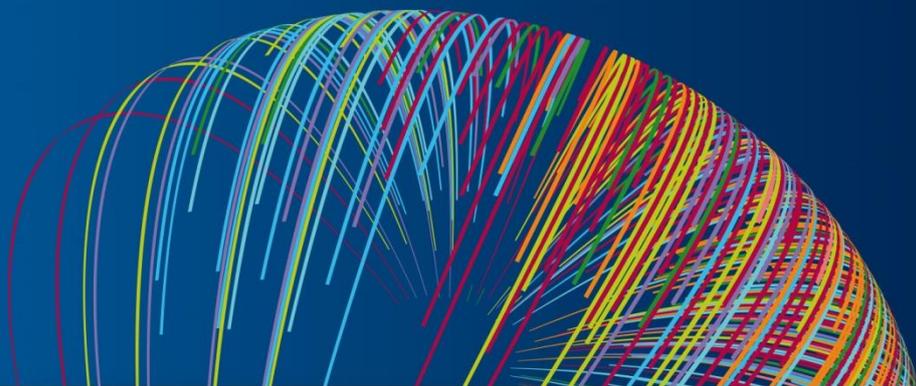


# Osservatorio di Politica internazionale



Senato  
della Repubblica  
Camera  
dei deputati  
Ministero  
degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

## Le relazioni tra Italia e Russia

novembre 2018

144

Approfondimenti



# Le relazioni tra Italia e Russia

di Giovanna De Maio e Nicolò Sartori<sup>1</sup>

## Executive Summary

Nella proiezione internazionale dell'Italia del secondo dopoguerra, i pilastri dell'integrazione europea e partnership atlantica hanno trovato un bilanciamento nei tentativi di cooperazione economica ed energetica con l'Unione Sovietica, oggi Russia, di cui l'Italia ha cercato di favorire il coinvolgimento nel dialogo sulla sicurezza europea e la governance internazionale in seno alle strutture occidentali.

Con il grave deterioramento delle relazioni tra Occidente e Russia seguito, in particolare, alla crisi in Ucraina del 2014, l'Italia ha avuto maggiori difficoltà a bilanciare i suoi interessi euro-atlantici con il desiderio di tenere la Russia 'agganciata' alle strutture di cooperazione occidentali. L'Italia ha condannato l'annessione della Crimea e il sostegno ai ribelli nel Donbass da parte della Russia, reagendo congiuntamente all'Unione Europea e alla Nato attraverso l'adozione di sanzioni economiche, il rafforzamento del fianco orientale della Nato e l'attivazione di iniziative nel campo della sicurezza cibernetica. Al tempo stesso, i governi italiani hanno cercato di tutelare gli interessi di natura politica ed economica del paese, cercando di limitare i motivi di attrito e riaprire le porte del dialogo con Mosca. Alla base di queste iniziative – condivise dalla pluralità dei partiti politici italiani – vi è la convinzione dell'importanza del contributo della Russia alla stabilità dell'architettura di sicurezza in Europa, nonché al raggiungimento di soluzioni efficaci nel lungo periodo nell'area mediorientale e nordafricana.

Accanto alle istanze di natura politica e securitaria, l'Italia si è dimostrata particolarmente attenta alla tutela dei propri interessi economici ed energetici. L'Italia è infatti il sesto paese per volumi di scambi con la Russia e il secondo più grande importatore di gas russo in Europa. Nel tentativo di attutire l'impatto delle sanzioni sull'economia nazionale, specialmente su alcune aree leader nell'export verso la Russia, la diplomazia economica italiana ha rafforzato le relazioni bilaterali con la controparte russa, con benefici significativi sia sull'interscambio commerciale che sulla stabilità delle forniture energetiche.

---

<sup>1</sup> Giovanna De Maio è ricercatrice ospite per il Programma Italia presso la Brookings Institution di Washington, D.C. Nicolò Sartori è responsabile del Programma Energia, Clima e Risorse dell'Istituto Affari Internazionali.



## Introduzione

Nel corso dei decenni passati, le sorti dell'Italia e della Russia si sono intrecciate in una partnership privilegiata e strategica.<sup>2</sup> Fondata su forti interessi commerciali ed energetici, la cooperazione Italia-Russia ha sviluppato una dimensione politica che si è dimostrata piuttosto coerente nel tempo: la Russia vede l'Italia come partner indispensabile nelle sue relazioni con l'Unione Europea e la Nato, e l'Italia crede fermamente nell'inclusione di Mosca nel dialogo sulla sicurezza europea e la governance internazionale.

