



L'Italia nel mondo instabile

Rapporto sulla politica
estera italiana

Edizione 2025



a cura di Michele Valensise e Leo Goretti

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

Il rapporto è stato redatto da un gruppo di ricercatori dello IAI tra dicembre 2025 e gennaio 2026.

Le infografiche sono a cura di Leo Goretti e Alberto Bellanti.

In copertina (dall'alto verso il basso):

Washington, 17 aprile 2025 - Il presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, incontra alla Casa Bianca il presidente, Donald J. Trump

Crediti: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Bruxelles, 21 maggio 2025 - Il presidente della Repubblica Sergio Mattarella con Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea

Crediti: Presidenza della Repubblica

Roma, 10-11 luglio 2025 - Ukraine Recovery Conference

Crediti: Ministero degli Esteri

Copyright © 2026 Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma

T. +39 06 6976831

www.iai.it

ISBN 978-88-9368-396-8

Indice

Introduzione di Michele Valensise	4
1. I rapporti con l'Europa di Nicoletta Pirozzi Box 1. La guerra russa contro l'Ucraina di Nona Mikhelidze Box 2. Le politiche migratorie di Luca Barana	10 16 21
2. Le relazioni transatlantiche di Riccardo Alcaro Box 3. L'Indo-Pacifico di Francesca Maremonti	25 31
3. Gli scenari in Medio Oriente e Africa di Maria Luisa Fantappiè Box 4. Il Piano Mattei di Filippo Simonelli	35 41
4. Le politiche di sicurezza e difesa di Alessandro Marrone Box 5. Le politiche spaziali di Gaia Ravazzolo	45 51
5. Le politiche energetiche e climatiche di Margherita Bianchi	56
6. La cornice del multilateralismo di Ettore Greco, Matteo Bursi e Ludovica Castelli Box 6. La cooperazione allo sviluppo di Marianna Lunardini	63 68
Gli autori	72

Introduzione

di Michele Valensise

Anche quest'anno l'Istituto Affari Internazionali (IAI) ha voluto curare un rapporto sulla politica estera italiana degli scorsi dodici mesi attraverso i contributi e le analisi dei suoi ricercatori, nel solco di una tradizione ormai consolidata alla quale teniamo molto.

Nel 2025 la politica estera è stata alla ribalta come in pochi altri momenti recenti. La perdurante aggressione della Russia contro l'Ucraina, giunta dolorosamente al suo quarto anno; l'infinita guerra di Israele a Gaza, innescata dal massacro del 7 ottobre 2023 da parte di Hamas, e la fragile tregua raggiunta nell'autunno 2025; l'attacco degli Stati Uniti all'Iran a giugno nell'ambito dell'intervento militare avviato da Israele contro Teheran, con la "guerra dei dodici giorni" e le nuove minacce di azioni militari degli Usa; le tensioni tra Stati Uniti e Unione europea, tanto sul piano commerciale quanto su quello politico e della ripartizione degli oneri della difesa in seno all'Alleanza atlantica costituiscono le principali maglie della tela di fondo sulla quale si è articolata la politica estera italiana ed europea.

All'inizio del 2025, è stato peraltro il ritorno alla Casa Bianca di Donald Trump e della sua squadra, selezionata in base a precisi criteri di piena fedeltà al presidente, a rappresentare l'elemento di maggiore cesura rispetto all'assetto precedente, vissuto con la presidenza di Joe Biden. Intorno alla postura della nuova amministrazione americana, frutto delle elezioni del novembre 2024, e alla declinazione pratica del principio "America first", si dipanano molte piste di rilievo e di preoccupazione per l'Europa, per gli Stati Uniti e per l'intero equilibrio globale.

Negli ultimi dodici mesi le decisioni e le azioni del presidente Trump sono state da più parti – analisti, commentatori e dagli stessi leader mondiali – collegate all'imprevedibilità di scelte e passi del presidente sul piano internazionale. Nello stesso contesto è stata evidente, ben più che nel primo

mandato presidenziale di Trump, una sostanziale emarginazione degli apparati istituzionali (Dipartimento di Stato, Consiglio di sicurezza nazionale e altri) dalle iniziative e dai contatti più rilevanti. In compenso, abbiamo assistito a un'irrituale attribuzione da parte di Trump di ruoli di primaria responsabilità ad amici o parenti, pur se privi di preparazione professionale specifica o gravati da conflitti d'interesse. Il che, in questa fase, ha alimentato in molti un'impressione di improvvisazione, scarsa credibilità e superficialità nei processi decisionali della Casa Bianca.

Tuttavia, sulla cifra dell'“imprevedibilità” trumpiana, è bene evitare esagerazioni e semplificazioni eccessive. Al di là di alcuni peculiari aspetti caratteriali del presidente e del suo stile, ormai ben noti alle sue controparti nel mondo e a chi lo segue professionalmente, nelle esternazioni e nei passi di Trump e della sua amministrazione si coglie il segno di un orientamento preciso, non di impulsi estemporanei. Un filo evidente unisce l'attacco senza precedenti sferrato contro l'Europa dal vicepresidente JD Vance a febbraio durante la Conferenza di Monaco sulla Sicurezza alla glaciale accoglienza riservata a Volodymyr Zelensky alla Casa Bianca pochi giorni dopo. O ancora alle pressioni esercitate sui partner europei al vertice della Nato a L'Aia a giugno o all'imbarazzante incontro con Vladimir Putin ad Anchorage, in Alaska, ad agosto o alla pubblicazione ufficiale della nuova Strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti a dicembre. Quei passaggi e vari altri indicano un misto di insofferenza e diffidenza nei confronti dell'Europa, probabile prodromo di un disimpegno dalla comune difesa euro-atlantica, e una rischiosa accondiscendenza alle rivendicazioni revisioniste della Russia e al suo crudele, indiscriminato, compiaciuto ricorso all'uso della forza. Insomma, un'ostentata presa di distanza dall'ordine internazionale costituito.

Dovremo ancora prendere attentamente le misure di un mondo nuovo, nel quale gli Stati Uniti decidono di schierare la loro supremazia globale non per puntellare, ma per modificare regole e prassi consolidate, rilegittimando azioni che molti ritenevano relegate in un passato non particolarmente felice. È lo stesso impianto multilaterale, pur con tutti i suoi limiti, a essere contestato e sfidato da Washington, per dar posto a una competizione, meno vincolata possibile, tra singoli Stati nazionali, con ovvi, enormi vantaggi solo per i più potenti. L'afflato per una cooperazione internazionale, certo condizionata dagli interessi, ma mirata a comporre, anziché acuire, le tensioni cede il passo a una spregiudicata, continua transazione tra forti e deboli. È facile intuire chi è

destinato ad avere la meglio. Né resta molto spazio per il multilateralismo così come conosciuto e sostenuto per decenni.

Con questo scenario gli altri attori globali, Europa, Cina, medie potenze sono e saranno chiamati a confrontarsi. Per quel che è stato possibile rilevare nel 2025, la Russia non ha minimamente modificato le sue rivendicazioni iniziali sull'Ucraina: annessione dell'intero Donbass, comprese quelle porzioni di territorio sinora non conquistate dalle truppe di Mosca a fronte della tenace resistenza degli ucraini e, in ultima analisi, rifiuto del riconoscimento della stessa sovranità nazionale ucraina. Il Cremlino è fermo nella determinazione di proseguire l'aggressione armata: del tutto incurante delle enormi perdite umane subite dalle sue stesse truppe, la Russia appare ancora lontana dal voler soddisfare la domanda di pace e di sicurezza dell'Ucraina e di altri Paesi dell'Europa nord-orientale, più esposti e minacciati dai disegni neo-imperiali di Vladimir Putin.

Sull'altro versante caldo, la Cina continua a muoversi con i tempi e i modi che le sono propri. Più che sulle armi, l'assertività della politica di Pechino è basata su una insidiosa strategia di penetrazione economica e tecnologica, di forte irradiazione dei propri interessi su scala mondiale (America latina, Africa, Europa) e di crescente conquista di aree di influenza. Per l'Europa e per l'Italia l'interlocuzione, necessaria, con la Cina ha confermato il fondamento dei tre cardini dei nostri rapporti: Pechino è da considerare partner per alcuni temi essenziali della cooperazione a livello globale (salute, cambiamenti climatici etc.), concorrente nella competizione tecnologica e industriale e avversario sul modello di governance incompatibile con i valori democratici dell'Europa e con la sua sicurezza.

Al mondo instabile e ai suoi attori principali guarda con preoccupazione un ampio spettro di Paesi, che da tempo rivendicano un maggiore ruolo nella definizione e nell'attuazione dell'agenda internazionale. Il cosiddetto Sud Globale include Paesi diversi tra loro, non necessariamente uniti fino in fondo da interessi e aspirazioni comuni, eppure determinati nel far valere sulla scena internazionale il peso crescente di economie, demografie e strategie in forte sviluppo. L'orgoglioso protagonismo di Paesi come Brasile, India, Sudafrica e altri associatisi al nucleo originario dei Brics, è ormai un elemento strutturale della congiuntura internazionale, da valutare con grande attenzione e apertura per le notevoli sinergie possibili nell'interesse comune.

Il rapporto che segue non ha la pretesa di esaurire l'esame dei tanti tasselli che compongono il quadro della politica estera italiana degli ultimi dodici mesi. Ma può forse offrire qualche utile spunto di documentazione e di approfondimento, anche grazie a una serie di indicazioni puntuale delle fonti. Non è casuale che l'apertura del volume sia dedicata all'Europa. La politica italiana è stata alle prese con l'intento di coniugare il piano delle responsabilità europee con il mantenimento di un efficace canale di comunicazione con Washington.

Il governo italiano ha ribadito più volte l'esigenza di "non dividere l'Occidente", mirando a evitare in qualche modo una possibile *escalation* nel confronto con gli Stati Uniti su alcuni passaggi sensibili. Il disallineamento rispetto alla coalizione dei "volenterosi", circa la disponibilità a contribuire a un'eventuale presenza militare occidentale a garanzia della sicurezza dell'Ucraina, non ha impedito di mantenere una linea di piena solidarietà con Kyiv e di confermare l'impegno al sostegno della difesa dell'Ucraina in accordo con i vertici europei, anche se con taluni marcati distinguo rispetto a qualche partner.

L'approccio della presidente del Consiglio Giorgia Meloni le ha consentito di mantenere un buon rapporto personale con il presidente Trump, grazie alla vicinanza ideologica e a ripetuti contatti bilaterali nell'arco dell'anno. L'agenda del governo italiano è così apparsa ispirata al perseguitamento in particolare di tre obiettivi: evitare strappi con Washington; contenere rischi di ritorsioni e di una spirale fuori controllo, in primis in materia di dazi; prevenire possibili rotture sulla difesa dell'Ucraina e sulla stessa sicurezza europea nel quadro transatlantico. D'altra parte, permane una difficoltà oggettiva se non l'ambiguità, specie in presenza di segnali americani di sfida agli interessi europei, nel conciliare fino in fondo la vicinanza a Washington con il quadro di riferimento dei principi e delle priorità dell'Unione europea e del pilastro europeo dell'Alleanza atlantica.

I drammatici sviluppi militari e politici nella regione mediorientale, che hanno avuto ripercussioni così notevoli sul dibattito interno italiano, hanno dischiuso anche qualche possibile, auspicabile sinergia con le parti regionali per una stabilizzazione dell'area. Se si riuscisse a consolidare la tregua a Gaza, ancora minacciata da perduranti violenze e scontri cruenti, il governo italiano mirerebbe ad aprirsi uno spazio di triangolazione con Stati Uniti e Paesi del Golfo, utile tuttavia solo a condizione di affrontare decisamente il nodo della autodeterminazione palestinese. I canali di comunicazione con Israele sono

rimasti aperti anche nelle fasi più dure della guerra a Gaza, mentre l'Italia – a differenza di altri Paesi Ue – ha subordinato il riconoscimento dello Stato di Palestina alla completa, definitiva uscita di scena di Hamas. Non sono mancate critiche di immobilismo, alle quali il governo italiano ha voluto rispondere con un'interlocuzione più stretta con Arabia saudita, Egitto, Giordania e Autorità palestinese, pur nella consapevolezza che al momento l'iniziativa diplomatica nella regione, viste anche le divisioni tra europei, resta sostanzialmente appannaggio di Washington.

Nel campo della difesa, l'anno appena conclusosi è stato caratterizzato da tre passaggi rilevanti. A marzo è stato deciso un aumento al 2 per cento del Pil delle risorse da destinare alla difesa; a giugno il governo ha sottoscritto in sede Nato l'impegno a riservare entro il 2035 il 3,5 per cento del Pil agli oneri per la difesa e un altro 1,5 per cento del Pil al finanziamento di infrastrutture critiche; a luglio, infine, è intervenuta la decisione di richiedere in prestito una quota (14,9 miliardi) dei 150 miliardi di euro del programma Safe dell'Ue, per equipaggiamenti necessari per rafforzare le capacità italiane di difesa. Alla base delle decisioni sta la convinzione del governo che “solo una forza militare credibile allontana la guerra”, orientamento condiviso con vari alleati europei a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina.

Sulle politiche dell'energia e del clima, l'anno scorso ha messo in luce elementi di continuità e di novità. Tra i primi figura l'impegno per la sicurezza energetica del Paese e per la necessaria diversificazione delle fonti, in linea con l'azione sviluppata in emergenza sin da quattro anni fa. Ha rappresentato invece una novità la forte riserva sull'originario impianto del Green deal dell'Unione europea, sotto il profilo dei tempi e dei costi, con l'obiettivo di una migliore salvaguardia della competitività industriale italiana ed europea. Se il cambio di passo ha suscitato serrate critiche presso alcuni settori politici e operativi, esso si è anche realizzato in linea con l'agenda aggiornata della Commissione europea condivisa da diversi Stati membri. Il rapporto evidenzia opportunamente il carattere strategico del coordinamento con Bruxelles per allineare la capacità nazionale di attuazione con gli impegni da assumere in sede europea.

Sull'instabilità globale e sulle tante guerre e tensioni irrisolte aleggia come un'ombra sinistra la crisi del multilateralismo. Si sconta innanzitutto la paralisi decisionale delle Nazioni Unite, troppo spesso bloccate dai veti incrociati dei

cinque Paesi membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, ancor più in una fase di forte polarizzazione del confronto e di scontri nel mondo. Al riguardo, l'Italia continua ad animare e sostenere l'azione del gruppo Uniting for Consensus per una riforma del Consiglio di Sicurezza basata sul suo ampliamento, ma senza la creazione di nuovi seggi permanenti, per promuovere una sua maggiore e più equa rappresentatività.

Ma la congiuntura internazionale non è certo la più favorevole per i progressi auspicati, in particolare alla luce della posizione fortemente critica degli Stati Uniti da un anno a questa parte circa il funzionamento e il ruolo degli organismi dell'Onu e in generale dei fori multilaterali, da numerosi dei quali gli Stati Uniti hanno deciso di ritirarsi, spesso con un pesante pregiudizio per le attività di quegli enti specie nei confronti di Paesi più vulnerabili. Del resto, il recentissimo lancio da parte della Casa Bianca del controverso Board of Peace per Gaza e altro non rivela forse il proposito di dar vita a un ente alternativo all'Onu fondato su un singolare protagonismo e potere personale del presidente Trump?

Infine, analisi e ricerche risentono inevitabilmente della velocità impressa a eventi, decisioni e comunicazione da una realtà internazionale in precipitosa trasformazione. È comprensibile il disorientamento delle opinioni pubbliche, insieme alla preoccupazione per l'incertezza sul futuro. Non sorprende una diffusa, crescente domanda, da parte di molti in Italia, di dati affidabili e valutazioni per quanto possibile documentate, ben al di là del novero di specialisti e addetti ai lavori. Anche per questo, e nonostante la forte polarizzazione del dibattito politico interno, l'idea di una possibile convergenza di fondo di maggioranza e opposizione sulle principali linee direttive della politica estera nazionale merita di essere richiamata: se realizzata, pur nella fisiologica dialettica democratica, potrebbe tradursi in una maggiore autorevolezza sul piano internazionale, non dell'una o dell'altra forza politica ma dell'intero Paese.

Roma, 26 gennaio 2025

1. I rapporti con l'Europa

di Nicoletta Pirozzi¹

Nel corso del 2025, due aspetti principali del rapporto tra il governo italiano e l'Europa hanno subito una significativa evoluzione. Il primo è la crescente difficoltà nel conciliare la collaborazione con le istituzioni di Bruxelles con il mantenimento di una relazione privilegiata con gli Stati Uniti, in ragione dell'avvio della seconda presidenza Trump e del deterioramento del legame transatlantico. Il secondo è quello della costruzione di alleanze finalizzata a influenzare le politiche europee in linea con l'interesse nazionale, così come definito dal governo italiano. In questo campo il ruolo italiano, grazie in particolare all'attivismo pragmatico della presidente del Consiglio Giorgia Meloni, sembra essersi profilato maggiormente rispetto allo scorso anno, quando Roma era di fatto rimasta esclusa dalla selezione delle cariche apicali delle istituzioni dell'Unione europea.

Le dinamiche di queste due dimensioni, peraltro, sembrano indissolubilmente intrecciate. L'avvio della seconda presidenza Trump ha indubbiamente impresso una svolta alle relazioni tra l'Italia e Bruxelles. Meloni ha puntato da subito a rinsaldare il legame con gli Stati Uniti, valorizzando il suo rapporto personale con il presidente americano e le affinità ideologiche con l'attuale amministrazione a stelle e strisce. Nelle numerose occasioni di incontro con Trump, oltre a ribadire la vicinanza tra i due Paesi, il messaggio lanciato da Meloni è stato quello di "non dividere l'Occidente"², nemmeno di fronte ai tentennamenti americani nel supporto a Kyiv, alla guerra dei dazi e, da ultimo, agli attacchi all'Unione europea contenuti nella nuova Strategia di sicurezza nazionale americana.

¹ L'autrice ringrazia Aurora Riccieri, stagista del programma "Ue, politica e istituzioni" per il supporto alla ricerca e il reperimento delle fonti per questo capitolo.

² "Vertice sull'Ucraina, Meloni: 'No a Occidente diviso. Trump-Zelensky? Tifoserie non utili'", in *Sky TG24*, 2 marzo 2025, <https://tg24.sky.it/mondo/2025/03/02/vertice-londra-ucraina-news>.

La strategia di Meloni di avvicinamento a Trump non ha comunque provocato un disallineamento del governo rispetto al consenso europeo sulle principali questioni di politica internazionale. In particolare, sul sostegno all'Ucraina è proseguita la linea di fermezza, in accordo con i vertici europei: il governo ha garantito aiuti militari nel corso del 2025 e il 29 dicembre ha votato per la riconferma degli aiuti nel 2026, oltre ad aver ospitato la Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina nel luglio 2025³ (si veda anche il Box 1). Da rilevare come l'atteggiamento costruttivo di Roma sia stato mantenuto anche nelle discussioni sul futuro dell'autonomia strategica europea, in particolare nel settore della difesa.

Non sono mancati però alcuni distinguo rispetto all'azione dei principali leader europei, segno di una volontà italiana di mantenere saldo il legame transatlantico e, allo stesso tempo, della necessità di garantire la tenuta della coalizione di governo. Nel corso del 2025 non si sono appianate le divergenze all'interno della maggioranza, in particolare per le posizioni della Lega di Matteo Salvini, ambivalenti sul livello di sostegno da garantire a Kyiv e sui rapporti con Mosca, nonché sull'aumento delle spese nazionali per la difesa.

Così, ad esempio, Giorgia Meloni è rimasta defilata nella cosiddetta "coalizione del volenterosi", guidata da Francia e Regno Unito e finalizzata a offrire garanzie di sicurezza all'Ucraina anche attraverso un'eventuale presenza militare nel Paese. Roma ha più volte ribadito la sua contrarietà a inviare truppe italiane sul suolo ucraino e ha invece puntato sull'estensione a Kyiv delle garanzie di sicurezza previste dall'art. 5 dell'Alleanza atlantica⁴. Sul fronte della difesa, l'Italia si è impegnata a raggiungere gli obiettivi Nato del 5 per cento delle spese per la difesa e la sicurezza, come richiesto dagli Stati Uniti e accettato dalla quasi totalità dei Paesi europei (ad eccezione della Spagna), ma con un prolungamento dei termini ed elementi di flessibilità⁵.

In ambito europeo, l'Italia è stata tra i Paesi che hanno premuto per lo scomputo delle spese della difesa dal calcolo del rapporto deficit/Pil, ma non tra quelli

³ Si veda il sito della Ukraine Recovery Conference, 10-11 luglio 2025, <https://www.urc-international.com>.

⁴ Governo, *Punto stampa del Presidente Meloni al Consiglio europeo straordinario del 6 marzo*, 6 marzo 2025, <https://www.governo.it/it/node/27881>.

⁵ Governo, *Vertice NATO, il punto stampa del Presidente Meloni*, 25 giugno 2025, <https://www.governo.it/it/node/29089>.

che hanno richiesto l'attivazione della clausola nazionale per la sospensione del Patto di stabilità e crescita⁶. Il governo italiano si è inoltre battuto contro la proposta della Commissione europea di dirottare i fondi previsti per le politiche di coesione verso la difesa⁷. È stata invece tra i Paesi che hanno richiesto i finanziamenti agevolati stanziati dalla Commissione europea nell'ambito della Security Action for Europe (Safe)⁸.

In tutta una serie di dossier europei, Meloni e il vicepresidente del Consiglio e ministro degli Esteri Antonio Tajani hanno giocato di sponda con la Commissione europea e con alcuni Paesi membri – in formati variabili – per assicurare il sostegno alla linea italiana o ostacolare decisioni contrarie alle priorità del governo. Non soltanto il governo italiano è riuscito a confermare la convergenza con la linea politica della presidenza von der Leyen già avviata nel precedente mandato europeo in vari settori chiave, ma ha anche promosso un allineamento selettivo con i diversi leader europei, a partire dalle alleanze necessarie con Germania e Francia, ma lasciando spazio anche a figure controverse come il presidente serbo Aleksandar Vučić⁹ e il premier ungherese Viktor Orbán¹⁰.

