all'idea che l'Italia possa

<sup>17</sup> Si veda anche il capitolo 8, "L'Italia e l'Africa sub-sahariana", in questo stesso Rapporto.

<sup>18</sup> Maeci, *Missione in Algeria del Ministro Luigi Di Maio*, 28 febbraio 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=73175>.

<sup>19</sup> Maeci, *Missione del Ministro Di Maio in Repubblica del Congo e in Angola*, 12 marzo 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=74149>; *Missione del Ministro Di Maio in Angola e Repubblica del Congo*, 19 aprile 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=76911>; *Firma di una dichiarazione d'intenti con la Repubblica di Angola per il rafforzamento della partnership energetica*, 20 aprile 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=76971>.

<sup>20</sup> Maeci, *Missione del Ministro Di Maio in Mozambico*, 19 marzo 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=74813>.

<sup>21</sup> Maeci, *Transizione; Sereni, l'Italia può essere un 'ponte energetico' verso l'Africa*, 24 maggio 2022, <https://www.esteri.it/it/?p=79159>.

<sup>22</sup> Luigi Di Maio, "Europa e Africa. C'è il 'continente verticale' nel buon futuro dell'Italia", in *Avvenire*, 12 giugno 2022, <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/c-il-continente-verticale-nel-buon-futuro-dellitalia>.

<sup>23</sup> Governo, *Il Presidente Meloni in Parlamento per le dichiarazioni programmatiche*, 26 ottobre 2022, <https://www.governo.it/it/node/20764>; *Comunicazioni alla Camera per il Consiglio europeo del 15 dicembre*, cit.; Camera, *Linee programmatiche, audizione Ministro Tajani*, 13 dicembre 2022, <https://webtv.camera.it/evento/21436>; e *Audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, On. Antonio Tajani, sulle linee programmatiche del suo Dicastero*, 13 dicembre 2022, [http://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/stenografici/html/09/audiz2/audizione/2022/12/13/indice\\_](http://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/stenografici/html/09/audiz2/audizione/2022/12/13/indice_)

fungere da ponte energetico tra Europa e Africa<sup>24</sup>, è stata ribadita l'intenzione di promuovere la proiezione internazionale del settore privato italiano tramite l'azione congiunta di Maeci, agenzie specializzate, istituzioni finanziarie e associazioni d'impresa<sup>25</sup>.

Se è vero che queste iniziative erano già state lanciate sotto la presidenza Draghi, si tuttavia può osservare una parziale discontinuità nella narrazione promossa dal governo Meloni. Nel giugno 2022, per esempio, in occasione della Conferenza Co-opera 2022, la allora viceministra Sereni aveva dichiarato che "non si tratta di cooperare solo perché siamo 'buoni', ma anche perché serve", sottolineando la natura strategica dell'aiuto pubblico allo sviluppo (Aps)<sup>26</sup>. Le dichiarazioni del presidente Meloni e del ministro Tajani sembrano invece accentuare la logica dell'utile, enfatizzando i benefici della cooperazione in termini di prevenzione dell'immigrazione e sviluppo delle imprese italiane – mettendo apparentemente in secondo piano gli impegni presi in sede internazionale.

La priorità per le urgenze domestiche emerge anche dai commenti del ministro Tajani sulle risorse finanziarie per la cooperazione nella legge di bilancio 2023. Nel periodo di discussione del testo legislativo, in risposta agli interventi di alcuni parlamentari sul tema dell'Aps, il ministro aveva affermato che "non sono stati tagliati i fondi alla cooperazione; [piuttosto] non c'è stato l'incremento previsto", giustificando questa decisione con la scelta dell'esecutivo di sostenere finanziariamente famiglie e imprese in un momento di crisi<sup>27</sup>. Nella versione finale della legge di bilancio, le risorse della voce "cooperazione allo sviluppo" sono minori rispetto a quanto previsto nel 2022, quando era stato invece stabilito un aumento progressivo dei fondi per la cooperazione fino al 2026<sup>28</sup>. In particolar modo, i tagli hanno riguardato l'Agenzia italiana per

stenografico.0001.html.