Storicamente, i rapporti tra Italia e Russia si sono sviluppati in primo luogo nella dimensione culturale. Furono architetti italiani, per esempio, a progettare le chiese ortodosse che ornano il Cremlino tra il XV e il XVI secolo, nonché gli splendidi palazzi della nuova capitale che lo Zar Pietro I il Grande volle creare dal nulla per dare sostanza tangibile all'indirizzo pro-europeo del suo governo, San Pietroburgo, agli inizi del XVIII secolo. In quell'epoca la Russia cominciò anche ad avere una presenza diplomatica nella nostra penisola: nel 1711 la Repubblica di Venezia ospitò il primo consolato russo in Italia.<sup>3</sup> In seguito anche il Regno di Napoli, Regno di Sardegna e Granducato di Toscana formalizzarono le loro relazioni con l'Impero russo.<sup>4</sup> I rapporti si guastarono con la Guerra di Crimea del 1853, durante la quale il Regno di Sardegna e la Russia si trovarono su schieramenti contrapposti, tant'è che nel 1861, quando venne proclamato il Regno d'Italia, l'Impero russo si rifiutò di riconoscerlo e di stabilire relazioni diplomatiche fino all'anno successivo e alla stesura dell'accordo commerciale russo-italiano del 1863.<sup>5</sup>

Il comune interesse nella ricerca di influenza nella regione balcanica in funzione anti-asburgica portò Italia e Russia a firmare nel 1909 gli Accordi di Racconigi, in cui si impegnavano a garantire lo status quo nei Balcani all'insaputa della Triplice Alleanza, l'alleanza difensiva di cui l'Italia era parte dal 1882 insieme alla Germania e all'Austria-Ungheria. La mancata applicazione dell'articolo 7 della Triplice Alleanza, la cosiddetta "politica dei compensi" in base alla quale l'Italia si sarebbe disinteressata dei Balcani in cambio di compensi territoriali (mai materializzati), fu una delle cause che spinsero l'Italia nel 1915 a schierarsi a fianco della Triplice Intesa formata da Gran Bretagna, Francia e Russia durante la Prima guerra mondiale. Il Regno d'Italia e l'Impero russo si ritrovarono così alleate contro l'Austria-Ungheria, prima che la Russia si ritirasse a seguito della Rivoluzione d'ottobre del 1917. Nel 1924 l'Italia riconobbe ufficialmente la neonata Unione delle repubbliche socialiste sovietiche (Urss) e nel 1933 firmò con essa un patto di non aggressione. Nonostante l'interruzione dei rapporti quando, nel corso del secondo conflitto mondiale, l'Italia fascista partecipò all'invasione e occupazione di parte dell'Unione Sovietica da parte della Germania nazista, la percezione di reciproca amicizia tra Roma e Mosca non ne risultò del tutto compromessa.

---

<sup>2</sup> Silvia Francescon, « Italy and the Eastern Partnership : the view from Rome », European Council of Foreign Relations, 19 maggio 2015

[https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_italy\\_and\\_the\\_eastern\\_partnership\\_the\\_view\\_from\\_rome3034](https://www.ecfr.eu/article/commentary_italy_and_the_eastern_partnership_the_view_from_rome3034)

<sup>3</sup> « Oltre 300 anni di rapporti Italia-Russia », Diplomacy, 18 ottobre 2016 <http://festivaldelladiplomazia.eu/oltre-300-anni-di-rapporti-italia-russia/>

<sup>4</sup> « I rapporti diplomatici tra Russia e Italia, Secoli XV e XVII », Consolato Generale della Federazione Russa a Milano, data di accesso 30 ottobre 2018 <https://milan.mid.ru/web/milan-it/i-rapporti-diplomatici-fra-russia-e-italia>