Nell'ambito delle politiche migratorie, l'Italia ha lavorato con la Commissione europea per un rafforzamento dei partenariati con i Paesi di origine e transito dei migranti e per l'attuazione del Patto sulla migrazione e l'asilo, sostenendo al contempo la necessità di un nuovo e più efficace quadro normativo europeo in materia di rimpatri. Inoltre, ha cercato e in parte ottenuto un sostegno alla linea del governo italiano sulla gestione dei centri per migranti in Albania, anche come contrappeso rispetto alla posizione dei magistrati italiani, in sede UE¹¹ e

⁶ "Giorgetti: 'L'obiettivo è il 2% del Pil alla Difesa senza lo stop al Patto di stabilità Ue'", in RaiNews, 13 aprile 2025, <https://www.rainews.it/video/2025/04/ecofin-giorgetti-il-2-pil-all-a-difesa-senza-stop-al-patto-ue-nato-4507d326-ed04-4e25-ae43-6a0dd4e9e6a2.html>.

⁷ Governo, *Punto stampa del Presidente Meloni al Consiglio europeo straordinario del 6 marzo*, cit.

⁸ "Riarmo Ue, l'Italia guarda al Pnrr ma il Mes può tornare sul tavolo", in *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/riarmo-ue-l-italia-guarda-pnrr-ma-mes-puo-tornare-tavolo-ecco-perche-AHXvEXj>.

⁹ Governo, *Incontro con il Presidente della Repubblica di Serbia*, 5 agosto 2025, <https://www.governo.it/it/node/29428>.

¹⁰ Governo, *Incontro con il Primo Ministro dell'Ungheria, Viktor Orbán*, 27 ottobre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30142>.

¹¹ Governo, *Incontro Meloni - Brunner*, 18 febbraio 2025, <https://www.governo.it/it/node/27698>.

nel Consiglio d’Europa insieme alla Danimarca¹² (si veda anche il Box 2). Non sono mancati sforzi per promuovere gli obiettivi del Piano Mattei per l’Africa e per agganciarlo dal punto di vista economico e politico con la strategia del Global Gateway lanciata dalla Commissione europea per mobilitare investimenti pubblici e privati a favore dei suoi partner globali¹³.

L’azione di Meloni è stata rafforzata da quella del ministro degli Esteri Tajani, che ha lavorato in stretto contatto con i Paesi dei Balcani occidentali per mantenere il tema dell’allargamento prioritario nell’agenda europea. L’Italia ha promosso proposte concrete per un’accelerazione dell’adesione all’UE dei Paesi candidati attraverso forme di integrazione graduale, la semplificazione del processo e la comunicazione strategica¹⁴. Tajani ha inoltre portato avanti il dialogo politico a livello ministeriale sui conflitti in Ucraina e Gaza, in particolare con i ministri degli Esteri dei Paesi del Quintetto¹⁵ e nell’ambito del formato Weimar+¹⁶, oltre che con i commissari Maroš Šefčovič e Jozef Síkela sui temi del commercio e dei partenariati internazionali¹⁷.

L’Italia ha anche cominciato a posizionarsi nei negoziati sul prossimo bilancio pluriennale 2028-34, a seguito della proposta presentata dalla Commissione europea nel luglio 2025¹⁸ e dell’accelerazione impressa dalla presidenza di turno danese. Pur ribadendo l’appoggio del governo per lo sforzo di semplificazione della Commissione e per un aumento della dimensione del bilancio, anche attraverso nuove risorse proprie, il governo italiano ha posto l’accento sulla necessità di ricevere chiare garanzie in merito alla salvaguardia

¹² Governo, *Danimarca e Italia raccolgono il sostegno della maggioranza degli Stati membri per portare il Consiglio d’Europa ad affrontare efficacemente le sfide relative alla migrazione e alla sicurezza*, 10 dicembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30543>.

¹³ Governo, *Piano Mattei, evento Italia-Ue per rafforzare la cooperazione con l’Africa*, 27 marzo 2025, <https://www.governo.it/it/node/28064>.

¹⁴ Ministero degli Esteri, *Proposta italiana per accelerare l’adesione all’UE dei Paesi candidati*, 10 febbraio 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=131454>.

¹⁵ Composto, oltre all’Italia, da Francia, Germania, Stati Uniti e Regno Unito. Vedi Ministero degli Esteri, *Missione del Ministro Tajani a Monaco per la Conferenza sulla Sicurezza*, 14 febbraio 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=131662>.

¹⁶ Composto, oltre all’Italia, da Francia, Germania, Polonia, Spagna e Regno Unito. Vedi Ministero degli Esteri, *Ministro Tajani presiede riunione Ministeriale Weimar Plus*, 12 giugno 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=138572>.

¹⁷ Ministero degli Esteri, *Incontro del Ministro Tajani con Jozef Síkela, Commissario Europeo per i Partenariati Internazionali*, 24 marzo 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=133770>.

¹⁸ Sito della Commissione europea: *The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*, https://commission.europa.eu/node/42716_en.

di politiche considerate fondamentali come la Politica agricola comune e quella di Coesione¹⁹.

Il 2025 è stato anche l'anno del rilancio dei rapporti con Berlino in seguito alle elezioni federali tedesche, che hanno portato all'insediamento di un nuovo governo di coalizione guidato dal conservatore Friedrich Merz. Il ritorno al cancellierato della Cdu ha posto fine al periodo di distanza con Roma attraversato durante il mandato del socialdemocratico Olaf Scholz. La posizione dei governi italiano e tedesco è stata convergente sulla natura delle garanzie di sicurezza da offrire all'Ucraina, come anche sulla revisione degli obiettivi della transizione energetica per tenere maggiormente conto della sostenibilità di alcuni settori industriali, in particolare quello automobilistico, e sulla revisione della politica di allargamento. La collaborazione bilaterale è stata riavviata nell'ambito del Piano d'azione Italia-Germania firmato nel 2023 e il 2026 si aprirà con un importante vertice intergovernativo italo-tedesco e una serie di incontri ministeriali tra i due Paesi in vista di un possibile rilancio dell'asse europeo.

Ma è soprattutto con la Francia di Emmanuel Macron che l'Italia ha trovato una convergenza in sede europea, in particolare nel corso dell'ultimo Consiglio europeo di dicembre 2025. Roma ha infatti fornito un appoggio fondamentale alle posizioni francesi su due decisioni cruciali per l'Europa, che avranno conseguenze rilevanti anche nel 2026. Una è quella che ha portato all'adozione di un pacchetto di aiuti all'Ucraina del valore di 90 miliardi di euro attraverso debito comune anziché attraverso l'utilizzo degli asset russi immobilizzati in Belgio²⁰. L'attuazione di questa decisione sarà assicurata mediante lo strumento della cooperazione rafforzata (art. 20 Teu), senza la partecipazione di Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia. L'altra è quella sul rinvio della firma dell'accordo di libero scambio tra UE e Mercosur a gennaio 2026 per ottenere piene rassicurazioni per gli interessi nazionali in materia di politica agricola²¹. Su entrambi i fronti, l'asse italo-francese, incrinato in passato a causa di

¹⁹ Governo, *Consiglio europeo del 18 e 19 dicembre, le Comunicazioni del Presidente Meloni alla Camera*, 17 dicembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30600>.

²⁰ Consiglio europeo, *Consiglio europeo, 18 dicembre 2025, Ucraina*, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/12/19/european-council-18-december-2025-ukraine>.

²¹ Governo, *Il Presidente Meloni a Consiglio europeo*, 19 dicembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30616>.

divergenze ideologiche e di una scarsa affinità personale tra Meloni e Macron, ha surclassato quello tedesco tra la presidenza della Commissione europea e la cancelleria di Berlino.

Il 2026 si apre dunque all'insegna di un indiscusso protagonismo dell'Italia in Europa, pur se non mancano incertezze sulla direttrice dell'azione del governo Meloni nei prossimi mesi. Il tentativo di tenere uniti UE e Usa non ha dato i frutti sperati ed è lecito prevedere un ulteriore peggioramento della situazione. Al contempo, non è ancora emerso dall'azione del governo italiano un chiaro orientamento a rafforzare il processo di integrazione europea, che, stante le permanenti fragilità strutturali del Paese, costituisce un importante interesse nazionale. Resta da chiedersi fino a che punto l'attivismo pragmatico di Meloni riuscirà non soltanto a garantire le priorità immediate della sua agenda politica, ma anche a contribuire al rafforzamento complessivo dell'Unione, orizzonte indispensabile di fronte alle minacce di sicurezza esterne e ai rischi di frammentazione interna.

Box 1. La guerra russa contro l'Ucraina

Nona Mikhelidze

Fin dall'inizio dell'invasione russa su larga scala dell'Ucraina, nel febbraio 2022, l'Italia si è collocata fermamente all'interno di un quadro euro-atlantico, interpretando il conflitto come una sfida diretta alla sicurezza europea, al diritto internazionale e alla tenuta delle alleanze occidentali. Sotto la guida di Giorgia Meloni, questa impostazione non è stata ridefinita, ma confermata negli anni successivi, attraverso una linea di sostegno politico netto a Kyiv, mantenuta tuttavia entro un fragile equilibrio tipico di una coalizione di governo eterogenea, stretta tra impegni internazionali, interessi economici nazionali e un'opinione pubblica profondamente divisa.

A delineare una cornice coerente è intervenuto il presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che ha affermato come "l'Europa e l'Italia restano saldamente al fianco dell'Ucraina [...] con l'obiettivo di una pace equa, giusta, duratura, rispettosa del diritto internazionale, dell'indipendenza, della sovranità, dell'integrità territoriale, della sicurezza ucraine"²², contribuendo a collocare la posizione del governo all'interno di un più ampio consenso istituzionale.

Sul piano concreto, tuttavia, il contributo italiano alla resistenza ucraina è rimasto contenuto rispetto a quello di altri partner occidentali. Secondo l'ultimo aggiornamento dello *Ukraine Support Tracker* del Kiel Institute, che copre le allocazioni di aiuti fino a ottobre 2025, il ruolo dell'Italia appare piuttosto marginale se confrontato con quello dei principali partner europei. Nel periodo compreso tra il 24 gennaio 2022 e il 31 ottobre 2025, l'Italia ha stanziato complessivamente 2,68 miliardi di euro in aiuti bilaterali a favore dell'Ucraina²³.

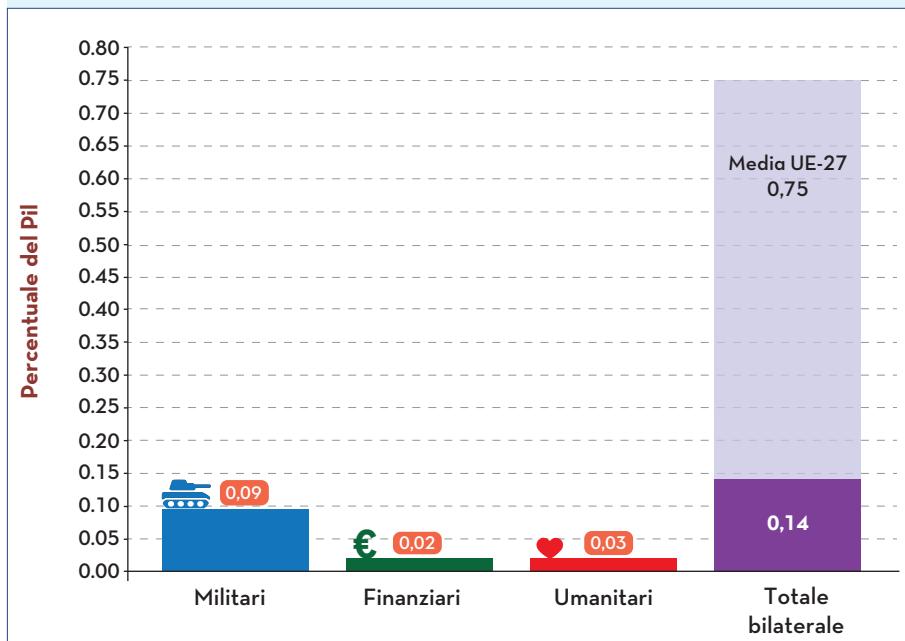
A fine dicembre 2025, il capo di Stato maggiore della Difesa Luciano Portolano ha poi dichiarato che "La Difesa italiana continua a fornire supporto

²² Quirinale, *Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione della cerimonia per lo scambio di auguri di fine anno con il Corpo Diplomatico*, 12 dicembre 2025, <https://www.quirinale.it/elementi/146467>.

²³ Kiel Institute, *Ukraine Support Tracker*, aggiornato al 10 dicembre 2025, <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>.

su base bilaterale all'Ucraina mediante la fornitura di materiali, mezzi ed equipaggiamenti militari autorizzati dagli 11 decreti interministeriali, per un valore complessivo di oltre 3 miliardi di euro".²⁴

**Figura 1 | Contributo italiano all'Ucraina per tipologia di aiuti
(% del Pil, gennaio 2022-ottobre 2025)**



Fonte: Kiel Institute, Ukraine Support Tracker, cit.

Nel dettaglio, secondo i dati del Kiel Institute, gli aiuti militari allocati dall'Italia ammontano a 1,7 miliardi di euro, mentre il sostegno finanziario si ferma a 0,41 miliardi e quello umanitario a 0,57 miliardi. Considerati nel loro complesso, questi contributi rappresentano appena lo 0,14 per cento del Pil italiano, una quota contenuta rispetto al resto dell'Europa. La componente di aiuti veicolata attraverso strumenti dell'Unione europea – inclusi l'assistenza macrofinanziaria e gli interventi della Banca europea per gli investimenti – porta la quota italiana

²⁴ Carli, Andrea, "Portolano: 'Ad oggi l'Italia ha fornito all'Ucraina armi e mezzi per oltre tre miliardi'", in *Il Sole 24 Ore*, 28 dicembre 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/portolano-ad-oggi-l-italia-ha-fornito-all-ucraina-armi-e-mezzi-oltre-tre-miliardi-AIU8HXV>.

complessiva a circa 10,37 miliardi di euro, pari allo 0,56 per cento del Pil (Figura 1). Ancora più limitato risulta il sostegno di bilancio effettivamente erogato: l'Italia ha infatti versato solo 0,32 miliardi di euro a sostegno diretto del bilancio ucraino. Questi dati confermano che, nonostante una retorica politica improntata alla solidarietà con Kyiv e all'allineamento con gli alleati euro-atlantici, l'impegno materiale italiano resta comparativamente contenuto, soprattutto sul piano militare²⁵.

Inoltre, nonostante il sostegno politico a Kyiv, l'Italia è uno dei pochi paesi europei a non aver formalmente aderito al programma Purl (*Prioritised Ukraine Requirements List*), un'iniziativa promossa dalla Nato dopo la sospensione, nell'estate del 2025, del supporto diretto statunitense alle forniture militari all'Ucraina, attraverso la quale gli alleati mettono in comune fondi per acquistare armi di fabbricazione statunitense. Questa esitazione riflette sia un approccio più cauto del governo italiano a investire ulteriori fondi nell'acquisizione di armi per l'Ucraina, sia preoccupazioni interne legate all'impatto politico ed economico di un impegno di questa natura.

Restano tuttavia alcuni contributi rilevanti: la partecipazione al sistema di difesa aerea Samp/T in cooperazione con la Francia e il coinvolgimento nei programmi europei di addestramento delle forze ucraine. Sul piano economico, va inoltre menzionato il prestito agevolato da 100 milioni di euro a Ukrhydroenergo²⁶; sul piano politico, va registrata la proroga (da ultimo confermata con il decreto del Consiglio dei ministri del 29 dicembre 2025) dell'invio dei cosiddetti "pacchetti di aiuto"²⁷, sia pur con un chiaro vincolo – le armi fornite dall'Italia devono essere utilizzate esclusivamente sul territorio ucraino, senza colpire obiettivi in Russia²⁸.

Parallelamente, l'Italia ha sostenuto tutti i diciannove pacchetti di sanzioni dell'Unione europea contro Mosca e ha partecipato alle iniziative multilaterali

²⁵ Ibid.

²⁶ Ministero degli Esteri, *Tajani; firma di accordi per il sostegno al settore energetico dell'Ucraina*, 17 febbraio 2024, <https://www.esteri.it/it/?p=112813>.

²⁷ "Decreto aiuti all'Ucraina, via libera del Cdm. Assente Salvini", in *Sky TG24*, 29 dicembre 2025, <https://tg24.sky.it/politica/2025/12/29/decreto-aiuti-ucraina-cdm>.

²⁸ "L'Italia ribadisce 'Le nostre armi a Kiev possono essere usate solo in Ucraina'", in *Ansa*, 31 maggio 2024, https://www.anса.it/sito/notizie/cronaca/2024/05/31/crosetto-la-costituzione-ci-vieta-luso-di-armi-in-russia_76394d05-d19b-444e-a3a5-870fe371425b.html.

per l'accertamento dei crimini di guerra, anche attraverso il sostegno alla Corte penale internazionale. Roma si è inoltre allineata all'ultima decisione dell'UE di destinare circa 90 miliardi di euro a Kyiv per il biennio 2026-2027, sostenendo il ricorso a nuove risorse comuni piuttosto che spingere per lo scongelamento degli asset russi – una scelta che appare dettata più dalla cautela politica e dal timore di contenziosi legali che da una visione strategica di lungo periodo.

La prudenza interna si inserisce in un contesto internazionale complesso, specie in seguito al ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca a inizio 2025. Le indiscrezioni su un possibile piano statunitense per un cessate il fuoco basato sul congelamento del conflitto, sul dispiegamento di *peacekeeper* europei e su nuove garanzie di sicurezza che ricadrebbero anche sui Paesi europei, hanno costretto l'Italia, come altri Stati membri, a confrontarsi con scelte politicamente delicate. In questo quadro, Roma ha escluso la partecipazione a un'eventuale missione di *peacekeeping* in Ucraina senza l'egida dell'Onu²⁹, pur sottolineando la necessità di un mandato chiaro e di garanzie di sicurezza credibili per Kyiv.

In questo scenario, il rischio di uno slittamento della posizione italiana verso la linea trumpiana è stato paventato, alla luce dell'approccio statunitense sempre più orientato a esercitare pressioni su Kyiv piuttosto che su Mosca. Tale slittamento, tuttavia, non si è concretizzato. Meloni ha mantenuto il governo sulla linea del sostegno all'Ucraina e dell'allineamento europeo, evitando al contempo una rottura con Washington. Emblematico è stato il suo ruolo nell'accompagnare Volodymyr Zelensky agli incontri con Trump insieme ad altri leader europei, per contrastare la narrazione secondo cui sarebbe Kyiv a sabotare la pace e per riportare l'attenzione sulle responsabilità del Cremlino. Parallelamente, la presidente del Consiglio ha adottato una cautela comunicativa, dichiarando di sostenere gli sforzi degli Stati Uniti per porre fine alla guerra: una formula che ha evitato uno scontro diretto con la Casa Bianca, ma che espone l'Italia a un equilibrio fragile.

Accanto alla linea politica ufficiale, permangono ambiguità significative sul piano economico. Nonostante l'adesione formale al regime delle sanzioni occidentali, numerose aziende italiane continuano a operare in Russia.

²⁹ Repubblica, "Soldati in Ucraina, Tajani: 'Possibile partecipazione italiana solo a missione ONU, non NATO né UE'", in YouTube, <https://youtu.be/HqDRpdGk9yM>.

Dall'inizio dell'invasione russa su larga scala nel 2022, le imprese italiane hanno versato oltre un miliardo di euro in tasse alle autorità russe, circa la metà delle quali sarebbe confluita nella spesa militare, contribuendo indirettamente allo sforzo bellico³⁰. Contemporaneamente, il governo italiano ha attivato tavoli istituzionali e interventi operativi per sostenere le aziende italiane ancora attive nel Paese, creando una dinamica che, pur formalmente coerente con il regime delle sanzioni, tiene aperti alcuni canali economici con la Russia³¹.

Nel complesso, la politica italiana sulla guerra in Ucraina sotto il governo Meloni si caratterizza per una coerenza di fondo sul piano politico e diplomatico, accompagnata tuttavia da tensioni irrisolte tra principi dichiarati e pratiche economiche. Queste tensioni si riflettono anche all'interno della maggioranza di governo. Le posizioni critiche sul sostegno militare a Kyiv, in particolare da parte della Lega, stanno diventando sempre più esplicite e sono destinate a intensificarsi con l'avvicinarsi delle elezioni politiche del 2027, anche perché l'elettorato della destra appare complessivamente tra i più contrari agli aiuti militari all'Ucraina³².

Il contesto internazionale, segnato dal ruolo degli Stati Uniti sotto l'amministrazione Trump, accentua ulteriormente le tensioni, evidenziando come la linea italiana sia il risultato di compromessi tra pressioni esterne, interessi nazionali e opinione pubblica, e sia destinata a rimanere al centro del dibattito politico e diplomatico nei prossimi anni. Al tempo stesso, al di là della scarsa incidenza dell'impegno materiale italiano – che colloca Roma tra i Paesi europei con la quota di aiuti militari più ridotta rispetto al Pil – il governo preserva almeno formalmente l'allineamento con Bruxelles, contenendo i costi politici ed economici e rinviando le scelte più divisive a un futuro indefinito.

³⁰ Orlandi, Giorgia, "Italian companies operating in Russia funnel €1 billion in taxes to the Kremlin war machine", in *Euronews*, 11 November 2025, <https://www.euronews.com/business/2025/11/11/italian-companies-operating-in-russia-funnel-1-billion-in-taxes-to-the-kremlin-war-machine>.

³¹ Ministero degli Esteri, *Tajani presiede il "Tavolo Russia" a sostegno delle imprese italiane*, 2 dicembre 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=162159>.

³² "Sondaggio, il 51% degli italiani non crede alle nuove trattative sulla guerra in Ucraina", in *Sky TG24*, 12 dicembre 2025, <https://tg24.sky.it/mondo/2025/12/10/sondaggio-guerra-ucraina>.

Box 2. Le politiche migratorie

Luca Barana

Le politiche migratorie italiane hanno attraversato una fase di consolidamento nel corso del 2025. Se i primi anni del governo guidato da Giorgia Meloni erano stati caratterizzati da un pronunciato attivismo in ambito migratorio, tramite il lancio di iniziative interne, intensi negoziati a livello europeo e accordi con paesi al di fuori dell'Unione europea, gli ultimi dodici mesi hanno visto l'esecutivo impegnato nell'implementazione di alcune delle misure simbolo adottate in precedenza, a partire dal Protocollo d'intesa con l'Albania siglato a novembre 2023. L'Italia è stata anche impegnata nei passaggi preparatori in vista dell'entrata in vigore del Patto europeo su migrazioni e asilo, prevista per giugno 2026.