<sup>24</sup> Governo, *Intervento del Presidente Meloni ai Dialoghi sul Mediterraneo di Roma*, 3 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/node/21174>.

<sup>25</sup> Maeci, *Videomessaggio del Ministro Tajani su Iniziativa Attanasio*, 5 dicembre 2022, <https://youtu.be/715270FzUe0>.

<sup>26</sup> Anna Spena, "Sereni: 'La Cooperazione è la chiave per affrontare le sfide che ci attendono'", in *Vita*, 22 giugno 2022, <https://www.vita.it/it/article/2022/06/22/sereni-la-cooperazione-e-la-chiave-per-affrontare-le-sfide-che-ci-atte/163315>.

<sup>27</sup> Camera, *Audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, On. Antonio Tajani, sulle linee programmatiche del suo Dicastero*, cit.

<sup>28</sup> Legge 30 dicembre 2021, n. 234: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario*

la cooperazione allo sviluppo (Aics) – circa 50 milioni di euro in meno<sup>29</sup>. Dal momento che l'Aics è il braccio operativo del Maeci<sup>30</sup>, andrà verificato come gli obiettivi programmatici del triennio 2021-2023 possano essere raggiunti con meno risorse e, più in generale, quale sarà il ruolo effettivo dell'Italia nella cooperazione internazionale allo sviluppo in un contesto di "polycrisi"<sup>31</sup> come quello attuale.

---

2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2021;234>.

<sup>29</sup> Legge 29 dicembre 2022, n. 197: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2022;197>.

<sup>30</sup> Per una panoramica sullo stato della cooperazione italiana allo sviluppo, si veda Irene Paviotti, "Il futuro della Cooperazione italiana allo sviluppo", in *Affari Internazionali*, 1 dicembre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/?p=101650>; LAPS e IAI, *Gli italiani e gli aiuti pubblici allo sviluppo*, Roma, IAI, dicembre 2022, <https://www.iai.it/it/node/16312>.

<sup>31</sup> Adam Tooze, "Welcome to the world of the polycrisis", in *Financial Times*, 28 ottobre 2022, <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>.

## Autori

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

**Luca Barana** è ricercatore nei programmi "Ue, politica e istituzioni" e "Mediterraneo, Medioriente e Africa" dello IAI.

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

**Francesca Caruso** è ricercatrice nel programma "Mediterraneo, Medioriente e Africa" dello IAI.

**Andrea Dessì** è responsabile del programma "Mediterraneo, Medioriente e Africa" dello IAI.

**Akram Ezzamouri** è ricercatore junior nel programma "Mediterraneo, Medioriente e Africa" dello IAI.

**Michelangelo Freyrie** è ricercatore junior nei programmi "Difesa" e "Sicurezza" dello IAI.

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

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

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

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

**Nona Mikhelidze** è responsabile di ricerca presso lo IAI, dove dal 2017 al 2020 ha diretto il programma "Eurasia".

**Ferdinando Nelli Feroci** è presidente dello IAI.

**Irene Paviotti** è ricercatrice junior nel programma "Multilateralismo e governance globale" dello IAI.

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

# L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni

Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2022

L'edizione 2022 del rapporto sulla politica estera italiana dell'Istituto Affari Internazionali prende in esame le sfide emerse durante l'anno – la guerra contro l'Ucraina, la crisi energetica – e le relative implicazioni per i tradizionali pilastri della politica estera italiana – la direttrice europea, mediterranea e transatlantica. Specifica attenzione viene dedicata al contributo italiano al sistema di sicurezza europeo e atlantico, alla strategia italiana verso l'Africa subsahariana, alla rinnovata attenzione per il tema delle migrazioni, ai rapporti con la Cina e al ruolo italiano nelle organizzazioni multilaterali e nella cooperazione allo sviluppo. Frutto del lavoro di un gruppo di ricercatori dell'Istituto coordinato dal Programma Politica estera dell'Italia, il rapporto mette in luce gli elementi di continuità e discontinuità nella politica estera dei governi di Mario Draghi e Giorgia Meloni, individuando i possibili scenari e le scelte cui si troverà di fronte l'esecutivo nel 2023.



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

**Istituto Affari Internazionali (IAI)**

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

iai@iai.it - www.iai.it