<sup>5</sup> ibidem

Nella definizione della sua politica estera post-bellica, articolata intorno ai due pilastri dell'integrazione europea e dell'appartenenza alla comunità atlantica, l'Italia ha sempre cercato un bilanciamento nella cooperazione economica e in materia di sicurezza con stati esterni a queste cornici, inclusa l'Unione Sovietica, leader del blocco orientale. In parte, la relazione speciale tra Roma e Mosca era dovuta alla forza elettorale del Partito comunista italiano (Pci), a lungo il più influente in Europa occidentale, che svolse un ruolo di primo piano negli scambi culturali e intellettuali tra i due paesi. Su un piano più strutturale, tuttavia, è stato sui rapporti economici – in primis energetici – che il legame Roma-Mosca si è prima annodato e poi consolidato. La ripresa del dialogo avvenne già in piena Guerra fredda, quando il presidente della Repubblica Giovanni Gronchi (1955-62) fu il primo capo di stato di un paese del blocco occidentale a recarsi a Mosca nel dopoguerra – nel 1960. In quello stesso anno l'Ente nazionale idrocarburi (Eni) firmava il primo grande contratto di forniture petrolifere con il governo sovietico. Il contratto dell'Eni, di grande valenza storica, fu seguito da altri importanti accordi commerciali sottoscritti da Pirelli, Fiat, Montecatini, Snia Viscosa, Olivetti, Chatillon, e ancora Eni (sul fronte gas).

In seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991, l'Italia ha stipulato un trattato di amicizia (prima nel 1994 e poi 1998)<sup>6</sup> e intensificato i rapporti economico-commerciali con la nuova Federazione Russa, che a partire dagli anni 2000 ritrovava stabilità economica e generava interessanti opportunità d'investimento. Alla luce della considerazione di Mosca come un partner chiave per l'Italia e l'Europa, condivisa dalla quasi totalità dei partiti politici italiani, l'Italia si è impegnata con costanza nel tentativo di appianare i dissidi con Mosca. I rapporti tra i due paesi hanno altresì beneficiato di buone relazioni di natura personale tra i rispettivi leader. In particolare, l'ex presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha coltivato rapporti molto stretti con Vladimir Putin – dal 1999 la figura dominante nella politica russa sia come primo ministro (1999-2000 e 2008-12) sia come presidente (2000-8 e di nuovo dal 2012) –, e appoggiato iniziative per favorire il ritorno di Mosca sullo scacchiere politico europeo e occidentale. La ritrovata assertività di Mosca sul piano internazionale, unita alla difficoltà di un suo coinvolgimento nelle strutture di sicurezza euro-atlantiche, è diventata però fonte di tensioni tra Russia e Occidente, specialmente nello spazio post-sovietico. L'Italia si è così trovata nella difficile situazione di trovare un bilanciamento tra priorità sempre meno compatibili.

Dopo una panoramica storica sui principali momenti di frizione tra l'Occidente e la Russia nell'arco dello scorso decennio, questo studio illustra le mosse dell'Italia nel suo rapporto con Mosca rispetto alle principali questioni riguardanti da un lato l'economia e l'energia, dall'altro le questioni strategiche di sicurezza.

## **L'Italia nella partita politica tra Russia e Occidente**

Prima di entrare nel merito degli aspetti economici e le questioni di sicurezza che influiscono sui rapporti tra Italia e Russia, è opportuno ricordare il quadro generale delle relazioni tra Occidente e Russia e il collocamento italiano al riguardo. In questo contesto, il controllo russo sullo spazio post-sovietico e le strategie di allargamento dell'Alleanza atlantica e dell'Unione Europea verso est rappresentano la fonte principale di tensione.

---

<sup>6</sup> « Trattato di amicizia e cooperazione tra la repubblica italiana e la federazione russa », *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 63, No. 4 (252) (Ottobre-Dicembre 1996)

Giova ricordare che la Nato è nata nel 1949 come alleanza militare anti-sovietica. Negli anni successivi al 1991, quando l'Urss si è dissolta, l'Alleanza ha accolto nei suoi ranghi gli ex satelliti del blocco sovietico e le tre ex repubbliche sovietiche del Baltico, per i quali la Russia rappresenta la principale minaccia geopolitica, nonché alcuni paesi dei Balcani (il Montenegro è l'ultimo membro della Nato in ordine di tempo). Mosca non ha nascosto di non gradire l'allargamento della Nato. Anche se l'Alleanza non ha mai mostrato intenzioni ostili, quello che i russi hanno lamentato è l'espansione dell'influenza dei paesi occidentali, e naturalmente in primo luogo degli Stati Uniti, in zone attigue al suo territorio. Nel tentativo di rassicurare il governo russo, la Nato tra la fine degli anni 1990 e i primi 2000 ha tentato di coinvolgere la Russia in meccanismi formali di cooperazione, prima con il *Nato-Russia Founding Act* del 1997 e poi con l'istituzione del Consiglio Nato-Russia del 2002. Roma si è sempre distinta per il sostegno dato a queste iniziative di dialogo, e l'allora presidente del Consiglio Berlusconi spinse fortemente perché l'atto di fondazione del Consiglio Nato-Russia fosse siglato in Italia, al vertice Nato di Pratica di Mare.