Un approccio restrittivo alle migrazioni rimane uno dei principali tratti distintivi del governo, con una significativa convergenza sul tema fra le forze politiche della coalizione governativa. Tuttavia, l'esecutivo è sembrato ridimensionare la sovraesposizione mediatica a riguardo, anche a causa di un andamento dei movimenti migratori che è tornato a stabilizzarsi dopo la decisa diminuzione dell'anno precedente. Una tendenza che rischierebbe di evidenziare le difficoltà strutturali delle misure restrittive adottate sinora a livello italiano ed europeo.

L'andamento dei movimenti migratori attraverso il Mediterraneo centrale mostra infatti come le misure di deterrenza introdotte dal governo italiano, e caldeggiate anche dall'UE, abbiano per lo più efficacia nel breve periodo, mentre i loro effetti si fanno più sfumati su orizzonti temporali più lunghi, a causa dell'effetto combinato dei *driver* migratori di carattere sociale, politico ed economico nei paesi di origine e transito come Libia e Tunisia³³. Nel corso del 2025, infatti, il numero di arrivi irregolari di migranti sulle coste italiane (pari a 66.296 persone dal 1° gennaio al 31 dicembre) è stato pressoché identico a quello del 2024 (66.617 arrivi nei dodici mesi)³⁴. Il principale punto di partenza

³³ Okyay, Asli Selin et al. (eds), *Moving Towards Europe. Diverse Trajectories and Multidimensional Drivers of Migration across the Mediterranean and the Atlantic*, Bern, Peter Lang, 2023, <https://www.iai.it/en/node/17446>.

³⁴ Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2025, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2025-12/cruscotto_statistico_giornaliero_31-12-2025.pdf.

dei viaggi verso l'Italia è rimasta la Libia, rispetto alla Tunisia³⁵. Se quindi la cooperazione con le autorità tunisine a valle dell'accordo UE siglato nel 2023 è stata confermata, contribuendo a mantenere modesti gli arrivi dal paese, le politiche italiane ed europee non hanno potuto evitare che la Libia continuasse ad essere un punto nevralgico per gli attraversamenti verso l'Europa.

Figura 2 | Arrivi irregolari in Italia via Mediterraneo centrale (2022-2025)



Fonte: Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 dicembre 2025, cit.

Le politiche di deterrenza del governo italiano rimangono ispirate a un doppio principio di fondo: aumentare i costi dei movimenti migratori nel Mediterraneo e ridurre i benefici che i migranti e richiedenti asilo possono aspettarsi di ricevere in Italia e in Europa. Se alla prima categoria si possono ascrivere gli accordi come quello con la Tunisia, l'azione italiana nel 2025 si è concentrata sulla seconda sfera di interventi.

³⁵ Unhcr, *Italy Weekly Snapshot (10 Nov–16 Nov)*, 17 novembre 2025, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/119658>.

In questo senso va interpretata l’azione di governo a livello UE, dove l’esecutivo ha sostenuto le diverse proposte avanzate dalla Commissione europea a integrazione del Patto su migrazioni e asilo in materia di rimpatri. Se adottate, nelle intenzioni dell’UE queste misure rappresenterebbero non solo strumenti per rendere più efficace il sistema di rimpatrio dei migranti irregolari, visto il basso tasso di rimpatri a livello UE (fermo intorno al 20 per cento)³⁶, ma anche un disincentivo contro nuovi arrivi, prospettando ai potenziali migranti che gli spazi per rimanere irregolarmente in Europa si sono effettivamente ridotti. Il governo Meloni ha accolto nel complesso in modo favorevole la proposta, che introdurrebbe le basi giuridiche per creare dei “*return hubs*” al di fuori del territorio UE da cui gestire il rimpatrio dei migranti irregolari. Rimane però irrisolto il nodo di dover convincere paesi extra-UE a ospitare simili centri sul proprio territorio, che, con la notevole eccezione del già citato accordo con l’Albania, ha costituito sinora una difficoltà pressoché insormontabile per l’UE³⁷.

Proprio l’accordo con l’Albania mostra le difficoltà nell’implementazione di simili accordi con paesi extra-UE. All’interno di tali strutture si svolgono procedure d’asilo sotto la giurisdizione italiana, non albanese. Il loro funzionamento è stato però sostanzialmente bloccato nel 2025 dai pronunciamenti giudiziari sull’applicazione delle procedure accelerate di frontiera, ossia pratiche di gestione delle richieste d’asilo con tempistiche più rapide motivate dall’assunto che i migranti coinvolti provengano da paesi sicuri. Dopo numerosi interventi dei tribunali italiani, anche la sentenza del primo agosto della Corte di giustizia dell’Unione europea ha confermato come tali procedure non possano essere svolte laddove il paese di provenienza del richiedente non sia ritenuto sicuro nell’interezza del suo territorio e per tutte le categorie di persone³⁸. Il governo ha cercato di ovviare a questa problematica rimodulando la funzione delle strutture in Albania in Centri per il rimpatrio, ma anche questa mossa ha già suscitato ricorsi in sede giudiziaria. I migranti ospitati in Albania rimangono dunque poche decine.

³⁶ Commissione europea, *La Commissione propone un nuovo sistema europeo comune di rimpatrio*, 11 marzo 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_724.

³⁷ Dubois, Laura, “Netherlands to send migrants to Uganda in Trump-like deal”, in *Financial Times*, 21 ottobre 2025, <https://www.ft.com/content/e999e0d5-4012-4b66-a9a4-130ae6511b08>.

³⁸ Corte di Giustizia dell’UE, *Protezione internazionale: la designazione di un paese terzo come «paese di origine sicuro» deve poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo*, 1 agosto 2025, <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-08/cp250103it.pdf>.

La vicenda dei centri albanesi ha profonde implicazioni per il futuro. La Corte di giustizia si è espressa sull'ammissibilità delle procedure di frontiera rispetto alle attuali norme UE. Le regole attuali saranno però superate dal Patto su migrazioni e asilo, che introdurrà una definizione di paese sicuro più vicina a quella adottata dall'Italia, come ribadito dalla Corte stessa³⁹. Questo spinge il governo a ritenere che i centri saranno pienamente funzionali quando le nuove norme entreranno in vigore, facendo cadere le motivazioni legali dei blocchi subiti sinora.

In realtà, le sorti di questa iniziativa rimangono comunque incerte, dato che, anche con le nuove regole, è prevedibile che proprio la costruzione dei centri in un paese extra-UE sarà al centro di nuovi procedimenti legali, legati questa volta alle difficoltà per i migranti ad accedere ai servizi di assistenza a causa della lontananza dal territorio italiano. Per di più, anche la portata attuale della sentenza non va sottovalutata, dato che le procedure accelerate di frontiera non si svolgono soltanto nei centri albanesi, ma anche in altre strutture in Italia. Il pronunciamento della Corte ha dunque ripercussioni per l'intero sistema di asilo italiano.

In conclusione, le vicende politiche e giudiziarie del 2025 mostrano come le iniziative del governo rischino di continuare ad affrontare ostacoli in assenza di una visione strutturale sul tema della mobilità. Da un lato il governo ha ribadito l'attenzione ai bisogni del sistema produttivo italiano, confermando le quote per ingressi legali già aumentate negli anni precedenti, ma dall'altro l'investimento maggiore rimane concentrato su misure per ridurre il numero degli arrivi irregolari, che non sempre conseguono risultati in linea con le aspettative. In ogni caso, su questo fronte l'allineamento con la Commissione rimane saldo: l'esecutivo UE ha infatti certificato a novembre che l'Italia resta sottoposta a una "pressione migratoria" significativa⁴⁰, aprendo la strada a forme di solidarietà nell'ambito del Patto a partire dal 2026.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Commissione europea, *La Commissione avvia il primo ciclo annuale di gestione della migrazione nell'ambito del patto sulla migrazione e l'asilo*, 11 novembre 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_2655.

2. Le relazioni transatlantiche

di Riccardo Alcaro¹

Nel quadro burrascoso della relazione transatlantica seguito al ritorno di Donald Trump alla Casa Bianca, l'Italia si è distinta per aver mantenuto una stretta prossimità a Washington senza che ciò si traducesse in roture con i principali partner UE. La premier Giorgia Meloni ha potuto esercitare questo delicato equilibrio facendo leva su due fattori: le credenziali filo-atlantiche ed ‘euro-pragmatiche’ costruite negli anni precedenti, soprattutto attraverso il sostegno all’Ucraina; e la vicinanza ideologica alla destra nazionalista Usa, unita a solidi rapporti personali con Trump e il suo *entourage*.

Un riflesso di questa vicinanza è l’inusuale accesso di cui ha goduto Meloni: quattro incontri bilaterali con Trump e due a margine dei vertici G7 e Nato, oltre ad almeno dieci colloqui telefonici, in larga parte bilaterali. Particolarmente rilevanti sono stati l’abboccamento precedente all’insediamento di Trump nella residenza privata di Mar-a-Lago a inizio anno; l’invito a partecipare, unica leader europea, all’inaugurazione presidenziale; e la visita alla Casa Bianca ad aprile². Numerosi incontri ministeriali e istituzionali hanno fatto da cornice agli scambi di vertice.

Nelle interlocuzioni con Washington, Meloni si è attenuta a tre criteri: evitare critiche frontali all’amministrazione Trump, enfatizzando invece convergenze politiche e affinità ideologiche; scongiurare ritorsioni all’offensiva dei dazi; e prevenire una rottura su sicurezza europea e difesa dell’Ucraina.

Su quest’ultimo fronte, la premier ha partecipato alle ricuciture diplomatiche successive a improvvise iniziative di Trump, in particolare dopo il vertice con

¹ L’autore ringrazia Chiara Leonato, Sara Stella e Valeria Campari, tirocinanti presso il Programma Attori Globali dello IAI, per il prezioso aiuto alla ricerca.

² Bubola, Emma, “Italy’s Prime Minister visits Trump at Mar-a-Lago”, in *The New York Times*, 4 gennaio 2025, <https://www.nytimes.com/2025/01/04/world/europe/italy-donald-trump-meloni-visit.html>; dettagli sugli incontri e i colloqui telefonici Meloni-Trump sono disponibili sul sito del governo: <https://www.governo.it/it/search/node/trump>.

il presidente russo Vladimir Putin in Alaska ad agosto³. Il governo italiano si è anche speso, insieme ai partner europei e all'Ucraina, per rivedere il piano in 28 punti negoziato dall'amministrazione Trump con la Russia, moderandone gli aspetti più problematici⁴. L'impegno italiano a favore dell'Ucraina non è dunque venuto meno con l'avvento di un'amministrazione Usa più fredda verso Kyiv rispetto alla precedente, come alcuni avevano temuto (si veda anche il Box 1).

Meloni ha però articolato il sostegno in modo compatibile con le sensibilità di Washington. Ha insistito sulle responsabilità europee – approvando in sede Nato l'obiettivo di spesa del 5 per cento del Pil in difesa (3,5 per cento) e infrastrutture per la sicurezza (1,5 per cento) (si veda anche il Capitolo 4) – riconoscendo al contempo la leadership americana. Significativamente, l'Italia ha manifestato cautela riguardo all'ipotesi di utilizzare i titoli della Banca centrale russa congelati in Europa per sostenere l'Ucraina, dopo il dissenso esplicito dell'amministrazione Usa, esercitato in particolare sul Belgio (dove è depositata la maggior parte dei titoli) e sui governi amici come quello italiano. Meloni ha potuto avvalersi della strategia della Francia di opporsi all'uso diretto dei titoli russi favorendo invece l'emissione di eurobond ad hoc per non deludere le aspettative americane, restando al contempo coerente con il suo profilo euro-pragmatico⁵.

Nella prospettiva del governo, l'aumento delle spese militari rientra in un più ampio investimento nella relazione transatlantica. L'esecutivo ha pianificato l'acquisto di 25 caccia multiruolo F-35 – alla cui produzione partecipa l'industria italiana – per portare la flotta a 115 velivoli entro il 2035, nonché la creazione in Sicilia della prima scuola europea per piloti di F-35⁶. Ha inoltre autorizzato l'acquisto dagli Stati Uniti di missili aria-terra per 301 milioni di dollari e di sistemi

³ Governo, *Il Presidente Meloni a Washington per il Vertice Trump-Zelensky e con i Leader europei*, 18 agosto 2025, <https://www.governo.it/it/node/29578>.

⁴ Liboreiro, Jorge e Shona Murray, "Berlino, leader europei si impegnano a sostenere militarmente Kiev in caso di futuri attacchi russi", in *Euronews*, 15 dicembre 2025, <https://it.euronews.com/my-europe/2025/12/15/berlino-leader-europei-si-impegnano-a-sostenere-militarmente-kiev-in-caso-di-futuri-attacc>.

⁵ Foy, Henry et al., "How Friedrich Merz's EU summit plan on frozen Russian assets backfired", in *Financial Times*, 19 dicembre 2025, <https://www.ft.com/content/e6d408d6-a7fc-44d8-b7ab-9751c8e53914>.

⁶ "Dal Piemonte alla Sicilia, ecco dove l'F35 Usa parla (o parlerà) Italiano", in *Il Sole 24 Ore*, 3 luglio 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/dal-piemonte-sicilia-ecco-dove-l-f35-usa-parla-o-parlera-italiano-AHwIjfWB>; D'Alessandro, Maria Michela, "F35, l'Italia diventa polo globale per l'addestramento: in Sicilia la prima scuola fuori dagli Usa", in *Euronews*, 2 luglio 2025, <https://it.euronews.com/my-europe/2025/07/02/f35-italia-diventa-polo-globale-per-laddestramento-in-sicilia-la-prima-scuola-fuori-dagli>.

di difesa missilistica per 200 milioni, favorendo anche un accordo per rafforzare l'interoperabilità tra Aeronautica militare e Forze spaziali Usa⁷. Rilevante è inoltre la clausola '*buy transatlantic*' inserita nel decreto sugli appalti pubblici in ambito Ict e cybersicurezza per le infrastrutture critiche, che premia le offerte basate su tecnologie di paesi UE, Nato e *like-minded* (come il Giappone e, in linea con le preferenze di Washington, Israele)⁸. Alcune di queste iniziative, come la possibile partecipazione italiana al piano europeo di acquisto di armi Usa da destinare all'Ucraina, figuravano nell'agenda dell'incontro fra il ministro della Difesa Guido Crosetto e l'omologo Usa Pete Hegseth, previsto per novembre a Washington ma poi rinviato forse per dissidi interni alla coalizione di governo⁹.

Sul fronte mediorientale, l'Italia ha sostenuto il cessate il fuoco fra Israele e Hamas imposto da Trump, manifestando inizialmente una disponibilità di massima a partecipare al *Board of Peace* incaricato di supervisionare l'attuazione del piano di pace e la ricostruzione di Gaza. Ha appoggiato gli Stati Uniti nelle loro repentine oscillazioni verso l'Iran, prima ospitando a Roma due sessioni negoziali sul nucleare tra iraniani e americani e poi sostenendo il bombardamento Usa dei siti nucleari iraniani durante l'aggressione israeliana di giugno (si veda anche il Capitolo 3). Su altri dossier internazionali, dalla Cina (si veda il Box 3 sotto) al blocco navale del Venezuela, volto a rimuoverne il regime, l'Italia ha evitato posizioni disallineate rispetto a Washington.

Accanto all'Ucraina e alla sicurezza europea, il dossier più rilevante ha naturalmente riguardato i dazi. Il governo Meloni ha costantemente spinto in sede UE per evitare rappresaglie. In questo senso, la scelta europea di accantonare i controdazi già approvati e accettare un'imposta doganale del 15 per cento (che sale al 50 per cento per acciaio e alluminio) è in linea con la posizione italiana di limitare il danno offrendo concessioni alternative a Washington.

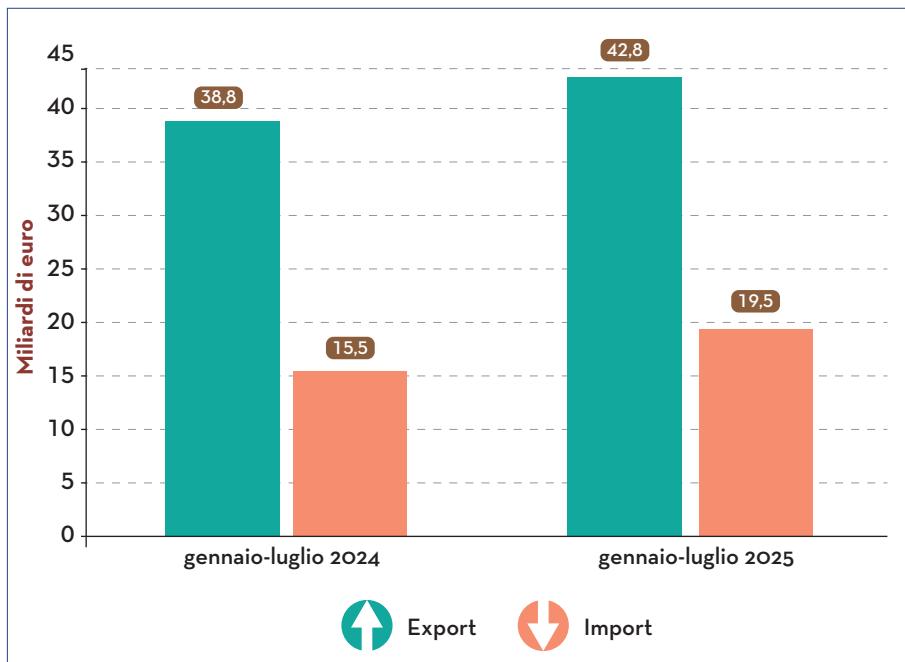
⁷ Sarcina, Giuseppe, "L'Italia ha comprato armi americane per 2,2 miliardi di euro negli ultimi due anni, ecco perché", in *Corriere della Sera*, 6 dicembre 2025, https://www.corriere.it/off-the-record-giuseppe-sarcina/25_dicembre_06/italia-armi-usa-2-miliardi-dd8befc8-b12e-447d-9ee1-fa9e34206xlk.shtml; De Robertis, Marco, "La nuova intesa di Avio che rafforza il legame tra Roma e Washington", in *Formiche*, 11 novembre 2025, <https://formiche.net/?p=1724960>.

⁸ "Italy launches 'Buy Transatlantic' tech procurement law", in *Decode39*, 6 maggio 2025, <https://decode39.com/10677/italy-launches-buy-transatlantic-tech-procurement-law>.

⁹ Attianese, Lorenzo, "Giallo sulla visita negli Usa saltata. Crosetto: 'Impegnato su Kiev'", in *Ansa*, 12 novembre 2025, https://www.anса.it/sito/notizie/dirette_live/2025/11/12/question-time-all-a-camera-con-i-ministri-calderoli-crosetto-ciriani-e-ursa_0366690c-5711-4c0b-b0e9-c720d3d028c2.html.

Roma ha così sostenuto in sede G7 la rimodulazione dell'imposta minima globale, che esenta in larga misura le compagnie americane, nonostante l'impianto originario della misura fosse volto a tassarle nei paesi in cui generano profitti¹⁰.

Figura 3 | Commercio Italia-Usa (gennaio-luglio 2024 vs. gennaio luglio 2025)



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

Per l'Italia, i dazi potrebbero risultare particolarmente gravosi dato il peso delle esportazioni sull'economia nazionale, soprattutto verso gli Stati Uniti (nel 2024 il secondo mercato dopo la Germania). I dati delineano però un quadro incompleto e contraddittorio. Nel periodo gennaio-luglio 2025 l'export verso gli Stati Uniti è cresciuto rispetto allo stesso periodo del 2024 (42,8 miliardi di euro contro 38,8), così come l'import (19,5 miliardi contro 15,5) (Figura 3)¹¹.

¹⁰ "Accordo G7 sulla global minimum tax con esenzioni per gli Usa", in Ansa, 28 giugno 2025, https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2025/06/28/accordo-g7-sulla-global-minimum-tax-con-esenzioni-per-gli-usa_75022ee1-29d4-4ff2-8a75-c32cf1b05d8d.html.

¹¹ InfoMercatiEsteri, *Scambi commerciali (USA)*, https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=55.

Ad agosto l'Istat ha però registrato un brusco calo del 21 per cento, seguito a settembre da una ripresa trainata da chimica e farmaceutica (secondo settore per valore, circa 10 miliardi nel 2024, dopo macchinari e apparecchiature che hanno sfiorato i 13 miliardi di euro)¹². Nel complesso, le imprese segnalano un calo degli ordini e rendimenti decrescenti.

L'Italia si è mosso anche sul fronte degli investimenti. Stellantis ha annunciato un piano da 13 miliardi di dollari in quattro anni, volto ad aumentare del 50 per cento la sua produzione automobilistica negli Stati Uniti e creare cinquemila posti di lavoro¹³. L'italiana Msc è in prima linea nel consorzio italo-americano Terminal Investment Ltd per l'acquisto dei porti panamensi oggi controllati dalla CK Hutchison Holdings di Hong Kong, una priorità per l'amministrazione Trump nel ristabilire l'esclusiva egemonia Usa nelle Americhe¹⁴. Fincantieri ha proseguito gli investimenti in tre cantieri in Wisconsin, nonostante una riconfigurazione del modello di fregata per la Marina Usa¹⁵. Avio ha siglato accordi con Raytheon e Lockheed Martin per la produzione di motori a propellente solido¹⁶. Leonardo ha ottenuto commesse per 120 milioni di dollari per sistemi avanzati di gestione bagagli in due aeroporti Usa, mentre Leonardo Drs e il partner franco-tedesco Knds hanno proposto all'esercito Usa l'obice Caesar¹⁷. Di particolare rilievo sono anche l'accordo tra Eni e Cfs per l'acquisto di energia da fusione nucleare per 1 miliardo di dollari e l'intesa ventennale di Eni con Venture Global per il gas naturale liquefatto, che consolida la dipendenza italiana dal gas americano in parziale sostituzione di quello russo¹⁸. Questi

¹² Miranda, Lucio, "Andamento dell'interscambio commerciale Italia-USA", in *ExportUSA*, 15 dicembre 2025, <https://www.exportusa.us/statistiche-esportazioni-Italia-stati-uniti-2020.php>.

¹³ "Stellantis investirà 13 miliardi di dollari negli Usa", in *Ansa*, 14 ottobre 2025, https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2025/10/14/stellantis-investira-13-miliardi-di-dollari-negli-usa_232a3934-d23f-49a9-b336-3eeda88d6ecd.html.

¹⁴ "TiL (gruppo MSC), con BlackRock e GIP, acquisirà l'80% di Hutchison Ports", in *InforMARE*, 4 marzo 2025, <https://www.informare.it/news/gennews/2025/20250328-consorzio-TiL-BlackRock-GIP-acquisira-80pc-Hutchison-Ports.asp>.

¹⁵ Romano, Luigi, "Come leggere la trasformazione dell'accordo tra Fincantieri e Us Navy per le Fregate Constellation", in *Formiche*, 26 novembre 2025, <https://formiche.net/?p=1727978>.

¹⁶ De Robertis, Marco, "La nuova intesa di Avio che rafforza il legame tra Roma e Washington", in *Formiche*, 11 novembre 2025, <https://formiche.net/?p=1724960>.

¹⁷ de Forcade, Raoul, "Leonardo, contratti da 120 milioni per due progetti in aeroporti Usa", in *Il Sole24 Ore*, 19 dicembre 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/leonardo-contratti-120-milioni-due-progetti-aeroporti-usa-AIQyHWU>; De Robertis, Marco, "Leonardo drs e Knds, l'asse europeo che mira all'artiglieria Usa", in *Formiche*, 15 ottobre 2025, <https://formiche.net/?p=1719500>.

¹⁸ Zappolini, Gianluca, "Nuova elettricità per l'Italia. La sponda americana nell'accordo tra Eni e Cfs", in *Formiche*, 22 settembre 2025, <https://formiche.net/?p=1714678>; Eni, *Eni annuncia un accordo ventennale per l'acquisto*

sviluppi si inseriscono nella crescita degli investimenti diretti italiani negli Stati Uniti, pari a 7,7 miliardi di euro nel 2024, con uno stock vicino ai 72¹⁹. Gli investimenti americani in Italia restano invece modesti: nel 2024 ammontavano a poco meno di 15 miliardi di euro, con flussi pari a soli 2,5 miliardi²⁰.

Nel complesso, nel corso del 2025, l'approccio di Meloni le ha consentito di restare nelle grazie dell'amministrazione Trump. La premier è indicata dalla destra nazionalista Usa come partner naturale, al punto che una versione non pubblicata della strategia di sicurezza nazionale citava l'Italia, insieme ad Austria, Polonia e Ungheria, come possibile leva di scardinamento dell'UE²¹.

Come dimostra la sua partecipazione virtuale alla Cpac, la conferenza annuale dei conservatori americani (che nel 2026 potrebbe svolgersi in Italia), Meloni condivide con la destra Usa la visione di un Occidente come comunità di nazioni sovrae legate da storia, cultura e cristianesimo, con gli Stati Uniti al vertice²². Ciò ha rafforzato l'inclinazione filo-atlantica della premier senza però tradursi in una contrapposizione all'UE, pragmaticamente considerata uno strumento di tutela e ampliamento dell'influenza nazionale, pur in assenza di una forte vocazione idealista a una maggiore integrazione (si veda anche il Capitolo 1).

In conclusione, pur non avendo evitato – come il resto d'Europa – i costi legati ai dazi e al parziale disimpegno Usa dall'Ucraina, l'Italia è riuscita a rafforzare la relazione con Washington, sebbene su basi più incerte rispetto al passato.

di gas naturale liquefatto con Venture Global, 16 luglio 2025, <https://www.eni.com/it-IT/media/comunicati-stampa/2025/07/eni-annuncia-accordo-ventennale-per-acquisto-gas-naturale-liquefatto-venture-global.html>.

19 Banca d'Italia, *Investimenti diretti per paese controparte*, aggiornati al 2024, 3 novembre 2025, <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/investimenti-diretti>.

20 Ibid.

21 Ziccarelli, Kristen, "An Italian ally in defense of the West", in *AFPI Issue Briefs*, 17 settembre 2025, <https://www.americafirstpolicy.com/issues/an-italian-ally-in-defense-of-the-west>; Myers, Meghan, "Make Europe Great Again' and more from a longer version of the National Security Strategy", in *Defense One*, 10 dicembre 2025, <https://www.defenseone.com/policy/2025/12/make-europe-great-again-and-more-longer-version-national-security-strategy/410038>.

22 "Cpac, Meloni alla convention dei conservatori Usa", in *TgCom24*, 23 febbraio 2025, https://www.tgcom24.mediaset.it/mondo/cpac-meloni-schlapp-trump-convention-usa_94106702-202502k.shtml; Mastrolilli, Paolo, "Schlapp: 'Porteremo in Italia la prossima conferenza Maga, ma servono fondi e la premier'", in *Repubblica*, 7 dicembre 2025, https://www.repubblica.it/politica/2025/12/07/news/schlapp_organizzatore_cpac_conservatori_italia-425026925.

Box 3. L'Indo-Pacifico

Francesca Maremonti

Nel corso del 2025, l'agenda del governo italiano nella regione dell'Indo-Pacifico si è sviluppata su diverse direttive: cautela nei confronti di Pechino, continuità nei rapporti con i partner strategici della regione, rinnovata ambizione nell'area dell'"Indo-Mediterraneo".

Le crescenti frizioni tra Washington e Pechino, innescate dal *Liberation Day* della seconda amministrazione Trump e scandite da successivi round negoziali, hanno imposto un nuovo ritmo ai rapporti tra il governo italiano e la Repubblica Popolare. L'esecutivo Meloni ha adottato una postura più cauta, accompagnata da un evidente rallentamento dell'intensità delle relazioni bilaterali sino-italiane. Dopo l'incontro a Pechino tra il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Matteo Salvini e il suo omologo cinese²³, il colloquio tra la presidente del Consiglio e il primo ministro Li Qiang a Johannesburg a margine del Vertice G20 ha rappresentato il principale momento di interlocuzione istituzionale del 2025²⁴. Il quadro del 2025 appare così in netto contrasto con la fitta sequenza di visite di alto livello del 2024 – prime fra tutte quelle del presidente della Repubblica Sergio Mattarella e della stessa presidente del Consiglio Meloni – volte a ridefinire e rilanciare i rapporti con Pechino, dopo il mancato rinnovo del memorandum d'intesa sull'iniziativa Belt and Road a fine 2023.

Anche se l'incontro Meloni-Li ha offerto l'occasione per riaffermare formalmente l'impegno bilaterale nell'ambito del "Piano d'azione per il rafforzamento del Partenariato strategico globale Cina-Italia (2024-2027)", la cooperazione tra Roma e Pechino appare sempre più ricalibrata sull'agenda statunitense. Nel corso del 2025, il governo ha infatti intensificato i meccanismi di controllo sugli investimenti cinesi in Italia e sulle imprese italiane a partecipazione cinese (stimate in circa 700), con particolare attenzione ai settori considerati strategici.

²³ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Italia-Cina, Salvini incontra il ministro dei trasporti cinese Liu Wei*, 10 luglio 2025, <https://www.mit.gov.it/node/20878>.

²⁴ Governo, *Il Presidente Meloni incontra il Primo Ministro cinese Li Qiang*, 22 novembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30398>.

La Cina rappresenta un fattore determinante per il posizionamento dell'Italia nell'Indo-Pacifico. Nel corso del 2025, il governo Meloni ha confermato la volontà di mantenere un coinvolgimento attivo nella regione, combinando, da un lato, l'intenzione di segnalare a partner strategici e Paesi amici il proprio impegno a contribuire alla stabilità regionale e, dall'altro, un approccio prudente volto a evitare frizioni dirette con Pechino.

Tuttavia, l'agenda del governo italiano si inserisce in un quadro ancora privo di una Strategia nazionale per l'Indo-Pacifico che definisca sfide e priorità, obiettivi strategici e meccanismi di cooperazione. Nonostante alcuni progressi nel 2025 – come l'approvazione del documento conclusivo dell'"Indagine conoscitiva sulla proiezione dell'Italia e dei Paesi europei nell'Indo-Pacifico"²⁵, avviata nel 2023 – l'Italia resta l'unico Paese del G7 a non aver pubblicato una strategia dedicata.

In assenza di un quadro organico, l'azione italiana prosegue quindi soprattutto attraverso relazioni bilaterali e cooperazioni settoriali in ambiti di rilevanza strategica. Rientrano in questa logica l'intento di rafforzare la cooperazione in materia di difesa e intelligenza artificiale con la Corea del Sud²⁶ e la prospettiva di una visita della presidente del Consiglio alla neo-insediata primo ministro giapponese Sanae Takaichi nel gennaio 2026²⁷.

Un ulteriore elemento di continuità è rappresentato dalla cooperazione militare dell'Italia nelle acque dell'Indo-Pacifico, finalizzata a preservare la libertà di navigazione e a tutelare le linee di comunicazione marittime di questo bacino strategico. Il 2025 si è aperto, infatti, con il dispiegamento della fregata *Marceglia* nell'Indo-Pacifico, segnando il terzo anno consecutivo delle missioni della Marina Militare italiana, con partecipazione dell'Aeronautica, nella regione. A Bali, nel febbraio 2025, la *Marceglia* ha preso parte alla Multilateral Naval Exercise Komodo 2025, esercitazione a carattere umanitario

²⁵ Camera-Commissione Affari esteri, *Indagine conoscitiva sulle tematiche relative alla proiezione dell'Italia e dei Paesi europei nell'indo-pacifico*, https://www.camera.it/leg19/1101?idLegislatura=19&idCommissione=&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&annoMese=&breve=c03_indo_pacifico.

²⁶ Governo, *Incontro con il Presidente della Corea del Sud*, 24 settembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/29835>.

²⁷ "Premier Meloni in visita a Tokyo a gennaio", in *Ansa*, 25 novembre 2025. https://www.anса.it/sito/notizie/topnews/2025/11/25/premier-meloni-in-visita-a-tokyo-a-gennaio_2a18571e-138c-4412-beceb00a14b94c86.html.

che ha coinvolto le marine di 38 Paesi, rafforzando il contributo dell'Italia all'architettura di sicurezza regionale²⁸.

La missione navale ha inoltre fornito una piattaforma per sostenere la strategia italiana di espansione nel mercato della difesa e nell'industria navale asiatica. La tappa a Manila ha aperto un dialogo sulla possibile partecipazione dell'industria italiana, in particolare Fincantieri, al progetto di modernizzazione della flotta filippina²⁹. Inoltre, in concomitanza con l'esposizione Indo Defense 2025, è stata annunciata la vendita della storica portaerei italiana *Garibaldi* all'Indonesia³⁰. Queste iniziative confermano come la proiezione militare italiana nell'Indo-Pacifico svolga una funzione non solo di sicurezza e presenza strategica, ma anche di sostegno agli interessi industriali e diplomatici nazionali.

Nel quadro dell'impegno italiano nell'Indo-Pacifico, il sottosegretario alla Difesa Matteo Perego di Cremonago ha in ogni caso sottolineato che l'"area di interesse prioritario" dell'Italia rimane il "Mediterraneo allargato"³¹. Nel 2025 il governo Meloni ha quindi dimostrato una rinnovata attenzione verso il cosiddetto Indo-Mediterraneo: il quadrante nord-occidentale dell'Oceano Indiano dove convergono Mediterraneo allargato e Indo-Pacifico. Questa attenzione si è materializzata in un sensibile rafforzamento dello sforzo diplomatico e istituzionale nel quadrante.

Emblematica è stata l'ulteriore intensificazione dei rapporti con l'India, con la visita della sottosegretaria Maria Tripodi nel febbraio 2025, l'incontro tra la presidente del Consiglio e il primo ministro Narendra Modi a margine del vertice G20, nonché le due missioni del ministro degli Esteri Antonio Tajani in India, ad aprile e dicembre, con tappe a Nuova Delhi e Mumbai. Queste iniziative, collocate nel quadro del Piano d'azione strategico congiunto 2025-2029,

²⁸ Marina Militare, *Dual use e cooperazione internazionale per nave Marceglia in Indonesia*, 14 febbraio 2025, <https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20250214-komodo-2025-Dual-use-cooperazione-internazionale-nave-Marceglia-Indonesia.aspx>.

²⁹ Marina Militare, *Naval diplomacy e cooperazione bilaterale per Nave Marceglia a Manila*, 24 marzo 2025, https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20250324_Nave_Marceglia_Manila.aspx.

³⁰ Pace, Lorenzo, "Navi, l'Italia vende all'Indonesia la portaerei Garibaldi: sarà usata per i droni", in *Il Sole 24 Ore*, 24 settembre 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/navi-l-italia-vende-all-indonesia-portaerei-garibaldi-sara-usata-i-droni-AHTq6loC>.

³¹ Peruzzi, Luca, "La campagna di proiezione operativa nell'Indo-Pacifico della FREMM Marceglia", in *Analisi Difesa*, 3 febbraio 2025, <https://www.analisisdifesa.it/?p=182864>.

sono state orientate a rafforzare la cooperazione nei settori individuati come prioritari, fra cui transizione energetica, connettività, manifattura avanzata e difesa.

Il rafforzamento della cooperazione bilaterale risponde anche alle esigenze di rilancio dell'India-Middle East-Europe Economic Corridor (Imec), l'ambizioso progetto che vede India e Italia come terminali di un corridoio economico che connette Asia meridionale, Medio Oriente e Paesi del Golfo all'Europa. Dopo una fase di stallo, Roma sembra intenzionata a rinnovare il proprio impegno su questo dossier strategico di lungo periodo. L'istituzione del ruolo di inviato speciale italiano per il corridoio Imec, con la nomina dell'ambasciatore Francesco Talò in aprile 2025, rappresenta un segnale politico rilevante. Questo rinnovato impegno si inserisce in un contesto internazionale segnato da crescenti frizioni nei rapporti tra India e Stati Uniti e, in parallelo, dal possibile rafforzamento dell'asse tra India e Unione europea, specie tramite i negoziati per un accordo di libero scambio che, pur procedendo a rilento, è atteso nel 2026.

3. Gli scenari in Medio Oriente e Africa

di Maria Luisa Fantappiè

Nel 2025 il Medio Oriente è stato forse la regione che più ha messo alla prova il governo di Giorgia Meloni, offrendo al contempo significative opportunità per definire la politica estera dell'Italia. Nel corso dell'anno, il conflitto a Gaza ha mobilitato le opinioni pubbliche globali ed europee – inclusa quella italiana. La questione ha quindi assunto centralità nel dibattito di politica interna (e non solo estera) del paese, spingendo il governo a definire in modo più chiaro posizioni e linea politica in risposta alle critiche delle piazze e dell'opposizione.

Dalle crisi mediorientali sono tuttavia emerse anche opportunità per rafforzare le sinergie con attori regionali di rilievo strategico, in particolare alcuni paesi del Golfo. Tali sinergie trovano fondamento nel condiviso interesse per la stabilità della regione e per la risoluzione delle sue crisi, così come nel desiderio di far leva sulle relazioni privilegiate con Washington per elevare il proprio status geopolitico nelle rispettive regioni: in Europa per l'Italia, in Medio Oriente per Arabia Saudita, Qatar ed Emirati Arabi Uniti.

Insomma, il 2025 è stato un anno cruciale per la definizione della politica italiana verso il Medio Oriente, sia in risposta alla crescente centralità di Gaza nel dibattito interno, sia sotto l'impulso di una (nuova) triangolazione tra Italia, Stati Uniti e paesi del Golfo sulle crisi più urgenti della regione – dalla ricostruzione a Gaza, all'ordine nel Levante arabo (Siria e Libano) al futuro politico del regime degli Ayatollah in Iran.

Il conflitto a Gaza resta un difficile banco di prova. Per circa un anno dopo il massacro del 7 ottobre 2023, l'Italia aveva mantenuto una postura attendista che oscillava tra iniziative umanitarie per la popolazione a Gaza e l'assenza di una ferma denuncia (e misure) verso Israele¹. Durante il primo anno di

¹ Vedi Fantappiè, Maria Luisa, "L'Italia e la guerra in Medio Oriente", in Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (a cura di), *L'Italia nell'anno delle grandi elezioni. Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2024*, Roma, IAI, gennaio 2025, p. 35-41, <https://www.iae.it/it/node/19396>.

guerra, l'Italia aveva sì messo il freno alla stipula di nuovi contratti con Israele², riducendo drasticamente il commercio di armamenti rispetto al decennio precedente, ma era rimasta uno dei principali fornitori di materiali a "doppio uso" che possono essere impiegati anche per fini bellici³.

Anche in campo umanitario sono emerse contraddizioni. Alle iniziative umanitarie – come la nave *Vulcano*, le centinaia di tonnellate di aiuti lanciati per via aerea e le borse di studio per giovani palestinesi⁴ – si è affiancata la decisione di bloccare i finanziamenti italiani a Unrwa – l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'impiego dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente – poi riattivati solo in modo parziale fuori da Gaza, in Cisgiordania e nei campi palestinesi in Libano, Giordania e Siria⁵. L'Italia ha ripetutamente dichiarato sostegno alla soluzione a due Stati, mantenendosi prudente nel riconoscimento dello Stato di Palestina e, in sede multilaterale (Assemblea generale delle Nazioni Unite), astenendosi su risoluzioni che chiedevano un cessate il fuoco nella Striscia e il riconoscimento della Palestina come qualificata a essere membro dell'Onu⁶. Insomma, per più di un anno dal 7 ottobre il tentativo è stato quello di un difficile equilibrismo tra rispetto del diritto umanitario internazionale e mantenimento delle storiche relazioni con Israele.

Nel corso del 2025 il conflitto di Gaza ha acquisito centralità nel dibattito della politica interna italiana, rendendo più difficili gli equilibri dei mesi precedenti. Soprattutto durante l'estate, le immagini della guerra, distruzione e carestia a Gaza, e il numero delle vittime arrivato fino a 70.000⁷ delle quali

² Governo, *Consiglio europeo del 17-18 ottobre: intervento di replica al Senato del Presidente Meloni*, 15 ottobre 2024, <https://www.governo.it/it/node/26808>.

³ Ad esempio, cordoni detonanti, nitrato di ammonio e trizio. Vedi Brunelli, Elisa, "L'Italia ha inviato a Israele materiali chiave per esplosivi e armi nucleari", in *Altreconomia*, n. 283 (luglio/agosto 2025), <https://altreconomia.it/italia-ha-inviato-a-israele-materiali-chiave-per-explosivi-e-armi-nucleari>.

⁴ Vedi Ministero degli Esteri, *Food for Gaza. L'impegno umanitario dell'Italia*, 9 dicembre 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=147745>; Ministero della Difesa, *Conclusa la "Solidarity Path Operation 2", distribuite oltre 100 tonnellate di aiuti umanitari alla popolazione civile della Striscia di Gaza*, 19 agosto 2025, <https://www.difesa.it/primopianoprimo-volo-in-decollo-per-il-lancio-con-paracadute-di-aiuti-umanitari-nella-striscia-di-gaza/77065.html>.

⁵ "Tamara Alrifai e l'UNRWA: le sfide e il ruolo nel futuro di Gaza", in *AffarInternazionali*, 22 dicembre 2025, <https://www.affarinternazionali.it/?p=115558>.

⁶ Sulle astensioni Italia si veda "Assemblea Generale adotta risoluzione per cessate il fuoco a Gaza; l'Italia si astiene", in *Onuitalia*, 27 ottobre 2023, <https://onuitalia.com/?p=86579>; "Palestina qualificata come membro dell'ONU": l'Italia si astiene in Assemblea Generale", in *Onuitalia*, 10 maggio 2024, <https://onuitalia.com/?p=88924>.

⁷ Cook, James, "More than 70,000 killed in Gaza since Israel offensive began, Hamas-run health

oltre 20.000 bambini⁸, diffusi attraverso vecchi e nuovi media, hanno suscitato orrore e solidarietà tra molti italiani di diversa età e orientamento politico. Gaza è così diventata un magnete che ha fatto riaffiorare tensioni interne alla politica e alla società italiane che in realtà poco hanno a che vedere con il conflitto in Medio Oriente. Tra settembre e novembre, l'Italia ha visto tra le più importanti manifestazioni di piazza e scioperi a tema in Europa. Le proteste per Gaza, pur sospinte da un genuino sentimento di solidarietà, canalizzavano una frustrazione verso le istituzioni e la classe politica, così come le irrisolte tensioni tra militanza di sinistra (fortemente schierata per Gaza) ed elementi della destra (apertamente schierata dalla parte di Israele) attualmente al governo. La solidarietà per Gaza si è trasformata anche in una critica al governo in carica, rianimando sentimenti antimperialisti della sinistra globale.

Di fronte a questi sviluppi, il governo Meloni ha seguito una linea di particolare cautela verso la questione palestinese, con una strategia volta a tentare di diventare (soprattutto dopo l'insediamento di Trump a Washington) un attore chiave del processo di ricostruzione di Gaza – capace di mantenere il dialogo aperto con tutti gli interlocutori del mondo arabo. Nel 2025 il governo ha quindi investito maggiormente nel definire una linea d'azione nei confronti del conflitto, cercando di fare dell'ambiguità della propria postura una forza. I canali con Israele sono rimasti aperti. Invece di seguire Spagna, e poi Francia e Regno Unito, nel riconoscere lo Stato di Palestina, l'Italia si è detta disposta a procedere al riconoscimento solo dopo il rilascio degli ostaggi da parte di Hamas e solo dopo che Hamas stessa verrà esautorata da ogni posizione di governo⁹. Insieme alla Germania, a maggio l'Italia si era inoltre opposta alla revisione del patto di associazione tra Europa e Israele in sede di Consiglio Esteri-Difesa¹⁰.

Al contempo, la sintonia personale e ideologica tra Trump e Meloni ha reso la premier un attore di spicco in Europa per promuovere il piano in venti punti

ministry says", in *BBC News*, 30 novembre 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c8e97kl240lo>.

⁸ Vedi Save the Children, *Gaza: Save the Children, 20.000 bambini uccisi in 23 mesi di guerra. Più di uno ogni ora*, 6 settembre 2025, <https://www.savethechildren.it/node/101453>.