L'Italia ha continuato a insistere sulla linea del dialogo con Mosca anche quando le relazioni con l'Occidente hanno cominciato a incrinarsi. Nel 2007-8, per esempio, l'Italia è stata tra i paesi europei (incluse Francia e Germania) che si sono mostrati più critici del piano dell'amministrazione di George W. Bush (2001-9) di schierare un sistema di difesa antimissile in Europa orientale, una misura che i russi hanno contrastato vigorosamente. Similmente, l'Italia – di nuovo facendo fronte comune con Francia e Germania – si è opposta all'intenzione dell'amministrazione Bush di offrire a Georgia e Ucraina il *Nato Membership Action Plan* (Map), il primo passo nel processo di adesione, durante il vertice Nato di Bucarest dell'aprile 2008. La motivazione principale era, allora come oggi, che l'adesione di Georgia e Ucraina avrebbe provocato un serio deterioramento delle relazioni con la Russia senza apportare alcun apprezzabile vantaggio di sicurezza all'Alleanza. Sebbene l'Italia e i suoi partner abbiano in quell'occasione ottenuto un rinvio a tempo indeterminato dell'offerta del Map, l'amministrazione Bush, spalleggiata da diversi paesi dell'Europa orientale, è comunque riuscita a inserire in agenda la futura adesione di Georgia e Ucraina. Su un'altra crisi diplomatica, il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo nel 2008 – alla quale Mosca si è fermamente opposta – l'Italia si è schierata nettamente con i suoi alleati europei e atlantici, aprendo formali relazioni diplomatiche con l'ex provincia serba nel febbraio dello stesso anno.

Questi contenziosi hanno fatto da contesto all'intervento militare della Russia contro la Georgia, a favore delle regioni separatiste pro-russe di Abcasia e Ossezia del Sud nell'agosto 2008. L'Italia, come il resto dell'Ue e della Nato, ha condannato l'azione militare e soprattutto il riconoscimento da parte di Mosca dell'indipendenza di entrambe le regioni. Pur non avallando una politica di sfere di influenza di sovietica memoria, l'Italia ha sempre preferito un atteggiamento prudente verso il coinvolgimento delle repubbliche ex sovietiche nelle strutture euro-atlantiche. Per questo ha accolto con perplessità – pur non opponendosi all'iniziativa – il Partenariato orientale (*Eastern Partnership*, EaP) lanciato dall'Ue nel 2009 per coinvolgere le repubbliche ex sovietiche (Ucraina, Bielorussia e Moldavia in Europa orientale e Georgia, Armenia e Azerbaigian nel Caucaso meridionale) in un comune sistema di cooperazione politica e regole commerciali. Il governo di Roma si è inoltre mobilitato per la rapida ripresa del dialogo con Mosca, trovando una sponda non solo in Francia e Germania, ma anche negli Stati Uniti, dove il presidente Barack Obama (2009-17) aveva promosso un riavvicinamento pragmatico alla Russia – la cosiddetta *reset policy*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Nel 2009 il presidente statunitense Barack Obama aveva lanciato la *Russian reset* policy che mirava a migliorare le relazioni con la Russia, dove nel frattempo l'ascesa alla presidenza del giovane Dmitry Medvedev sembrava segnare un cambio di passo nella politica estera russa nel verso di un più aperto

Una situazione di precario equilibrio tra scontro e cooperazione si è mantenuta fino a inizio 2014, quando il presidente ucraino, il filo-russo Viktor Yanukovich, ha lasciato il paese in seguito a grandi proteste di piazza che invocavano maggiore integrazione con l'Ue. La reazione russa, concretizzatasi nell'annessione della penisola di Crimea (marzo 2014) e poi nel sostegno politico-militare ai separatisti nelle regioni di Lugansk e Donetsk in Ucraina sud-orientale o Donbass, ha fatto precipitare le relazioni russo-occidentali ai minimi storici dalla fine della Guerra fredda.