⁹ Governo, *L'intervento del Presidente Meloni all'80^a Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, 24 settembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/29842>.

¹⁰ "Ue: sì alla revisione dell'accordo di associazione con Israele. Ma Italia e Germania votano contro", in *Repubblica*, 20 maggio 2025, https://www.repubblica.it/esteri/2025/05/20/news/ue_israele_accordo_di_associazione_germania_hanno_votato_contro-424454344.

per Gaza del presidente Usa, varato a fine settembre. L'Italia ha cercato di posizionarsi come interlocutore influente per i paesi del mondo arabo – Egitto, Giordania, Arabia Saudita – che aspirano ad avere un ruolo nel futuro della Striscia. Alle critiche di immobilismo e mancata presa di posizione, il governo di Giorgia Meloni ha risposto mettendo in luce il ruolo, pressoché unico, che l'Italia si sta ritagliando nel contesto dei negoziati sul futuro di Gaza. La visita del presidente dell'Autorità nazionale palestinese, Mahmoud Abbas, a Roma e alla manifestazione Atreju, convention annuale del partito della presidente del Consiglio, evidenzia il tentativo del governo di crearsi uno spazio di influenza sul dossier palestinese¹¹. Restano irrisolte le tensioni generate dal conflitto, soprattutto in alcuni ambienti della militanza, come ha messo in luce una recente inchiesta che vede alcuni gruppi di sostegno a Gaza accusati di collaborazione con Hamas e il dibattito politico che ne è seguito¹².

Il Medio Oriente è stato però anche un terreno di opportunità per la politica estera italiana. Da anni ormai il concetto di “Mediterraneo allargato” circola nei ministeri, nelle università e nei centri di ricerca in Italia, spesso con qualche difficoltà a trovare un’applicazione concreta. Con Trump alla Casa Bianca e una leadership europea debole, divisa ma soprattutto poco accreditata a Washington, il governo Meloni e l’Italia sono diventati (forse come mai prima) un “player” di riferimento in Europa per portare avanti una politica verso il Mediterraneo e il Medio Oriente. Il Piano Mattei, lanciato nel 2023 (si veda il Box 4) è stato una prima mossa in questa direzione.

Nel corso del 2025, le ripetute crisi mediorientali hanno offerto a Roma altrettante opportunità di proporsi come interlocutore per gli Stati Uniti e di approfondire le relazioni con le leadership delle medie potenze del Golfo alleate di Washington, ottenendo un ruolo nella definizione di un nuovo Medio Oriente. Questa dinamica è emersa in almeno tre circostanze. Anzitutto, nei negoziati sul programma nucleare iraniano che hanno preceduto l’inizio della cosiddetta guerra dei dodici giorni tra Israele e Repubblica Islamica a giugno.

11 “Meloni con Abu Mazen ad Atreju: ‘La sua presenza conferma la centralità dell’Italia’”, in *RaiNews*, 12 dicembre 2025, <https://www.rainews.it/maratona/2025/12/trump-lavoriamo-duramente-per-gaza-59-stati-ci-sostengono-896cd4a3-5ade-4650-bb42-fe0a54d7e146.html>.

12 Polizia di Stato, *Terrorismo: colpita rete italiana di Hamas, 9 arresti e sequestri per 8 milioni di euro*, 27 dicembre 2025, <https://www.poliziadistato.it/articolo/terrorismo--colpita-rete-italiana-di-hamas--9-arresti-e-sequestri-per-8-milioni-di-euro>.

Tra aprile e maggio, infatti, Roma aveva ospitato l'inviaio speciale statunitense Steve Witkoff e la delegazione iraniana per due volte alla sede dell'Ambasciata dell'Oman, fornendo quindi una sede per l'incontro. Pur non essendo parte degli E3 (Francia, Gran Bretagna e Germania) che avevano sottoscritto l'accordo nucleare nel 2015 (Jcpoa), ospitando i nuovi negoziati l'Italia ha rafforzato il suo profilo di mediazione, lasciando aperta la porta al dialogo con Teheran. In questo Roma si è differenziata dalle capitali degli E3, che avevano rifiutato il dialogo prima della guerra per poi reimporre le sanzioni sulla Repubblica Islamica a settembre. Il non essere parte del gruppo E3, tradizionalmente considerato una debolezza di Roma, si è quindi trasformato in un punto di forza nel nuovo scenario, che potrebbe vedere l'Italia in una posizione privilegiata in Europa per avere un ruolo nei difficili negoziati tra Washington e Teheran¹³.

Una seconda circostanza di crisi e opportunità è stata il già citato piano in venti punti di Trump per Gaza. Come accennato, anche in questo caso l'Italia è diventata un interlocutore di riferimento per Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Qatar per collaborare alle varie fasi di attuazione del piano. Nel corso dell'anno Roma ha approfondito i legami bilaterali con ciascuno di questi paesi. Da segnalare sono stati il viaggio della premier in Arabia Saudita e l'incontro con il principe ereditario saudita Bin Salman¹⁴. A questo si sono aggiunte visite in Bahrein e un approfondimento dei rapporti con gli Emirati Arabi Uniti e il Qatar in ambito di difesa e commerciale. Infine, proprio a dicembre, l'Italia è stata invitata come ospite d'onore a un incontro del Consiglio di cooperazione del Golfo, costituito da Arabia Saudita, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Bahrein, Oman e Kuwait¹⁵. Questi paesi sono interlocutori di prim'ordine per definire la stabilità del Levante arabo, in particolare la delicata transizione politica in Siria dopo la caduta del regime di Bashar al Assad, così come quella in Libano dopo la decapitazione della leadership di Hezbollah.

Insomma, sia pur per ragioni contingenti, la presenza di un'amministrazione Trump amica e la concomitante debolezza delle istituzioni e capitali europee

¹³ Fantappiè, Maria Luisa, "I colloqui USA-Iran e il ruolo dell'Italia", in *AffarInternazionali*, 19 aprile 2025, <https://www.affarinternazionali.it/?p=112661>.

¹⁴ "Saudi crown prince receives Italian PM in AlUla", in *Arab News*, 26 gennaio 2025, <https://www.arabnews.com/node/2587883>.

¹⁵ "Italy eyes deeper Gulf partnership as Meloni attends GCC summit in Bahrain", in *Al Arabiya*, 3 dicembre 2025, <https://ara.tv/9dtri>.

hanno fornito l'opportunità all'Italia di dare sostanza al concetto di Mediterraneo allargato. Nell'orizzonte politico c'è anche l'idea di collegare questo impulso di politica estera verso il Medio Oriente con il nuovo ruolo italiano in Africa legato al Piano Mattei. Resta da vedere se l'intento del governo sarà quello di dare priorità al coltivare le relazioni bilaterali con le potenze medie della regione o invece di reinvestire la propria influenza nella regione del "Med-Gulf"¹⁶ (come è stata definita proprio in occasione del vertice del Consiglio di cooperazione del Golfo) all'interno di una più ampia cornice europea. La tentazione di valorizzare la politica nazionale rispetto al multilateralismo europeo sarà forte, soprattutto alla luce del ridotto ruolo delle istituzioni di Bruxelles e dell'avventurismo militare statunitense.

¹⁶ Governo, *Intervento del Presidente Meloni al Vertice del Consiglio di Cooperazione del Golfo*, 3 dicembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30493>.

Box 4. Il Piano Mattei

.....
Filippo Simonelli

Nel 2025 il Piano Mattei ha iniziato ad assumere fattezze più definite: pur rimanendo ancora dei punti deboli, i meccanismi di *governance* del piano sono ora decisamente più chiari. Accanto alle attività di indirizzo e coordinamento in capo alla Cabina di regia, la Struttura di missione ha un ruolo prettamente operativo, contribuendo anche a ingaggiare concretamente i vari portatori di interesse.

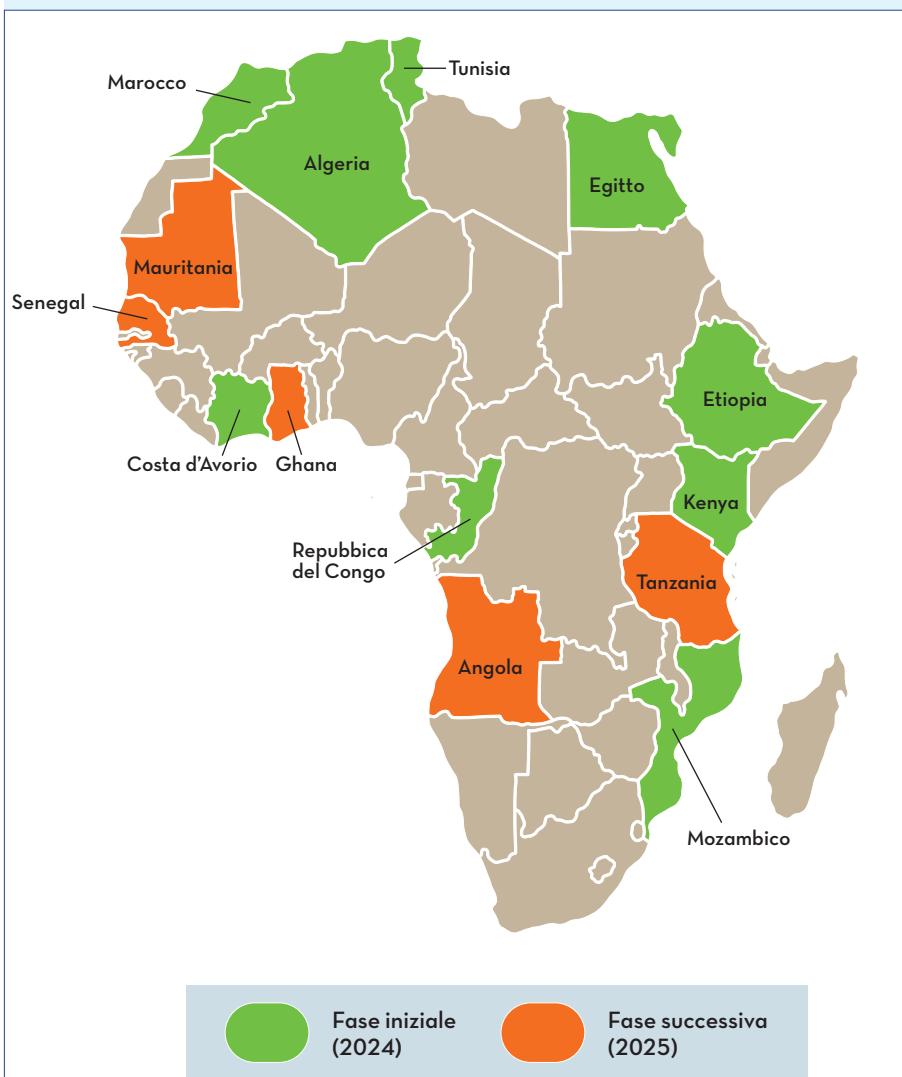
Il primo dato da rilevare per il 2025 è stato l'allargamento del Piano, da nove a 14 paesi (Figura 4). Questo ha permesso anche di ampliare il focus regionale del progetto, prima sbilanciato verso l'Africa mediterranea, verso le regioni dell'Africa australe. Sul piano della comunicazione, va rilevata la creazione di un'interfaccia ufficiale dedicata al Piano sul sito del governo, che consente di reperire più facilmente le informazioni ufficiali, al momento disponibili solo in italiano¹⁷.

Dal punto di vista delle iniziative, il passaggio cruciale nel corso dell'anno è stato il vertice Global Gateway-Piano Mattei del 20 giugno, simbolicamente ospitato proprio a Roma¹⁸. Nel corso del vertice sono stati ribaditi non solo gli intenti condivisi tra le leadership italiane e della commissione europea, ma anche il tentativo dell'Italia di prendere le redini delle politiche europee verso l'Africa, portando sotto il proprio ombrello anche progetti a cui Roma non aveva contribuito in fase di ideazione ma su cui, in un secondo momento, ha scelto di investire.

¹⁷ Governo, *Piano Mattei per l'Africa*, <https://www.governo.it/it/piano-mattei>.

¹⁸ Governo, Vertice 'The Mattei Plan for Africa and the Global Gateway: A common effort with the African Continent', 20 giugno 2025, <https://www.governo.it/it/node/28989>.

Figura 4 | I paesi coinvolti nelle prime due fasi del Piano Mattei per l'Africa



Fonte: Governo, *Piano Mattei per l'Africa*, <https://www.governo.it/it/piano-mattei>.

In termini di *policy*, le attività di internazionalizzazione sono proseguiti in maniera significativa, dando seguito alle premesse poste nel corso del G7 a guida italiana, posizionando il paese al centro di grandi iniziative globali come il Corridoio di Lobito. Si tratta di un progetto di collegamento tra l'omonimo porto sulla costa angolana e le regioni della "Copperbelt" dello Zambia,

particolarmente ricche di risorse minerarie e terre rare, che rappresenta un tentativo di risposta alla sfida posta dalla Cina con i progetti dell'iniziativa Belt and Road in Africa. L'impegno economico di Roma nel Corridoio di Lobito è consistente: secondo la relazione presentata dal governo alle Camere per il periodo luglio 2024-giugno 2025¹⁹, l'Italia ha impegnato 250 milioni di euro nel progetto, a fronte di un costo finanziario complessivo per i vari partner coinvolti stimato tra 1 e 2,3 miliardi di dollari²⁰.

Rispetto ad altri progetti del Piano Mattei, il Corridoio di Lobito merita attenzione soprattutto per meglio comprendere quale possa essere il futuro del Piano. Anzitutto, l'Italia investe in un progetto in cui, ad oggi, non sono coinvolte imprese italiane, una novità sostanziale rispetto agli altri progetti sostenuti sinora nell'ambito del Piano; inoltre, si rinnova il sodalizio con la Banca africana di sviluppo, l'istituzione africana maggiormente coinvolta e con cui l'Italia ha portato avanti fin da subito un dialogo proficuo per il buon esito del Piano; infine, l'iniziativa si inserisce nel tentativo di lungo periodo di rinsaldare la posizione italiana nel campo occidentale nell'ambito della rivalità tra Washington e Pechino.

Un'ulteriore novità è rappresentata dagli impegni presi dal governo italiano per iniziative di conversione del debito per paesi africani classificati come Paesi a basso-medio reddito, per un valore totale stimato attorno ai 235 milioni di euro, coltivando un consenso che continua a consolidarsi nelle sedi multilaterali, come ribadito nell'occasione della conferenza Onu tenutasi a Siviglia sul finanziamento allo sviluppo. Infine, merita una menzione la creazione, per iniziativa del Ministero delle Imprese e del Made in Italy con il supporto di Undp, dell'AI Hub for Sustainable Development, rivolto a startup africane nell'intento di rafforzare gli ecosistemi locali di intelligenza artificiale²¹.

¹⁹ Governo, *Piano Mattei per l'Africa. Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione*, 30 giugno 2025, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/Piano%20Mattei/Relazione_Attuazione_PianoMattei_2025.pdf.

²⁰ Le stime ufficiali proposte sulla pagina ufficiale dell'Autorità promotrice del progetto tendono verso la cifra più alta: si veda Lobito Corridor Promotional Authority, *Lobito Corridor: What It Is & Why It Matters*, <https://www.lobitocorridor.org/history-background>.

²¹ Governo, *Piano Mattei per l'Africa. Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione*, cit.

Nel complesso, il Piano Mattei continua ad attirare una certa attenzione a livello europeo, anche grazie alla percezione generalmente positiva di cui godono il governo italiano e la sua leader. Sono in ogni caso diversi i paesi europei che stanno a loro volta cercando di sviluppare un nuovo approccio verso i partner africani²².

La percezione nei contesti istituzionali africani è invece diversificata, così come diversificato è il coinvolgimento dei singoli attori e delle istituzioni multilaterali. Nel contesto dell'Unione Africana²³, da cui erano arrivate fin dal primo Vertice Italia-Africa di gennaio 2024 alcune critiche, l'Italia non appare particolarmente presente, mentre un dialogo più proficuo è stato consolidato con la Banca africana di sviluppo.

Il nuovo vertice Italia-Africa previsto per il 2026, di cui non sono ancora noti i dettagli, potrà fornire un'occasione di rilievo internazionale per far crescere ulteriormente lo *standing* del Piano e portarlo all'attenzione di un numero più ampio di interlocutori e partner.

22 Polonia e Paesi Bassi, ad esempio, stanno portando avanti lavori esplorativi per elaborare delle proprie strategie o per valorizzare quanto già in campo; la Spagna invece si è dotata già di una propria strategia. A tal proposito si veda Caballero-Vélez, Diego e Filippo Simonelli, "Business or Multilateralism? Italy and Spain's Competing Models of Engagement with Africa", in *IAI Papers*, n. 25|21 (agosto 2025), <https://www.iai.it/it/node/20443>.

23 Il ruolo principale di interlocuzione con l'Unione Africana è ancora saldamente in mano all'UE.

4. Le politiche di sicurezza e difesa

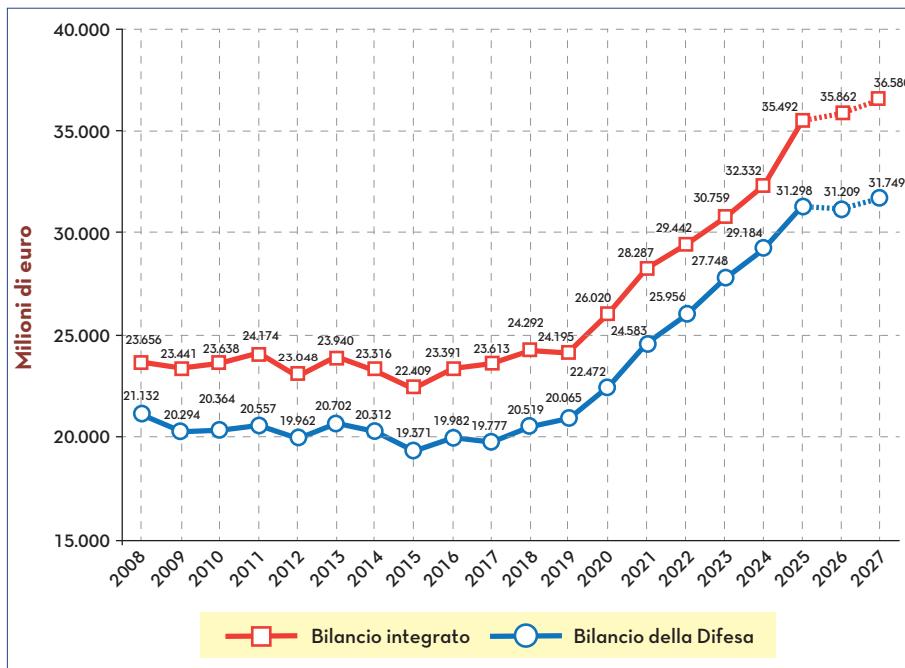
di Alessandro Marrone

La politica di sicurezza e difesa del governo Meloni nel 2025 si è dovuta confrontare con il perdurare della guerra russa all'Ucraina, con le implicazioni del conflitto a Gaza e con la pressione dell'amministrazione Trump sugli investimenti militari, ma anche con le nuove opportunità di prestiti UE in questo settore. L'esecutivo nel suo complesso, e in particolare il ministro della Difesa Guido Crosetto, ha compiuto una serie di scelte molto importanti in un lasso di tempo relativamente breve e sotto un'attenzione mediatica senza precedenti dalla fine della Guerra Fredda.

La prima decisione ha riguardato il cerchio transatlantico della politica estera italiana, rispetto sia all'obiettivo Nato del 2 per cento del Pil per la difesa fissato per il 2024, sia alle pressioni di Trump al riguardo. Nel 2024 l'Italia spendeva in questo ambito circa il 1,5 per cento del Pil, nei dieci anni intercorsi dal 2014 il dato era aumentato di meno dello 0,5 per cento. A marzo 2025, in poche settimane, il governo Meloni ha deciso che l'Italia avrebbe raggiunto il 2 per cento entro il 2025 (facendo registrare un aumento del 33 per cento in un anno), comunicandolo a Washington e alla Nato. Il Documento programmatico pluriennale della Difesa ha poi sancito che il bilancio del Ministero della Difesa è salito del 7 per cento rispetto al 2024 e che il resto dell'aumento fino al 2 per cento è un ricalcolo di: spese in "specifici interventi nell'alveo del PNRR" riguardanti "transizione digitale cyber e spaziale"; "pensioni sostenute dall'INPS e le contribuzioni aggiuntive, includendo solo la quota *deployable* del personale dell'Arma dei Carabinieri"; "budget per contesti, domini e settori a cui è stato attribuito un focus più militare"; "progetti di cooperazione militare (e.g: *Military Mobility*)"¹. La Nato ha preso atto di questo riconteggio. Di conseguenza, il bilancio integrato della difesa nel 2025 è di 35,5 miliardi di euro (Figura 5), mentre quello comunicato alla Nato è di 45,3: uno scarto di quasi 10 miliardi, di cui non è tuttora chiara l'allocazione².

¹ Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale 2025-2027*, settembre 2025, p. 94-95, https://www.difesa.it/assets/allegati/3756/documento_programmatico_pluriennale_2025-2027_pdff.pdf.

² Marrone, Alessandro e Gaia Ravazzolo, "Il Documento Programmatico della Difesa 2025-2027: priorità,

Figura 5 | Il bilancio della Difesa italiana (2008-2027)

Fonte: Ministero della Difesa, *Documento programmatico pluriennale 2025-2027*, cit., p. 94.

Pochi mesi dopo, al vertice Nato dell'Aia, il governo ha preso un'altra decisione importante: sottoscrivere l'impegno a investire il 3,5 per cento del Pil nella difesa entro il 2035 e un altro 1,5 per cento in infrastrutture critiche, resilienza e spese a vario titolo legate alla sicurezza. Il secondo obiettivo non è così problematico da raggiungere per l'Italia, poiché si possono conteggiare una serie di investimenti in infrastrutture usate anche per muovere le forze italiane verso il fianco orientale in caso di escalation russa – ma non quelli per il Ponte sullo Stretto, militarmente non rilevante ai fini della deterrenza e difesa collettiva Nato da Mosca. La soglia del 3,5 per cento è invece politicamente più impegnativa, perché si tratta di investimenti veri e propri e difficilmente sarà accettato un ulteriore riconteggio.

budget e domini operativi", in *AffarInternazionali*, 22 ottobre 2025, <https://www.affarinternazionali.it/?p=114484>.

In questa logica va interpretata una terza importante decisione, adottata a fine luglio, quando l'Italia ha deciso di sfruttare la possibilità di chiedere una quota dei 150 miliardi di prestiti forniti dal nuovo programma Safe lanciato pochi mesi prima dall'UE (si veda anche il Capitolo 1). Si tratta di prestiti da investire entro il 2030 in equipaggiamenti necessari ad aumentare la prontezza militare dell'Unione per dissuadere un eventuale attacco russo ai suoi membri, in uno scenario di minore presenza militare americana in Europa – o addirittura di disimpegno completo degli Usa. Superando la resistenza della Lega, il governo ha richiesto 14,9 miliardi di euro, che gli sono stati accordati da Bruxelles e che contribuiranno in maniera determinante a far raggiungere la soglia del 2,5 per cento del Pil nella difesa entro il 2030. Tali prestiti andranno poi restituiti nell'arco di 45 anni a tassi di interesse molto agevolati, rappresentando quindi un aggravio estremamente limitato nel lungo periodo. L'Italia ha contribuito attivamente al negoziato UE sull'impianto normativo di Safe e del Programma per l'industria europea della difesa (Edip), che vede 1,5 miliardi allocati nel 2026-2027 e diverse decine di miliardi nel bilancio UE 2028-2034. Tra i maggiori risultati, la possibilità che fino a un massimo del 35 per cento degli investimenti UE possano andare ad aziende extra-UE, per tutelare catene di approvvigionamento in Paesi come il Regno Unito, ma anche Norvegia, Stati Uniti e Canada, importanti partner per l'Italia³.

Se il bilancio della difesa e la politica industriale sono balzati agli onori della cronaca per il cambio di passo negli investimenti europei, non meno importanti sono state le decisioni sugli aspetti operativi della politica di difesa. Con il decreto missioni approvato ad aprile⁴, si confermano 39 operazioni militari all'estero, con una consistenza media di 7.750 unità. Il grosso dell'impegno italiano è nel Mediterraneo allargato, dal Kosovo al Libano, dall'Iraq al Mar Rosso e in varie regioni dell'Africa. In particolare, nel Sahel il contingente italiano è l'unico tra quelli occidentali rimasto in Niger dopo l'ultimo colpo di stato, mentre in Giordania viene avviata una nuova missione bilaterale consolidando la presenza nel Levante⁵. A causa del conflitto tra Israele e Hamas e dell'iniziativa

³ Parlamento europeo, *EDIP: via libera al primo programma per l'industria europea della difesa*, 25 novembre 2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20251120IPR31493>.

⁴ Governo, *Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali*, adottata il 19 febbraio 2025, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1446079.pdf>.

⁵ Murgia, Nicolò, "Le missioni italiane all'estero nel 2025: focus geografico e priorità strategiche", in

della Global Sumud Flotilla per portare aiuti umanitari a Gaza, il 24 settembre il ministro Crosetto ha deciso l'invio della fregata Fasan della Marina Militare per assistenza, e di fatto scorta, dei cittadini italiani a bordo delle imbarcazioni finché hanno navigato in acque internazionali nel Mediterraneo, in una fase di forte polarizzazione del dibattito politico interno su Gaza⁶.

Per quanto riguarda il fianco orientale della Nato, dove l'Italia guida il battaglione multinazionale alleato in Bulgaria ed è presente in Lettonia e Ungheria, il governo ha deciso di aumentare le forze terrestri in territorio bulgaro fino a livello di brigata e di aumentare i velivoli impiegati nell'Air Policing e Air Shielding della Nato da 12 a 15. Proprio gli F-35 italiani, il 19 settembre, hanno compiuto, nel quadro del dispositivo alleato, una delicata manovra per portare fuori dallo spazio aereo estone dei Mig russi entrativi senza autorizzazione⁷.

In tale contesto di aggressività russa sul fianco orientale della Nato, compreso l'ingresso di droni dalla Bielorussia abbattuti in Polonia, al fine di attuare il Modello di forza della Nato concordato dagli alleati per dissuadere Mosca, il decreto missioni ha previsto il finanziamento di una forza ad alta e altissima prontezza operativa, con una consistenza massima di 2.867 unità ed assetti pari a 359 mezzi terrestri, 15 aerei e 4 navali. Una decisione operativa rilevante, perché questo contingente sarebbe il primo rinforzo a essere dispiegato sul fianco orientale della Nato in caso di escalation da parte russa.

L'aggressività russa si manifesta da anni e in misura crescente anche nel dominio cibernetico e nella dimensione cognitiva. A novembre 2025 il ministro Crosetto ha pubblicato un non-paper intitolato "Il contrasto alla guerra ibrida: una strategia attiva"⁸. Il documento ha il merito di attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sulla vulnerabilità dell'Italia rispetto alla guerra ibrida portata avanti da Russia e Cina, ma la forma del non-paper non porta automaticamente a decisioni concrete da parte del Ministero o del governo: occorrerà vedere se

AffarInternazionali, 29 aprile 2025, <https://www.affarinternazionali.it/?p=112724>.

6 "Crosetto: fregata italiana, soccorso alla flottilla. Ecco le caratteristiche della nave Virginio Fasan", in *Il Sole 24 Ore*, 24 settembre 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/crosetto-fregata-italiana-soccorso-flotilla-ecco-caratteristiche-nave-virginio-fasan-AHROd9nC>.

7 "Mig russi in Estonia, terza violazione in Ue in pochi giorni. Ma Mosca nega. Cosa sappiamo", in *Sky TG24*, 20 settembre 2025, <https://tg24.sky.it/mondo/2025/09/20/mig-russia-violazioni-spazio-aereo>.

8 Ministero della Difesa, *Il contrasto alla guerra ibrida: una strategia attiva. Non-paper*, novembre 2025, https://www.difesa.it/assets/allegati/83696/non-paper_il_contrasto_alla_guerra_ibrida.pdf.

e con quali atti normativi nel 2026 prenderanno corpo le proposte contenute nel documento⁹.

Ha viceversa tutti i crismi legali il decreto legislativo approvato l'11 dicembre dal Consiglio dei ministri che fissa l'obiettivo di un organico militare in servizio per esercito, marina e aeronautica di 160.000 unità entro il 2033, e prevede diverse misure concrete quanto a reclutamento – compreso l'innalzamento di alcuni limiti di età – per raggiungerlo, razionalizzando al tempo stesso a livello interforze la sanità militare¹⁰. Nessun provvedimento invece è stato introdotto per quanto riguarda le forze di riserva, né cambiamenti verso forme di leva obbligatoria, temi molto attenzionati dai media nel corso dell'anno.

Altro tema politicamente e mediaticamente sensibile è quello degli aiuti militari italiani all'Ucraina, che secondo il Capo di Stato Maggiore della Difesa Luciano Portolano a dicembre 2025 ammontano nel complesso a oltre 3 miliardi di euro (si veda anche il Box 1)¹¹. Il 29 dicembre il governo ha approvato il quarto decreto al riguardo: l'impianto resta esattamente lo stesso dei precedenti, ma su richiesta della Lega si sottolinea che gli aiuti comprendono anche logistica, energia e sanità¹². In generale, rispetto all'Ucraina, il governo Meloni si è mosso di concerto con gli altri Paesi europei sia per sostenere Kiev in termini militari ed economici – anche tramite l'istituzione di eurobond per 90 miliardi di euro decisa nel Consiglio europeo di fine 2025 – sia per convincere l'amministrazione Trump a non favorire la Russia nei negoziati diplomatici. L'esecutivo ha però ribadito che non manderà truppe di terra in una forza multinazionale da dispiegare in Ucraina per assicurare il rispetto di un eventuale accordo di tregua/pace, pur partecipando regolarmente agli incontri della “coalizione dei volenterosi” che ne sta discutendo le possibili caratteristiche e che vede in prima linea Francia e Regno Unito.

⁹ Per un'analisi si veda Tessari, Paola, “Il contrasto alla guerra ibrida, nuova priorità della difesa italiana”, in *AffarInternazionali*, 16 dicembre 2025, <https://www.affarinternazionali.it/?p=115482>.

¹⁰ Governo, *Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 151*, 11 dicembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30565>.

¹¹ Carli, Andrea, “Portolano: ad oggi l'Italia ha fornito all'Ucraina armi e mezzi oltre tre miliardi”, in *Il Sole 24 Ore*, 28 dicembre 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/portolano-ad-oggi-l-italia-ha-fornito-all-ucraina-armi-e-mezzi-oltre-tre-miliardi-AIU8HXV>.

¹² Cannettieri, Simone, “Approvato il decreto Ucraina: ci sono anche gli aiuti «militari», assente il vicepremier Salvini”, in *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2025, https://roma.corriere.it/notizie/politica/25-dicembre_29/approvato-il-decreto-ucraina-ci-sono-anche-gli-aiuti-militari-assente-il-vicepremier-salvini-c278c80b-798d-4bc7-9798-3ca7ac882xlk.shtml.

Il *fil rouge* delle principali decisioni prese nel 2025 lega insieme i tre cerchi della politica estera e di difesa italiana declinati in una prospettiva di centrodestra: il governo Meloni considera la Nato – e non l’Unione – centrale per la deterrenza e difesa collettiva dell’Europa, e lavora quindi per raggiungere gli obiettivi concordati – sebbene con un po’ di creatività – utilizzando l’UE soprattutto come sostegno economico agli investimenti. Il Mediterraneo allargato rimane una priorità e l’Italia si muove in maniera sempre più autonoma (si veda il caso della Flotilla), e spesso in via bilaterale come nel caso di molte missioni che operano nei Paesi interessati dal Piano Mattei per l’Africa. La politica industriale si pone in modo trasversale rispetto ai tre cerchi, in termini di cooperazioni, catena di approvvigionamento e/o export, che il governo ha cercato di bilanciare alla luce del contesto internazionale e interno.

La stabilità del governo Meloni, il terzo più longevo della Repubblica, ha aiutato a concretizzare dal 2022 in poi la politica di difesa dell’esecutivo e lascia prevedere che nel prossimo futuro si procederà nella stessa prospettiva. Due le priorità per il 2026, che rappresentano altrettante sfide: un’efficace allocazione dei fondi Safe per raggiungere gli obiettivi capacitativi concordati in ambito Nato e il negoziato sui 131 miliardi di euro che la Commissione ha proposto per il capitolo difesa e spazio del bilancio UE 2028-2034. Tra le maggiori incognite, la posizione di Trump rispetto a Ucraina ed Europa: nel caso agli europei fosse richiesto di schierarsi in territorio ucraino a garanzia di una forma di accordo di pace, e/o di assicurare la deterrenza e difesa collettiva Nato a fronte di una drastica riduzione della presenza militare in Europa, il governo dovrebbe prendere scelte difficili e impopolari. Potrebbe aiutare al riguardo la visione sostanzialmente realista delle relazioni internazionali e della politica di difesa che Meloni ha comunicato in più occasioni, da ultimo al Comando operativo di Vertice interforze il 22 dicembre: “solo una forza militare credibile allontana la guerra, perché la pace non arriva spontaneamente, la pace è soprattutto un equilibrio di potenze: la debolezza invita l’aggressore, la forza allontana l’aggressore”¹³.

¹³ Governo, *Il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni visita il Comando Operativo di Vertice Interforze (COVI)*, 22 dicembre 2025, <https://www.radioradicale.it/scheda/777767>.

Box 5. Le politiche spaziali

Gaia Ravazzolo

Il 2025 si è aperto con la pubblicazione degli Indirizzi del Governo in materia spaziale e aerospaziale, documento strategico elaborato dal Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale (Comint) in collaborazione con ministeri, enti di ricerca, istituzioni e imprese. Gli Indirizzi delineano la visione italiana per un settore considerato come “cruciale per la sovranità nazionale, la sicurezza internazionale, la competitività economica e il progresso nella ricerca scientifica”, oltre che come “strumento di politica estera attraverso la diplomazia spaziale”¹⁴. La strategia si articola lungo quattro assi principali: espansione delle conoscenze e dei benefici per la società; rafforzamento della competitività dell’ecosistema industriale; definizione di un quadro regolatorio efficace; identificazione di priorità per le collaborazioni internazionali. Tale impostazione mira a collocare l’Italia tra i protagonisti europei della *space economy*, rafforzando al contempo la resilienza industriale e la capacità di influenzare l’agenda spaziale continentale.

In questo quadro, il Paese punta a consolidare la propria leadership nell’osservazione della Terra e in ambiti critici quali accesso allo spazio, telecomunicazioni, navigazione, Space Situational Awareness (Ssa) ed esplorazione umana e robotica, e ha l’obiettivo esplicito di aumentare la presenza di funzionari italiani nelle principali istituzioni spaziali europee, tra cui l’Agenzia spaziale europea (Esa), l’Agenzia dell’UE per il programma spaziale (Euspa) e la Direzione generale per l’Industria della difesa e lo spazio (DG Defis) della Commissione europea. Gli Indirizzi affermano inoltre la logica dei “tre ritorni” – capacità per sicurezza e difesa, benefici commerciali e prestigio internazionale – come criterio guida per l’elaborazione della politica spaziale nazionale. Questa impostazione è pensata per sostenere una roadmap pluriennale verso il 2030, destinata a orientare investimenti e priorità nei segmenti più strategici. Accanto a ciò, il Comint prevede un Gruppo di lavoro sull’internazionalizzazione dell’industria spaziale, mentre l’Agenzia spaziale italiana (Asi) è incaricata di elaborare il Documento strategico di politica spaziale

¹⁴ Governo, *Indirizzi del Governo in materia spaziale e aerospaziale*, 14 gennaio 2025, p. 3 e 4, <https://www.governo.it/it/node/27480>.

nazionale (Dpsn) e il Documento di visione strategica per lo Spazio (Dvss), strumenti con cui armonizzare gli obiettivi nazionali e definire la collocazione dell'Italia nell'ecosistema spaziale internazionale.

Pur offrendo una visione ampia e ambiziosa, gli Indirizzi presentano alcune criticità. La vastità degli obiettivi rischia di diluire le risorse, mentre la forte dipendenza da investimenti pubblici potrebbe ostacolare l'attuazione rapida delle misure annunciate, specialmente in un settore che richiede rapidità decisionale e coordinamento interistituzionale costante. Senza un'attuazione coerente, esiste il rischio che molte disposizioni restino a livello programmatico, senza tradursi in effetti realmente trasformativi. Nonostante ciò, alcuni segnali operativi sono arrivati: a gennaio l'Esa ha assegnato a Thales Alenia Space in Italia un contratto da oltre 850 milioni per guidare lo sviluppo dell'Argonaut Lunar Descent Element, il primo lander lunare europeo riutilizzabile per il trasporto di carichi sulla superficie¹⁵.

Parallelamente, i primi mesi dell'anno sono stati segnati dalla controversia sul possibile accordo con SpaceX per servizi satellitari governativi¹⁶, vicenda che ha suscitato timori sulla sovranità digitale e ha rivelato le difficoltà italiane nel gestire dossier tecnologici sensibili in un contesto in cui ambizioni di autonomia strategica si scontrano con la dipendenza da operatori globali. Dopo settimane di polemiche politiche¹⁷ e smentite governative, a marzo il Ministero della Difesa ha confermato il congelamento delle trattative¹⁸.

Un tassello fondamentale del 2025 è stata l'approvazione della legge sulle Disposizioni in materia di economia dello spazio¹⁹, il primo quadro organico nazionale sullo svolgimento delle attività spaziali. La legge introduce un sistema

¹⁵ Piccin, Stefano, "L'ESA assegna a Thales Alenia Space in Italia lo sviluppo del lander lunare Argonaut", in *Astrospase*, 31 gennaio 2025, <https://www.astrospase.it/?p=36166>.

¹⁶ "Bloomberg: dopo incontro Meloni-Trump Italia verso accordo da 1,5 miliardi con Space X", in *Sky TG24*, 5 gennaio 2025, <https://tg24.sky.it/economia/2025/01/05/bloomberg-italia-space-x-servizi-tlc>.

¹⁷ "Bufera su SpaceX, ma Palazzo Chigi smentisce: 'Nessuna firma'", in *Ansa*, 6 gennaio 2025, https://wwwansa.it/sito/notizie/politica/2025/01/06/palazzo-chigi-nessun-contratto-ne-accordi-con-spacex-_dfb2f34e-d910-4d66-8d37-88ad0770f619.html.

¹⁸ "Italy's talks with Musk's Starlink have stalled, minister says", in *Reuters*, 22 marzo 2025, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/italys-deal-with-starlink-has-stalled-defence-minister-says-2025-03-22>.

¹⁹ Legge 13 giugno 2025, n. 89: *Disposizioni in materia di economia dello spazio*, 25 giugno 2025, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2025-06-13;89>.

articolato di autorizzazioni, obblighi assicurativi, requisiti tecnico-operativi e norme sul fine vita delle missioni, istituendo anche un registro nazionale degli oggetti spaziali gestito dall'Asi. Mira a garantire sicurezza, sostenibilità e responsabilità, ma anche a facilitare lo sviluppo della *space economy* attraverso incentivi e partenariati pubblico-privati. Tuttavia, la complessità del nuovo regime regolatorio solleva interrogativi sulla sua effettiva capacità di sostenere la competitività del settore. L'ampiezza delle funzioni attribuite all'Asi rischia di trasformare l'Agenzia in un collo di bottiglia, soprattutto per startup e Pmi, mentre la rigidità del quadro normativo potrebbe rivelarsi poco compatibile con l'evoluzione rapida delle tecnologie e degli standard internazionali. Il lavoro in corso sui regolamenti attuativi è particolarmente importante per evitare inintenzionali effetti dannosi della legge sulla *space economy* italiana, che avrebbe bisogno di un ampio periodo transitorio per adattarsi al nuovo quadro normativo.

Nel frattempo, la diplomazia spaziale italiana si è intensificata. L'8-9 maggio, durante l'AeroSpace Power Conference, è stato firmato un accordo fra US Space Force e Aeronautica Militare²⁰, rafforzando la cooperazione bilaterale nel dominio spaziale. Il 6 giugno l'incontro Meloni-Milei ha rilanciato la cooperazione con l'Argentina²¹, seguito dal finanziamento del Ministero degli esteri del 7 luglio per attività di ricerca spaziale con Buenos Aires²².

La rete di cooperazione si è ampliata in autunno: il 28 ottobre il ministro delle Imprese e del Made in Italy con delega allo spazio, Adolfo Urso, ha incontrato il presidente del Centre National d'Études Spatiales (Cnes), François Jacq²³, rafforzando la collaborazione nel quadro del Trattato del Quirinale e del coordinamento Italia-Francia-Germania; a dicembre, l'incontro con il ministro finlandese Ville Tavio²⁴ e i contatti con Danimarca e Svizzera, a margine della

²⁰ Agenzia ICE, *Firmata intesa strategica tra U.S. Space Force e Aeronautica Militare*, 23 giugno 2025, <https://www.ice.it/it/news/notizie-dal-mondo/286728>.

²¹ Governo, *Incontro con il Presidente della Repubblica argentina Milei*, 6 giugno 2025, <https://www.governo.it/it/node/28925>.

²² Ambasciata d'Italia a Buenos Aires, *Borse di studio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per laureati argentini, per realizzare studi in campo spaziale presso centri di ricerca italiani*, 26 maggio 2025, <https://ambbuenosaires.esteri.it/it/?p=6228>.

²³ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Spazio: Urso incontra presidente Agenzia spaziale francese Jacq*, 28 ottobre 2025, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/spazio-ursa-incontra-presidente-agenzia-spaziale-francese-jacq>.

²⁴ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Italia-Finlandia: Urso incontra ministro Tavio, focus su*

Ministeriale Esa, hanno completato un anno ricco sul piano della diplomazia spaziale. Come osservato dal presidente dell'Asi, Teodoro Valente, l'Italia ha beneficiato di "relazioni importanti con alcuni Paesi europei"²⁵ e dell'attività svolta in Africa nel quadro del Piano Mattei, mentre restano chiave i rapporti con Stati Uniti, India, Giappone ed Emirati Arabi Uniti. Tuttavia, Valente ha segnalato difficoltà su alcuni programmi scientifici con la Nasa a causa di scelte dell'amministrazione Trump che hanno ridotto finanziamenti e forza lavoro.

Sul piano delle cooperazioni industriali, con il benestare implicito dei governi di Germania, Italia e Francia, a fine ottobre Airbus, Leonardo e Thales hanno firmato un accordo²⁶ che punta a creare un campione industriale europeo dello spazio, capace di competere globalmente e sostenere l'autonomia strategica europea. Con un potenziale fatturato annuo di 6,5 miliardi di euro e 25.000 addetti, il nuovo attore intende integrare tecnologie e capacità complementari, dalle infrastrutture ai servizi (esclusi i lanciatori), rappresentando uno spartiacque nel mercato spaziale europeo con probabili implicazioni anche sulla cooperazione spaziale tra i rispettivi paesi.

Il momento culminante nel corso dell'anno per le politiche spaziali italiane è stato però la Ministeriale Esa di Brema tenutasi a novembre. L'Italia ha adottato una postura assertiva, decidendo di "alzare la posta" con un impegno finanziario di 3,5 miliardi di euro²⁷ – circa 500 milioni in più rispetto al precedente Consiglio ministeriale Esa del 2022 – e consolidando la propria posizione tra i primi tre contributori dell'Agenzia, insieme a Germania e Francia. La presidenza del Consiglio ministeriale, affidata all'unanimità all'Italia per i prossimi tre anni, ha segnato il passaggio di Roma a un ruolo di guida nella definizione delle priorità spaziali europee. Il governo ha orientato i negoziati verso i dossier prioritari: Vega e Ariane per l'accesso allo spazio, osservazione della Terra, navigazione,

tecnologie emergenti e spazio, 1 dicembre 2025, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/italia-finlandia-ursa-incontra-ministro-tavio-focus-su-tecnologie-emergenti-e-spazio>.

²⁵ Marelli, Paolo "Valente: 'L'Italia dello Spazio punta a un ruolo da protagonista in Europa'", in *SpaceEconomy360*, 15 settembre 2025, <https://www.spaceconomy360.it/?p=238359>.