Nella ferma condanna di quanto accaduto in Ucraina<sup>8</sup>, l'Italia ha aderito al regime sanzionatorio adottato dall'Ue contro la Russia in coordinamento con gli Stati Uniti, che condiziona la revoca delle sanzioni al pieno rispetto agli accordi di pace di Minsk, negoziati nel febbraio 2015 tra Russia, Ucraina, Francia e Germania (per un'analisi più dettagliata degli effetti delle sanzioni sul commercio italo-russo si rimanda alla sezione sulle Relazioni economiche).

Contemporaneamente l'Italia si è adoperata affinché fosse l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce), di cui fanno parte sia la Russia che l'Ucraina, a procedere con le operazioni di mediazione e monitoraggio del cessate-il-fuoco deciso a Minsk. Sotto questo profilo, è importante ricordare che durante la sua presidenza dell'Osce nel 2018 l'Italia ha messo al centro del suo programma il dialogo e le misure di *confidence-building* (letteralmente, 'costruzione della fiducia') con un'attenzione particolare verso l'Ucraina e gli altri conflitti irrisolti nello spazio ex sovietico, segnatamente in Georgia, Azerbaigian e Moldavia.<sup>9</sup> Gli sforzi italiani per la prevenzione di una escalation del conflitto in Ucraina sono visibili anche in seno all'Ue. In particolare, durante il Consiglio europeo del 2015 il governo italiano ha chiesto e ottenuto che il rinnovo delle sanzioni non fosse automatico bensì ridiscusso ogni sei mesi.

In sede Nato l'Italia ha onorato tutti gli impegni decisi insieme ai leader alleati in "risposta alle sfide poste dalla Russia"<sup>10</sup> a partire dal vertice del Galles del settembre 2014 e ribaditi dai successivi incontri di Varsavia nel 2016 e Bruxelles 2018 nell'ambito del cosiddetto *Readiness Action Plan* (un piano di reazione rapida a potenziali aggressioni sul fianco orientale dell'Alleanza). L'Italia partecipa alle misure di rassicurazione ai paesi baltici e alla Polonia, specificatamente lo schieramento di forze aeree e terrestri (queste ultime a rotazione, non permanenti), col duplice scopo di rafforzare le difese e aumentare il deterrente della Nato contro un'aggressione.

---

dialogo con l'Occidente. Per certi aspetti, la *reset policy* ha riportato qualche successo: aiuto sul dossier nucleare iraniano, assistenza nel trasporto logistico di sistemi d'arma in Afghanistan, e l'accordo russo-americano New Start per la riduzione di testate nucleari strategiche.

<sup>8</sup> « Mogherini: "La Russia torni a collaborare" », Ministero per gli Affari esteri e la cooperazione internazionale, 23 marzo 2014

[https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/interviste/2014/03/20140323\\_mogintcorruscoll.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/interviste/2014/03/20140323_mogintcorruscoll.html)

<sup>9</sup> Programma della Presidenza italiana dell'Osce, 2018, "Dialogue, Ownership, Responsibility", 12 gennaio 2018. I conflitti irrisolti in Georgia riguardano le già citate Abcasia e Ossezia del Sud. Azerbaigian e Armenia si contendono la sovranità su un'area, il Nagorno Karabakh, situata all'interno dei confini nazionali del primo ma abitata da una maggioranza armena. Infine, la Moldavia si trascina da decenni il problema delle rivendicazioni separatiste della Transnistria, una striscia di terra abitata da russofoni a est del fiume Dnestr. La Russia ha riconosciuto l'indipendenza di Abcasia e Ossezia del Sud in Georgia, gioca un ruolo fondamentale nel conflitto sul Nagorno Karabakh grazie all'influenza che esercita sull'Armenia, e sostiene le rivendicazioni di autonomia (non di indipendenza) della Transnistria.

<sup>10</sup> « NATO's Readiness Action Plan », Fact Sheet, ottobre 2015

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2015\\_12/20151130\\_1512-factsheet\\_rap\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_12/20151130_1512-factsheet_rap_en.pdf)

Contemporaneamente, l'Italia ha cercato di favorire il dialogo tra la Nato e la Russia e l'adozione di misure volte ad alimentare la fiducia reciproca.<sup>11</sup> Per questo motivo, in occasione del vertice Nato di Varsavia del 2016, insieme a Francia, Germania e Spagna, l'Italia ha promosso la ripresa dei lavori del Consiglio Nato-Russia (sospeso subito dopo l'annessione della Crimea), insistendo sulla necessità di rafforzare la deterrenza dell'Alleanza in un clima di dialogo, trasparenza e prevedibilità. L'Italia si è altresì spesa affinché lo schieramento dei quattro contingenti multinazionali nei paesi baltici e Polonia (una delle misure di rassicurazione) fosse a rotazione e non su base permanente,<sup>12</sup> e si è opposta alla fornitura di armi all'Ucraina per il timore di favorire un'ulteriore escalation nelle violenze.<sup>13</sup>

Nonostante la continua alternanza di governi e ministri degli esteri negli ultimi anni, i contatti tra i due paesi non si sono mai interrotti. Enrico Letta è stato l'unico primo ministro europeo a partecipare alla cerimonia di apertura delle olimpiadi invernali di Soči nel gennaio 2014, nonostante la situazione in Ucraina avesse già provocato forti tensioni tra Occidente e Russia. Similmente, Renzi è stato l'unico capo di governo o stato a partecipare al Forum economico di San Pietroburgo nel 2016. Poco prima del G7 di Taormina del 2017, l'ex premier Gentiloni si è incontrato con il presidente Putin a Soči.<sup>14</sup> In tempi recenti, le visite a Mosca del ministro degli esteri Enzo Moavero Milanesi, seguite da quelle del ministro degli interni Matteo Salvini e del premier Giuseppe Conte, segnalano l'importanza attribuita dalle forze politiche italiane al dialogo per re-indirizzare le relazioni con la Russia verso una dimensione più costruttiva.

Per l'Italia la Russia resta un partner importante nonostante gli eventi in Ucraina, in virtù dell'assenza di contenziosi storici o militari bilaterali, della relativa floridità dei rapporti economici ed energetici e della potenziale convergenza di interessi su dossier importanti come la sicurezza nelle aree di crisi, specialmente in Nord Africa. La priorità strategica per l'Italia, infatti, è rappresentata dal fronte sud e dal fenomeno migratorio. Questo è evidente sia nella spinta per il consolidamento dell'hub per il sud della Nato<sup>15</sup> con base a Napoli, sia nell'atteggiamento verso l'Eastern Partnership, alla quale l'Italia alloca un terzo del budget previsto per la politica di vicinato dell'Ue contro i due terzi destinati al fronte sud.<sup>16</sup>

## Le relazioni economiche

---

<sup>11</sup> Francesca Bitondo, Alessandro Marrone e Paola Sartori, «Le sfide della Nato e il ruolo dell'Italia: Trump, Brexit, difesa collettiva e stabilizzazione del vicinato», Documenti IAI 16|18, novembre 2016

<sup>12</sup> Michele Arnese e Emanuele Rossi, «Ecco come Roberta Pinotti minimizza le operazioni dell'Italia con la Nato in Lettonia», in formiche.net, 19 ottobre 2016, <http://formiche.net/?p=548659>

<sup>13</sup> « Nato, 5 mila soldati per intervento rapido. Pinotti: "Contraria a fornitura di armi all'Ucraina" », Rai News 5 febbraio 2015, <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/nato-5-mila-soldati-per-intervento-rapido-pinotti-italia-no-armi-a-ucraina-1ca40f58-96c1-447b-9cbe-e87047ccbbff.html>

<sup>14</sup> « Italia-Russia, incontro tra Gentiloni e Putin a Sochi : "Rapporti ottimi ed eccellenti" », 17 maggio 2017 Rai News, [http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/italia-russia-incontro-tra-paolo-gentiloni-e-vladimir-putin-rapporti-ottimi-eccellenti-foob686d-36f7-4208-8500-351f23f32873.html?refresh\\_ce](http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/italia-russia-incontro-tra-paolo-gentiloni-e-vladimir-putin-rapporti-ottimi-eccellenti-foob686d-36f7-4208-8500-351f23f32873.html?refresh_ce)

<sup>15</sup> Elena Cesca, « Nato: i risultati del Vertice visti dall'Italia », Affarinternazionali, 13 luglio 2018