²⁶ "Siglata intesa Airbus-Leonardo-Thales nel settore spaziale: nasce gruppo da 6,5 miliardi", in *Il Sole 24 Ore*, 20 ottobre 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/leonardo-domani-cda-straordinario-alleanza-spazio-airbus-e-thales-AH35bqFD>.

²⁷ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *Spazio: conclusa la ministeriale ESA di Brema, Ursu: Italia torna protagonista nello spazio*, 27 novembre 2025, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/spazio-conclusa-la-ministeriale-esá-di-brema-ursu-italia-torna-protagonista-nello-spazio>.

comunicazioni sicure e scienze dello spazio, tutti settori ritenuti essenziali per rafforzare la sovranità tecnologica europea. Parte del riconoscimento del rinnovato peso italiano si è tradotto nella nomina di un astronauta italiano tra i tre destinati alla missione lunare Artemis, insieme ai colleghi tedesco e francese. Urso ha sintetizzato così lo spirito della ministeriale: “l’Italia torna protagonista nello Spazio europeo”²⁸, sottolineando al contempo che gli Stati Uniti restano il “principale alleato”²⁹.

28 Asi, CM25 ESA: si è conclusa la ministeriale europea dedicata allo spazio, 23 novembre 2025, <https://www.asi.it/?p=60181>.

29 Spiga, Rossella, “Ministeriale ESA: Italia alla guida fino al 2028”, in *Media INAF*, 28 novembre 2025, <https://www.media.inaf.it/?p=1774725>.

5. Le politiche energetiche e climatiche

di Margherita Bianchi

In un quadro macroeconomico europeo condizionato da incertezza, debolezza della produzione industriale e prezzi dell'energia elevati, nel 2025 la politica energetica e climatica italiana ha mostrato elementi sia di continuità sia di novità rispetto all'anno precedente. Da una parte, l'esecutivo ha proseguito l'impegno sulla sicurezza energetica del paese; dall'altra, ha manifestato con crescente enfasi perplessità riguardo all'impostazione del Green Deal europeo, in termini di tempistiche e di costi, ma anche di opzioni tecnologiche adottate. Infatti, il governo continua a sostenere con forza la necessità di un approccio più pragmatico, orientato a salvaguardare la competitività del sistema industriale italiano ed europeo.

Nel primo semestre 2025 la rigidità dei fondamentali ha esercitato in Europa una pressione al rialzo in tutti i mercati chiave. La crescita della produzione globale di gas naturale liquefatto (Gnl) inferiore alla media e le minori esportazioni di gas dalla Russia all'UE hanno limitato l'offerta e aumentato il ricorso agli stocaggi.

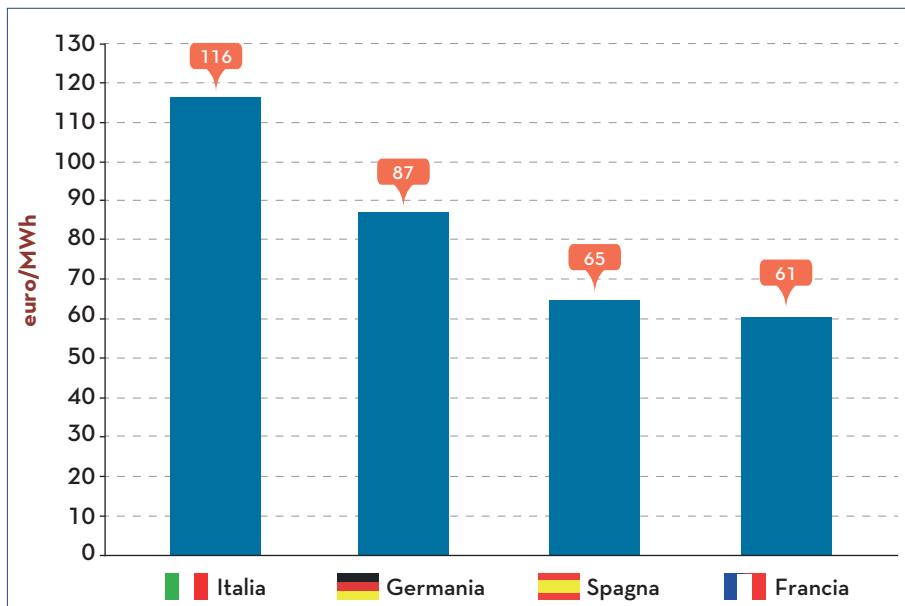
Sul fronte della sicurezza energetica, il sistema gas italiano si è però dimostrato solido, anche grazie alla messa in servizio del nuovo terminale di Ravenna, che tra maggio e giugno ha reso il Gnl la principale fonte di approvvigionamento del Paese superando le importazioni dall'Algeria¹. Gli Stati Uniti si sono affermati come primo fornitore di Gnl² e l'Italia ha gestito con successo l'interruzione del transito di gas russo attraverso l'Ucraina. Gli stocaggi di gas, infine, hanno mantenuto livelli soddisfacenti: a marzo 2025 risultavano pieni al 50 per cento

¹ Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano. I semestre 2025* (n. 2/2025), settembre 2025, p. 4 e 30, <https://www.pubblicazioni.enea.it/le-pubblicazioni-enea/analisi-trimestrale-del-sistema-energetico-italiano/fascicoli-2025/analisi-trimestrale-del-sistema-energetico-italiano-i-semestre-anno-2025.html>.

² Zoppo, Angela, "Gas: gli Usa diventano i primi fornitori di Gnl in Italia: ecco quanto compriamo da Trump", in *Milano Finanza*, 18 agosto 2025, <https://www.milanofinanza.it/news/gas-gli-usa-diventano-i-primi-fornitori-di-gnl-in-italia-ecco-quanto-compriamo-da-trump-2025081812341699>.

della capacità, un dato superiore alla media europea del 38 per cento, mentre a luglio si attestavano oltre il 77 per cento³.

Figura 6 | Prezzo medio all'ingrosso dell'energia nelle più grandi economie UE (gennaio-ottobre 2025)



Fonte: Confindustria, *Energia, il divario che pesa sulla competitività*, cit.

Contestualmente ai prezzi dell'energia, il 2025 ha visto un ritorno della volatilità, legato a diversi fattori: tensioni geopolitiche in Medio Oriente che impattano le rotte di trasporto del Gnl, incertezze sulle politiche energetiche di paesi produttori chiave e condizioni meteorologiche particolari che hanno influenzato sia la domanda europea sia la produzione rinnovabile. Secondo i dati a disposizione (gennaio-ottobre 2025), il prezzo medio dell'energia elettrica all'ingrosso in Italia è stato di 116 euro/megawattora (MWh), contro gli 87 della Germania, i 65 della Spagna e i 61 della Francia⁴ (Figura 6). Un divario

³ Dominelli, Celestina, "Gas, la domanda sale nei primi due mesi del 2025. Stocaggi ancora pieni al 50 per cento", in *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2025, <https://www.ilsole24ore.com/art/gas-domanda-sale-primi-due-mesi-2025-stocaggi-ancona-pieni-50-cento-AGwIzaJD>.

⁴ Confindustria, *Energia, il divario che pesa sulla competitività: in Italia le bollette più alte d'Europa*, 24

che riflette la diversa composizione del mix energetico: in Italia, il gas naturale copre il 70 per cento delle ore di produzione; in Francia domina il nucleare; in Germania prevalgono carbone ed eolico, mentre in Spagna il mix è bilanciato tra gas, nucleare e rinnovabili. Inoltre, il prezzo del gas naturale in Italia è superiore rispetto alla Germania e questo si riflette sul prezzo dell'energia con impatti negativi per tutti i consumatori. Non a caso, in Italia l'indice di produzione industriale dei settori ad alta intensità energetica è rimasto nel 2025 inferiore di oltre il 10 per cento rispetto a quello dell'intera industria manifatturiera⁵.

In continuità con l'anno precedente, la politica energetica e climatica europea e italiana ha quindi visto nel 2025 una significativa riconsiderazione delle priorità, con la competitività industriale al centro del dibattito. Con ancor più enfasi rispetto al passato, il governo italiano ha contribuito attivamente a questo processo di revisione, esprimendo sempre più apertamente le proprie riserve nei confronti dell'approccio del Green Deal.

Il 29 gennaio 2025 è stata presentata a Bruxelles la Bussola per la competitività dell'UE, che ha trasformato le raccomandazioni del rapporto Draghi in una *roadmap* concreta. Il documento ha segnato un cambio di rotta rispetto al primo mandato della Commissione di Ursula von der Leyen, salvando la transizione verde quando favorevole alla competitività e "tecnologicamente neutra"⁶. L'industria automobilistica è diventata l'emblema di questo nuovo corso: la Commissione ha annunciato l'accelerazione della revisione del regolamento sulle emissioni di CO₂ per auto e furgoni, anticipandola alla fine del 2025. Nel corso dell'anno, molte direttive e regolamenti adottati durante la scorsa legislatura sono stati rivisti al ribasso, rimandati o addirittura ritirati. Il regolamento Cbam (il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere) è stato semplificato⁷, il regolamento Eudr (la legge UE sulla deforestazione) è stato rinviato e semplificato⁸, la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità

novembre 2025, <https://www.confindustria.it/?p=21553>.

⁵ Enea, *Analisi trimestrale del sistema energetico italiano*, cit., p. 4 e 57.

⁶ Commissione europea, *Bussola per la competitività dell'UE* (COM/2025/30), 29 gennaio 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52025DC0030>.

⁷ Consiglio dell'UE, *CBAM: il Consiglio approva la semplificazione dello strumento UE relativo alla rilocalizzazione delle emissioni di CO₂*, 29 settembre 2025, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/09/29/cbam-council-signs-off-simplification-to-the-eu-carbon-leakage-instrument>.

⁸ Parlamento europeo, *Deforestazione: via libera al rinvio e alla modifica degli obblighi*, 17 dicembre 2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20251211IPR32168>.

aziendale (Csr), gli standard europei di rendicontazione di sostenibilità (Esrs), la direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (Csddd) e la tassonomia europea sono stati aggiornati e rimodulati durante l'anno⁹, per citare alcuni esempi.

L'Italia, insieme alla Germania, ha svolto un ruolo di primo piano in questa svolta. Il ministro delle Imprese e del Made in Italy Adolfo Urso ha dichiarato la necessità di "un cambio di passo" contro "l'impostazione ideologica del Green Deal che sta condizionando la crescita e la competitività"¹⁰. La posizione italiana ha trovato eco in diversi Stati membri e ha contribuito a plasmare l'agenda della nuova Commissione, che ha avviato un pacchetto "omnibus" di semplificazioni normative.

Il 2025 ha invece visto progressi significativi sul fronte dell'idrogeno, con l'Italia attore centrale nel progetto del SoutH₂ Corridor. Il 21 gennaio Italia, Germania, Austria, Algeria e Tunisia hanno firmato una dichiarazione d'intenti per lo sviluppo del Corridoio meridionale dell'idrogeno¹¹, un'infrastruttura di circa 3.300 km che dovrà trasportare 4 milioni di tonnellate di idrogeno all'anno dal Nord Africa all'Europa centrale entro il 2030. Il progetto, che prevede la conversione di circa il 65 per cento del gasdotto Transmed, è stato inserito nella lista dei progetti bandiera dell'UE per il 2025 nell'ambito del Global Gateway¹², facilitando l'accesso a finanziamenti e procedure accelerate. Permangono tuttavia sfide significative: in particolare, la mancanza in Algeria e Tunisia di una capacità di produzione di energia rinnovabile sufficientemente sviluppata per assicurare che l'idrogeno prodotto sia effettivamente "verde" rappresenta un ostacolo concreto alla realizzazione del progetto.

⁹ Sito Commissione europea-DG Servizi finanziari, *Omnibus package*, 1 aprile 2025, https://finance.ec.europa.eu/node/1662_en.

¹⁰ Ministero delle Imprese e del Made in Italy, *UE: Urso incontra 6 Commissari, "Offensiva Italia su Green Deal, agire subito"*, 27 ottobre 2025, <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/ue-ursi-incontra-6-commissari-offensiva-italia-su-green-deal-agire-subito>.

¹¹ Ambasciata d'Italia a Berlino, *Idrogeno: Italia, Germania, Austria, Algeria e Tunisia firmano dichiarazione per proseguire i lavori del Corridoio Meridionale*, 21 gennaio 2025, <https://ambberlino.esteri.it/it/?p=13409>.

¹² Sito Commissione europea-DG Partenariati internazionali, *Southern hydrogen corridor connecting North Africa, Italy, Austria and Germany*, https://international-partnerships.ec.europa.eu/node/3692_en.

Un'opportunità potrebbe arrivare dalla nuova Visione globale su clima ed energia e dal Nuovo patto per il Mediterraneo presentati dalla Commissione europea a ottobre¹³, documenti che, almeno sulla carta, segnano un nuovo approccio europeo verso la sponda sud, con l'intento di costruire uno spazio energetico euromediterraneo integrato, fondato sulla transizione alle fonti pulite. L'iniziativa T-Med per le energie rinnovabili e le tecnologie pulite ne rappresenta il cuore operativo, promuovendo progetti concreti di cooperazione tra Europa e Nord Africa nella produzione di energia verde, con particolare enfasi sul partenariato per l'idrogeno verde.

Sul nucleare, il governo italiano ha compiuto passi formali significativi. Il 28 febbraio, il Consiglio dei ministri ha approvato una legge delega sul nuovo nucleare sostenibile¹⁴ con cinque obiettivi: disciplinare la produzione di energia attraverso i nuovi moduli Smr e Amr (*Small Modular Reactors* e *Advanced Modular Reactors*), smantellare le vecchie centrali, gestire rifiuti e combustibile esaurito, effettuare ricerca e sviluppo su energia da fusione, riorganizzare competenze e funzioni. Il testo ha ottenuto il parere favorevole della Conferenza unificata il 2 ottobre 2025¹⁵. Tuttavia, la strategia nucleare italiana presenta contraddizioni significative. Mentre il Piano nazionale integrato energia e clima (Pniec) contempla uno scenario che attribuisce al nucleare un ruolo potenzialmente decisivo (tra l'11 e il 20 per cento del fabbisogno al 2050), le tecnologie su cui il governo punta sono ancora lontane dalla commercializzazione, sia per quanto riguarda gli Smr che, a maggior ragione, la fusione nucleare. Su quest'ultima il governo ha posto particolare enfasi, ma si tratta di una tecnologia ancora in fase sperimentale che non sarà disponibile prima di diversi decenni.

Tra le dimensioni più problematiche si conferma la decarbonizzazione. Dopo l'approvazione definitiva del Pniec nel giugno 2024, il 2025 ha messo alla prova la capacità del sistema italiano di raggiungere gli obiettivi in materia di energia rinnovabile. Il Pniec prevede una capacità rinnovabile complessiva di

¹³ ECCO, *Transizione e competitività al centro dell'azione esterna UE: Global vision e Patto per il Mediterraneo*, 16 ottobre 2025, <https://eccoclimate.org/it/?p=14143>.

¹⁴ Ministero dell'Ambiente, *Nucleare sostenibile: MASE, il Consiglio dei Ministri approva la delega*, 28 febbraio 2025, <https://www.mase.gov.it/portale/-/nucleare-sostenibile-mase-il-consiglio-dei-ministri-approva-la-delega>.

¹⁵ Ministero dell'Ambiente, *Nucleare sostenibile: MASE, via libera al disegno di legge delega*, 2 ottobre 2025, <https://www.mase.gov.it/portale/-/nucleare-sostenibile-mase-via-libera-al-disegno-di-legge-delega>.

131 gigawatt al 2030 (dai 61 gigawatt del 2022) per soddisfare il 39,4 per cento del consumo energetico finale lordo. Nel settore elettrico, la quota dovrebbe raggiungere il 63,4 per cento. Dopo anni di crescita della capacità rinnovabile installata, nel 2025 si è registrato un brusco rallentamento, segnato *in primis* da un calo nel numero di impianti installati (-27 per cento rispetto allo stesso periodo del 2024). Preoccupano anche i gravi ritardi rispetto al decreto aree idonee. Ad oggi l'Italia ha raggiunto soltanto il 28,9 per cento dell'obiettivo fissato per la potenza installata da rinnovabili al 2030 e rispetto al 2023, quando aveva raggiunto il 23,8 per cento dell'obiettivo, la crescita è stata molto lenta. Anche la traiettoria delle emissioni di CO₂ ha continuato ad allontanarsi da quella necessaria per il target 2030¹⁶.

Sul fronte della decarbonizzazione, un passaggio cruciale è stato la definizione del termine dell'autorizzazione ambientale per la produzione di energia elettrica da carbone nelle centrali di Civitavecchia e Brindisi, previsto per il 31 dicembre 2025. Tuttavia, a fronte della conferma ufficiale dello spegnimento, il governo sta valutando la possibilità di evitare lo smantellamento degli impianti, a tutela della sicurezza del sistema elettrico nazionale. Una delle ipotesi sarebbe quella di un mantenimento degli impianti a carbone "in riserva"¹⁷.

Per la prima volta da quando è presidente del Consiglio, Giorgia Meloni ha deciso di non partecipare alla Cop30, ospitata dal Brasile in un contesto molto delicato per il multilateralismo climatico, nel ventennale dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto e a dieci anni dall'Accordo di Parigi. I ministri Gilberto Pichetto Fratin e Antonio Tajani hanno rappresentato il governo ribadendo l'impegno per un approccio "non ideologico" alla politica climatica¹⁸, orientamento tenuto dall'Italia anche nel contesto della revisione della legge europea sul clima e dei target comunitari al 2040.

¹⁶ Legambiente, *Forum QualEnergia: 2025 anno dal segno meno per le rinnovabili*, 3 dicembre 2025, <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/forum-qualenergia-2025>.

¹⁷ Torrini, Sebastiano, "Addio al carbone: Civitavecchia e Brindisi verso lo spegnimento, ma il Governo studia la riserva strategica", in *Energia Oltre*, 24 dicembre 2025, <https://energialoltre.it/?p=291301>.

¹⁸ Governo, *Consiglio europeo del 23 ottobre, le Comunicazioni del Presidente Meloni al Senato*, 22 ottobre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30115>; Ribezzo, Maria Elena, "Ue, Meloni: l'Italia non appoggerà la revisione della legge sul clima senza un cambio di approccio", in *Eunews*, 22 ottobre 2025, <https://www.eunews.it/2025/10/22/ue-meloni-italia-non-appoggera-la-revisione-della-legge-sul-clima-senza-un-cambio-di-approccio>.

Il 2026 rappresenterà un banco di prova cruciale per le politiche energetiche e climatiche del governo Meloni. In ambito europeo, l'Italia si troverà ad affrontare una fase complessa di ricalibrazione delle politiche climatiche: sarà essenziale partecipare attivamente al dibattito sulla competitività industriale europea e sulla sostenibilità degli obiettivi di decarbonizzazione. Il coordinamento tra Roma e Bruxelles diventerà quindi ancor più strategico per evitare disallineamenti tra ambizioni comunitarie e capacità di attuazione nazionale. Per quanto riguarda il crescente attivismo della Commissione verso il Mediterraneo, il governo dovrà e potrà giocare un ruolo di primo piano nel definire priorità e raggio d'azione, rafforzando la collaborazione con le istituzioni finanziarie internazionali e con i partner europei per massimizzare l'effetto leva degli investimenti italiani tramite il Piano Mattei e costruire al contempo una narrazione più chiara e condivisa dell'iniziativa che ne consolida la rilevanza strategica.

6. La cornice del multilateralismo

di Ettore Greco, Matteo Bursi e Ludovica Castelli

La presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha utilizzato l'occasione del discorso all'ottantesima Assemblea generale dell'Onu per ribadire, il 24 settembre, i punti salienti della posizione del governo italiano sul conflitto in Ucraina e su quello a Gaza¹. Ha condannato la "guerra d'aggressione" della Russia contro l'Ucraina come flagrante violazione dell'articolo 2 dello Statuto dell'Onu e "ferita profonda inferta al diritto internazionale", esprimendo scetticismo sulla disponibilità di Mosca "ad accogliere seriamente alcun invito a sedersi al tavolo della pace" e confermando il pieno sostegno a Kyiv. Per quanto riguarda Gaza, ha definito sproporzionata e contraria alle norme umanitarie l'azione militare di Israele, preannunciando il voto favorevole alle sanzioni europee contro lo Stato ebraico. Pur negando il diritto di Israele di escludere la nascita di uno Stato palestinese e sottolineando la scelta del governo di sottoscrivere la Dichiarazione di New York sulla soluzione dei due Stati² – in continuità con la "storica posizione dell'Italia" – Meloni ha nuovamente escluso il riconoscimento dello Stato palestinese prima del rilascio di tutti gli ostaggi israeliani e della rinuncia di Hamas a qualsiasi ruolo di governo della Striscia.

La presidente del Consiglio ha poi dichiarato di condividere la necessità di una riforma "profonda" delle Nazioni Unite alla luce della "paralisi decisionale" dell'organizzazione³. In merito alla modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza, ha ricordato la proposta dell'Italia e del gruppo Uniting for Consensus, che ne prevede un ampliamento senza però la creazione di altri seggi permanenti, che creerebbero "nuove gerarchie"⁴. Nel 2025 il gruppo

¹ Governo, *L'intervento del Presidente Meloni all'80° Assemblea generale delle Nazioni Unite*, 24 settembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/29842>.

² Ibid. Sul tema si veda Ministero degli Esteri, *L'Italia alle Nazioni Unite vota a favore della risoluzione a sostegno della soluzione due Stati*, 12 settembre 2025, <https://www.esteri.it/it/?p=146878>.

³ Governo, *L'intervento del Presidente Meloni all'80° Assemblea generale delle Nazioni Unite*, cit.

⁴ Ibid. Riguardo alla posizione italiana, si veda il discorso del 29 maggio 2025 dell'Ambasciatore Massari: Italia, *Intervento del Rappresentante Permanente d'Italia all'ONU, Amb. Maurizio Massari, a nome di Uniting for Consensus ai negoziati intergovernativi per la riforma del Consiglio di Sicurezza*, 29 maggio 2025, <https://italyun.esteri.it/?p=10319>.

Uniting for Consensus ha continuato a riunirsi, ma la prospettiva di una riforma, già resa assai impervia dalle crescenti tensioni tra le grandi potenze, in particolare tra i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, è ulteriormente scemata dopo l'insediamento alla Casa Bianca di Donald Trump, apertamente ostile a molti regimi e meccanismi di cooperazione multilaterale promossi dall'Onu e dalle sue agenzie.

Nel discorso all'Assemblea generale dell'Onu Meloni è tornata anche sul tema delle migrazioni e della lotta al traffico di esseri umani, su cui anche nel 2025 ha posto l'accento in varie altre sedi internazionali, presentandolo come di primaria importanza per l'Italia. La premier si è pronunciata, come già in passato, a favore di una modifica delle convenzioni internazionali sulla migrazione e l'asilo, ritenute inadeguate a fronteggiare le migrazioni irregolari di massa e i trafficanti di esseri umani anche per un eccesso di attenzione alla tutela di "presunti diritti civili"⁵ a scapito della sovranità degli Stati sui confini nazionali. A questo richiamo alla sua agenda sovranista Meloni ha aggiunto una nota polemica contro le "magistrature politicizzate" che, a suo dire, interpretano "in modo ideologico e unidirezionale" le norme delle convenzioni Onu. Una disputa prettamente nazionale ha così trovato spazio in una sede dedicata a temi, quelli della *governance* globale, di più ampio respiro. Un ulteriore spunto polemico del discorso di Meloni ha riguardato i "piani verdi" che, in nome di un "ecologismo insostenibile", starebbero portando a un "deserto industriale" e a "sofferenze nei ceti sociali più deboli". Contro i "modelli di produzione insostenibili", Meloni ha riproposto un approccio gradualista basato sul principio della "neutralità tecnologica", che ha ripetutamente richiamato anche in altre sedi. È mancato d'altra parte un cenno più diretto, in questa parte del discorso, all'agenda Onu per il contrasto al cambiamento climatico e alle relative problematiche, che sono state invece al centro degli interventi di molti leader dei paesi del cosiddetto "Sud globale".

L'Italia è il primo contributore di truppe, tra i paesi occidentali, alle operazioni di pace dell'Onu e il settimo contributore al bilancio dedicato al loro finanziamento. Ha inoltre un ruolo di spicco nella formazione di alto livello del personale per il *peacekeeping* e nella gestione degli aspetti ambientali delle missioni, anche in

⁵ Governo, *L'intervento del Presidente Meloni all'80° Assemblea generale delle Nazioni Unite*, cit.

qualità di co-presidente del Gruppo di amici per la gestione ambientale delle missioni di pace (Leaf)⁶. Nel 2025 truppe italiane hanno partecipato a varie missioni Onu. Lo sforzo di gran lunga più consistente, con circa 1.100 unità in media, è stato nell'ambito della missione Unifil in Libano; da giugno 2025 Unifil è di nuovo sotto il comando di un generale italiano, Diodato Abagnara. In diverse occasioni, Unifil si è trovata sotto il tiro dell'esercito israeliano, provocando tensioni tra i due paesi. Altre missioni Onu con partecipazione italiana operano a Cipro (Unficyp), in India e Pakistan (Unmogip) e nel Sahara Occidentale (Minurso)⁷.

Nel 2025 l'Italia ha assunto un ruolo di primo piano alle Nazioni Unite con la presidenza, affidata all'ambasciatore Maurizio Massari, della prima Commissione dell'Assemblea generale, competente per disarmo, controllo degli armamenti e sicurezza internazionale. Aprendo i lavori, Massari ha delineato l'approccio della presidenza italiana, impegnata a promuovere "un dialogo costruttivo, efficace e pragmatico"⁸ tra gli Stati membri, per rafforzare un'architettura multilaterale capace di confrontarsi con un panorama strategico sempre più complesso. In un'intervista rilasciata all'Ansa, Massari ha evidenziato come "il rischio di proliferazione è una delle principali minacce"⁹ in una fase storica dominata da crescente incertezza e tensioni globali. Ha inoltre richiamato la necessità di "sostenere e rilanciare l'architettura" per il disarmo e la non proliferazione, mettendo al centro il valore del multilateralismo e dei meccanismi di trasparenza e fiducia reciproca. Oltre a riaffermare il ruolo fondamentale del Trattato di non Proliferazione (Tnp), l'Italia ha posto attenzione anche alle sfide emergenti, comprese le implicazioni delle nuove tecnologie e dell'intelligenza artificiale e le minacce legate alle armi chimiche e biologiche.

⁶ In merito a questo gruppo, istituito nel 2018, rimandiamo a: Italia, *Lancio, assieme al Bangladesh, del Gruppo di Amici per la gestione ambientale delle Missioni di pace ONU*, 16 febbraio 2018, <https://italyun.esteri.it/it/?p=2339>.

⁷ Riguardo al coinvolgimento italiano in missioni di peacekeeping, si consulti il sito della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite: *Peacekeeping e Peacebuilding*, <https://italyun.esteri.it/it/?p=133>.

⁸ Rappresentanza d'Italia presso le Nazioni Unite, *Inizia la presidenza italiana della I Commissione delle Nazioni Unite*, 8 ottobre 2025, <https://italyun.esteri.it/it/?p=11456>.

⁹ Robecchio, Valeria, "Massari, 'il rischio della proliferazione è una grande minaccia'", in Ansa, 12 novembre 2025, https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/news_dalle_ambasciate/2025/11/12/massari-il-rischio-della-proliferazione-e-una-grande-minaccia_ad17667a-8fe4-4a5a-a02b-360853a8fc8.html.

L'altro settore di interesse globale cui il governo ha continuato a dare priorità è la sicurezza alimentare e la trasformazione dei sistemi agricoli. A fine luglio l'Italia ha presieduto, insieme all'Etiopia, il secondo vertice Onu Food Systems Summit +4 Stocktake. L'evento, che ha rappresentato il seguito dell'analogo incontro tenutosi due anni prima a Roma, ha avuto come obiettivo quello di rilanciare, a cinque anni di distanza dal 2030, gli sforzi verso il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile numero 2 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ("creare un mondo libero dalla fame")¹⁰. Diversi enti partecipanti, tra cui il Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (Ifad), hanno posto l'accento sulla necessità di fornire ai piccoli e medi agricoltori gli strumenti finanziari necessari per rendere sostenibili le loro coltivazioni. Anche l'Italia – attraverso Cassa Depositi e Prestiti – ha sostenuto questa linea, rimarcando come il Piano Mattei, pur finanziando anche grandi aziende del settore dell'agricoltura, miri a far confluire risorse anche in favore degli agricoltori piccoli e medi, attraverso "mini-bond" e crediti indiretti erogati per mezzo di banche locali. È inoltre stata sottolineata l'importanza di un attivo coinvolgimento del settore privato e di meccanismi finanziari, come quelli di conversione del debito in investimenti per lo sviluppo (*debt-for-development swaps*), in grado di creare spazio di bilancio per gli Stati altamente indebitati che hanno grande necessità di effettuare investimenti in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

Nonostante il suo impegno sui temi della salute globale (si veda anche il Box 6), l'Italia si è astenuta sul Trattato Pandemico (*Pandemic Treaty*) adottato il 20 maggio, con 124 sì e 11 astensioni, dall'Assemblea mondiale della sanità dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms). Il governo italiano ha giustificato la scelta di astenersi rimarcando l'importanza della sovranità nazionale nella gestione della materia sanitaria: un'altra decisione derivante dalla preoccupazione di salvaguardare le prerogative nazionali anche di fronte a rischi di natura globale¹¹.

Infine, in sede G7, Meloni si è adoperata perché fosse dato spazio al tema del contrasto al traffico dei migranti. Al vertice del G7 di Kananaskis sotto

¹⁰ Sul tema, rimandiamo a Martina, Maurizio, "Il cibo sano come diritto. Per la prima volta in Africa il summit sull'alimentazione delle Nazioni Unite", in *Linkiesta*, 30 luglio 2025, <https://www.linkiesta.it/?p=570271>.

¹¹ "L'Italia si astiene sul primo accordo OMS contro le pandemie", in *Onuitalia*, 20 maggio 2025, <https://onuitalia.com/?p=91998>.

presidenza canadese (15, 16 e 17 giugno) non è stato possibile approvare un documento finale a causa delle divisioni tra il presidente Usa Donald Trump e gli altri leader su vari temi centrali dell'agenda del Gruppo, come il commercio e il cambiamento climatico. Sono state però adottate una serie di brevi dichiarazioni, tra cui una sulla lotta al traffico dei migranti, promossa dal governo italiano, con l'appoggio di Usa e Regno Unito. Obiettivo della dichiarazione è assicurare la prosecuzione dell'iniziativa avviata dalla presidenza italiana nel 2024 per la creazione di una Coalizione G7 contro il traffico dei migranti attraverso la cooperazione nell'ambito dell'intelligence e il sequestro dei proventi illeciti¹². Sempre su questo dossier, Meloni è intervenuta personalmente all'*International Conference of the Global Alliance to Counter Migrant Smuggling* svoltasi a Bruxelles il 10 dicembre¹³.

¹² "G7, il bilancio di Meloni dopo il Canada: no all'Iran forza nucleare e soluzione per i dazi", in *Il Tempo*, 18 giugno 2025, <https://www.iltempo.it/politica/2025/06/18/news/giorgia-meloni-g7-canada-no-iran-potenza-nucleare-minaccia-trump-putin-israele-dazi-43037187>.

¹³ Governo, *Intervento all'International Conference of the Global Alliance to Counter Migrant Smuggling*, 10 dicembre 2025, <https://www.governo.it/it/node/30537>.

Box 6. La cooperazione allo sviluppo

Marianna Lunardini

Il 2025 è stato un anno di svolta, e di crisi, per la cooperazione allo sviluppo a livello globale. Alcuni dei maggiori Stati donatori hanno deciso di tagliare le risorse destinate agli aiuti pubblici allo sviluppo (Aps). Gli Usa, in particolare, hanno cancellato l'83 per cento dei progetti di cooperazione dell'Agenzia, mentre la riduzione degli Aps statunitensi per il 2026 è stimata attorno al 56 per cento rispetto al 2023¹⁴. Le aperte critiche statunitensi ai principi multilaterali dello sviluppo sostenibile, alle Nazioni Unite e all'Agenda 2030 hanno fatto parlare di un nuovo "*Washington Dissensus*"¹⁵.

Anche molti Stati europei hanno deciso di tagliare gli aiuti. I paesi donatori che fanno parte del Comitato di aiuto allo sviluppo (Dac) dell'Ocse avevano già ridotto nel 2024 gli Aps dallo 0,37 allo 0,33 per cento¹⁶ del reddito nazionale lordo (Rnl). Gli Aps sono stati considerati per molto tempo resilienti alle emergenze e alle crisi globali, non da ultimo quelle pandemiche. I recenti tagli segnalano invece un riorientamento delle risorse che, ove proseguisse, potrebbe portare a drammatiche conseguenze per le persone e gli Stati più vulnerabili¹⁷. È stato stimato che questa drastica riduzione delle risorse per gli Aps potrebbe provocare, entro il 2030, più di 22 milioni di morti, di cui 5,4 milioni bambini con meno di cinque anni¹⁸.

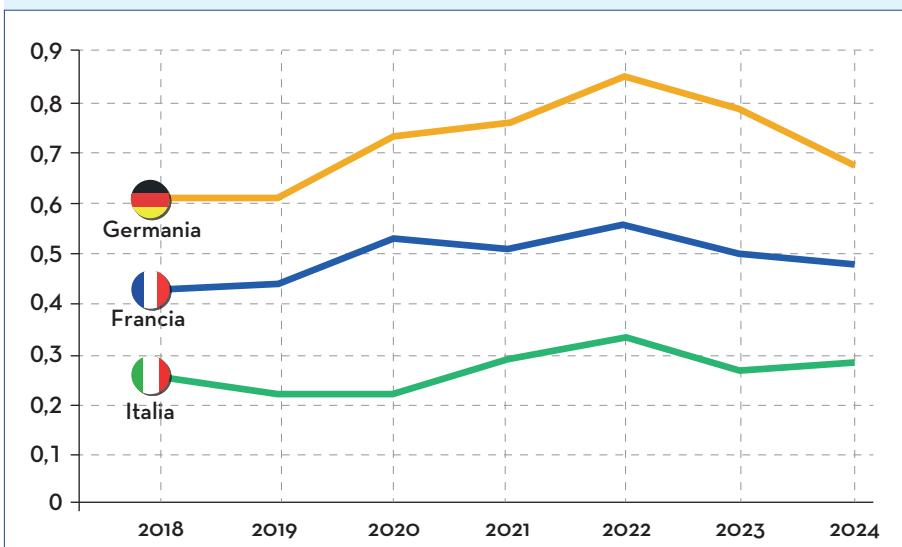
¹⁴ Muglia, Alessandra, "Gli Usa smantellano Usaid: cancellati l'83% dei programmi umanitari nel mondo in nome dell'interesse nazionale", in *Corriere della Sera*, 11 marzo 2025, <https://www.cgdev.org/blog/charting-fallout-aid-cuts>

¹⁵ Sumner, Andy e Stephan Klingebiel, "The new Washington Dissensus: Trump's five principles for development cooperation", in *EADI Debating Development Blog*, 3 aprile 2025, <https://www.developmentresearch.eu/?p=2197>. Per Washington Consensus si intende infatti "un paradigma di sviluppo imposto dalle istituzioni di Bretton Woods ai Paesi debitori, che prevede l'adozione delle seguenti riforme: stabilizzazione macroeconomica, liberalizzazione (dei commerci, degli investimenti e finanziaria), privatizzazione e deregolamentazione." Si veda la definizione in Barbieri, Elisa e Lucia Bazzucchi, "Washington Consensus", in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, [https://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/washington-consensus_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)).

¹⁶ "Ocse: -7,1% aiuti internazionali nel 2024, primo calo in cinque anni", in *Radiocor*, 16 aprile 2025, https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_16.04.2025_15.47_52410524.

¹⁷ Concord Europe, *AidWatch 2025. Ending short-sightedness, restoring ODA's purpose*, ottobre 2025, p. 7, <https://concordeurope.org/?p=34535>.

¹⁸ Ferreira, Andréa da Silva et al., "The Impact of Two Decades of Humanitarian and Development Assistance and the Projected Mortality Consequences of Current Defunding to 2030: Retrospective Evaluation and Forecasting Analysis", in *SSRN*, 19 novembre 2025, <https://doi.org/10.2139/ssrn.5765121>.

Figura 7 | Andamento del rapporto Aps/reddito nazionale lordo (2018-2024)

Fonte: elaborazione su dati Ocse 2025.

L’Italia è per alcuni aspetti in controtendenza. Da un lato, continua a destinare una percentuale di risorse all’Aps rispetto all’Rnl al di sotto dell’obiettivo dello 0,7 per cento a cui si è impegnata insieme ai paesi più ricchi. Nel 2024, in ogni caso, gli Aps dell’Italia sono leggermente aumentati, secondo dati preliminari, raggiungendo i 6,7 miliardi di dollari, pari allo 0,28 per cento del Rnl (appena +0,01 rispetto allo 0,27 del 2023)¹⁹. Dall’altro, con il lancio del Piano Mattei nel 2024, il governo italiano ha avviato una serie di iniziative a favore dei Paesi a medio e basso reddito del continente africano, anche se rimangono vari interrogativi sullo sviluppo del Piano, incluse l’adeguatezza dei fondi disponibili e le sinergie effettivamente realizzabili con i programmi europei e internazionali (si veda anche il Box 4).

A livello multilaterale, l’Italia ha confermato, in campo sanitario, un contributo di 250 milioni di euro per il nuovo ciclo di finanziamento dell’Alleanza globale per i vaccini (Gavi) 2026-2030, in contrasto con la decisione di altri donatori. Il

¹⁹ Ocse, *Development Co-operation Profiles: Italy*, giugno 2025, https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-profiles_04b376d7-en/italy_53431c59-en.html.

contributo è comprensivo dei 58,6 milioni per il supporto al Covax Advance Market Commitment focalizzato sull'accesso universale al vaccino per il Covid-19²⁰. Per il Fondo globale per la lotta contro l'Aids, la tubercolosi e la malaria (Global Fund), l'Italia ha invece annunciato, a margine del vertice G20 a Johannesburg, un contributo di 150 milioni di euro per gli anni 2026-2028, in diminuzione di quasi il 20 per cento rispetto all'ultimo ciclo di finanziamento²¹. A questa riduzione complessiva delle risorse, analoga a quella di altri Stati, ha fatto però riscontro un aumento della quota dei fondi alle organizzazioni della società civile italiane per attività nell'ambito dei programmi del Global Fund.

Parallelamente, Roma ha consolidato la collaborazione con le istituzioni finanziarie internazionali, come l'International Development Association (Ida), con cui ha firmato a Washington un accordo per un incremento del 25 per cento del contributo nazionale, volto a rafforzare la cooperazione in Africa e le iniziative legate al Piano Mattei²². In un dialogo sinergico fra obiettivi multilaterali e bilaterali, l'Italia ha annunciato al vertice del G20 di Johannesburg – nel solco del dibattito rilanciato alla quarta Conferenza internazionale sul finanziamento allo sviluppo di Siviglia – di voler tagliare il debito dei paesi a basso e medio reddito della metà in un decennio e di impegnarsi alla conversione di tutto il debito dei paesi meno sviluppati in progetti di sviluppo²³.

La legge di bilancio del 2026 evidenzia ancora un quadro diversificato. Alla prevista riduzione dei fondi per l'Agenzia italiana di cooperazione allo sviluppo (Aics) – 63,7 milioni in meno nel 2026 e quasi 50 milioni annui in meno nei due anni successivi – corrisponderebbe un incremento di oltre 149 milioni di euro per il Fondo europeo di sviluppo (Fes)²⁴.

²⁰ Usher, Ann Danaiya, "Gavi replenishment falls short of US\$9 billion target", in *The Lancet*, vol. 406, n. 10498 (luglio 2025), p. 14-15, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(25\)01380-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01380-7).

²¹ "The ONE Campaign: Italia sotto le attese sul Fondo globale ma la leadership può essere recuperata", in *Euractiv*, 21 novembre 2025, <https://euractiv.it/?p=144762>.

²² Banca mondiale, *Italy Increases IDA Commitment, Launches Africa Partnership with World Bank*, 24 aprile 2025, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/04/24/italy-increases-ida-commitment-launches-africa-partnership-with-world-bank>.

²³ Ribezzo, Maria Elena, "Piano Mattei, da vertice con Meloni e von der Leyen intese per 1,2 mld e strategia contro debito Africa", in *Eunews*, 20 giugno 2025, <https://www.eunews.it/?p=430426>.

²⁴ "Legge di Bilancio 2026: le ONG chiedono al Parlamento di scongiurare i tagli alla cooperazione", in *Info Cooperazione*, 6 novembre 2025, <https://www.info-cooperazione.it/?p=47125>; *Sbilanciamoci!, Rapporto Sbilanciamoci! 2026. Come usare la spesa pubblica per i diritti, la pace, l'ambiente*, dicembre 2025, p. 95-96, https://sbilanciamoci.info/wp-content/uploads/2025/12/Controfinanziaria_2026_web.pdf.

L'Italia mira a una cooperazione basata su partenariati strategici e multilaterali con al centro il continente africano, nel più ampio contesto della strategia nazionale per il Mediterraneo allargato. In un contesto caratterizzato da una riduzione globale delle risorse e da persistenti difficoltà economiche interne, la nuova strategia vuole rafforzare il ruolo italiano nei forum internazionali della cooperazione allo sviluppo, confermando l'impegno nei settori prioritari di intervento, come la salute. L'Italia non può però dimenticare alcune questioni annose che ne limitano l'azione nel settore della cooperazione, come le difficoltà nell'investire effettivamente le risorse impegnate per gli Aps e la necessità di sostenere adeguatamente le istituzioni competenti, come l'Aics. Quest'ultima è non solo il braccio operativo italiano ma anche lo strumento di cooperazione cosiddetta decentrata, che gestisce 43 progetti pari a oltre 355 milioni di euro finanziati da Bruxelles²⁵. Rafforzare l'Agenzia è pertanto non solo una priorità nazionale, ma anche condizione fondamentale per assicurare un'adeguata capacità del sistema italiano di collaborare nei contesti europei e internazionali.

²⁵ Aics, *Budget annuale per l'esercizio 2026, 2025*, p. 11, https://aics.portaleamministrazionetrasparente.it/archivio29_bilanci_0_3235_732_1.html.

Gli autori

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

Luca Barana è responsabile di ricerca presso lo IAI.

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

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

Ludovica Castelli è ricercatrice nel programma “Multilateralismo e governance globale” dello IAI.

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

Leo Goretti è responsabile del programma “Politica estera dell’Italia” dello IAI.

Ettore Greco è vicepresidente vicario dello IAI e responsabile del programma “Multilateralismo e governance globale” dell’Istituto.

Marianna Lunardini è ricercatrice nel programma “Multilateralismo e governance globale” dello IAI.

Francesca Maremonti è ricercatrice nei programmi “Attori globali” e “Multilateralismo e governance globale” dello IAI.

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

Nona Mikhelidze è responsabile di ricerca per lo IAI.

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

Gaia Ravazzolo è ricercatrice nel programma “Difesa, sicurezza e spazio” dello IAI.

Filippo Simonelli è ricercatore junior nel programma “Politica estera dell’Italia” dello IAI.

Michele Valensise è presidente dello IAI.

L'Italia nel mondo instabile

Rapporto sulla politica estera italiana. Edizione 2025

L'edizione 2025 del rapporto sulla politica estera italiana dell'Istituto Affari Internazionali prende in esame le sfide affrontate dall'Italia nel corso dell'anno: il posizionamento del paese di fronte all'ascesa della seconda amministrazione Usa guidata da Donald Trump, il perdurare della guerra contro l'Ucraina e l'intensificarsi di minacce ibride in Europa, l'ulteriore inasprimento del conflitto mediorientale a Gaza e la crisi del multilateralismo, le politiche climatiche ed energetiche e le decisioni prese nel comparto della difesa. Frutto del lavoro di ricerca e analisi degli esperti dell'Istituto, il Rapporto individua non solo i principali nodi del complesso scenario internazionale emersi nel corso dell'anno passato, ma tratteggia anche le prospettive e le scelte a cui si troverà di fronte il paese nel 2026.



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

www.iai.it