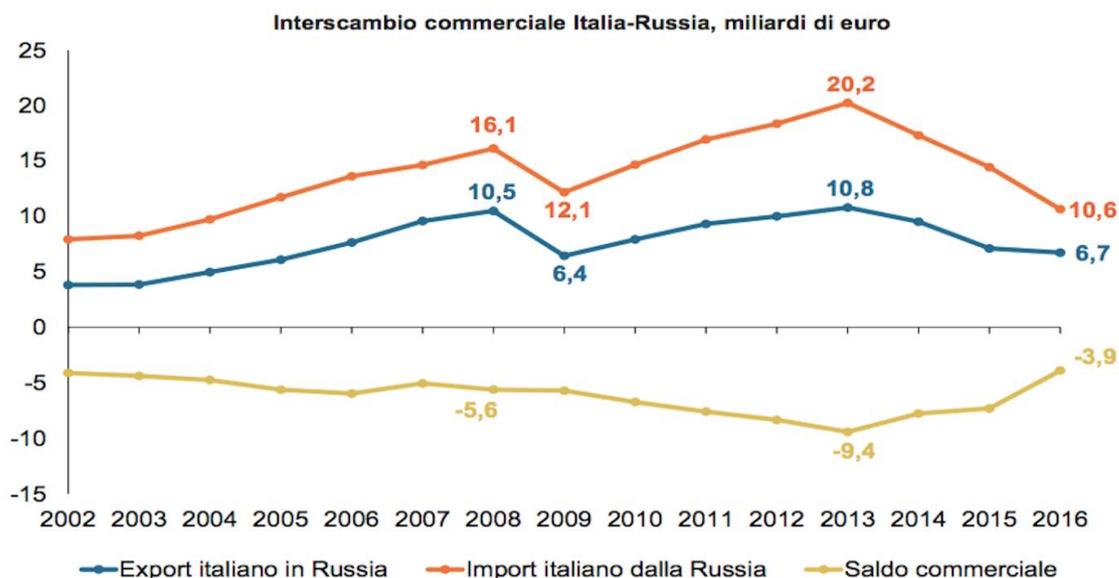
<sup>16</sup> Silvia Francescon, « Italy and the Eastern Partnership : the view from Rome », European Council of Foreign Relations, 19 maggio 2015

[https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_italy\\_and\\_the\\_eastern\\_partnership\\_the\\_view\\_from\\_rome3034](https://www.ecfr.eu/article/commentary_italy_and_the_eastern_partnership_the_view_from_rome3034)

Le relazioni economiche rappresentano la direttrice principale su cui il rapporto Italia-Russia si è consolidato nel tempo. Accanto agli accordi aventi ad oggetto le questioni energetiche, che saranno discussi nella prossima sezione, è opportuno fare un quadro delle tendenze del commercio italo-russo e di conseguenza prendere in esame l'effetto delle sanzioni contro la Russia e delle contro-sanzioni russe sull'economia italiana dopo lo scoppio della crisi in Ucraina.

Il primo passo nella storia della cooperazione industriale tra Roma e Mosca risale al 1966, quando venne firmato a Mosca l'Accordo generale tra la Fiat e i ministeri dell'industria e del commercio estero dell'Unione Sovietica per la costruzione dello stabilimento automobilistico del Volga. Il luogo prescelto era Stavropol sul Volga, la città che due anni prima era stata rinominata Togliatti (in Italia detta popolarmente ma erroneamente Togliattigrad) in onore di Palmiro Togliatti, segretario del Pci dal 1938 al 1964. L'impianto, denominato AvtoVAZ, produceva due modelli derivati dalla Fiat 124, modificati per adattarsi alle condizioni climatiche e stradali dell'Urss, sui quali la Fiat si impegnava a cedere progetti e diritti di proprietà industriale, oltre al trasferimento di *know-how*. Il risultato fu una crescita esponenziale della produzione automobilistica sovietica, che passò da 200.000 unità a 1.200.000 tra il 1965 e il 1972.<sup>17</sup> Sul punto, è importante segnalare l'intervento del governo italiano, che attraverso misure straordinarie rese possibile la riduzione del costo annuo del prestito concesso alla Banca centrale sovietica per l'apertura dell'impianto.<sup>18</sup>

Se durante la Guerra fredda la cooperazione economica italo-sovietica ruotava intorno a grandi colossi energetici e industriali come Eni e Fiat, dopo il crollo dell'Urss – e in particolare con la ripresa economica russa degli anni 2000 – i due paesi hanno cominciato a sfruttare meglio la complementarità delle loro economie. Come si evince dal grafico, l'export dell'Italia verso la Russia è andato progressivamente aumentando dai primi anni 2000, in particolare nel 2007 e nel 2013.



<sup>17</sup> « Le attività della Fiat in URSS. Ipotesi e spunti dalle carte della Fiat », Workshop SISSCO, Bologna, 12-13 marzo 2010 <http://www.sissco.it/download/attivita/PaperFava.pdf>

<sup>18</sup> ibidem

Fonte: elaborazioni intesa SanPaolo su dati Istat<sup>19</sup>

I dati sull'interscambio commerciale tra Italia e Russia aggiornati alla fine del 2017 indicano un valore pari a 20,3 miliardi di euro.<sup>20</sup> Secondo quanto riportato dal ministero per lo sviluppo economico con riferimento al 2018, Italia è il sesto paese fornitore della Russia e il settimo paese per le destinazioni delle importazioni russe.

	INTERSCAMBIO COMMERCIALE CON L'ITALIA (valori in milioni di euro)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Gen. - Giu. 2017	Gen. - Giu. 2018	
 Interscambio Italia	26.210	28.301	30.969	26.779	21.501	17.334	20.294	10.280	10.537	 Interscambio Italia
Variazione % rispetto al periodo precedente	16,3	8,0	9,4	-13,5	-19,7	-19,4	17,1	-	2,5	Variazione % rispetto al periodo precedente
 Export Italia	9.305	9.979	10.772	9.503	7.093	6.690	7.985	3.757	3.582	 Export Italia
Variazione % rispetto al periodo precedente	17,7	7,2	7,9	-11,8	-25,4	-5,7	19,3	-	-4,6	Variazione % rispetto al periodo precedente
 Import Italia	16.904	18.321	20.197	17.276	14.408	10.643	12.309	6.523	6.954	 Import Italia
Variazione % rispetto al periodo precedente	15,5	8,4	10,2	-14,5	-16,6	-26,1	15,7	-	6,6	Variazione % rispetto al periodo precedente
<b>Saldi</b>	<b>-7.599</b>	<b>-8.342</b>	<b>-9.426</b>	<b>-7.773</b>	<b>-7.315</b>	<b>-3.953</b>	<b>-4.324</b>	<b>-2.766</b>	<b>-3.372</b>	<b>Saldi</b>

Fonte: elaborazioni Osservatorio Economico su dati ISTAT

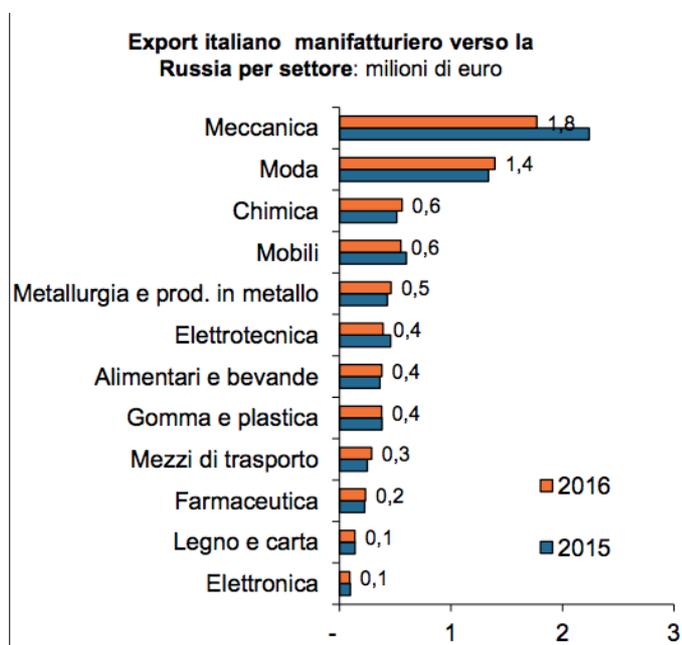
Se la Russia è ricca di idrocarburi ma carente nella diversificazione del settore manifatturiero, l'Italia presenta caratteristiche opposte e ciò rende i due paesi naturali partner commerciali. L'export italiano verso la Russia abbraccia una serie di settori, tra cui i più importanti sono i macchinari e gli apparecchi meccanici, il tessile, l'arredamento, le materie plastiche e i prodotti farmaceutici. La Federazione Russa si è dotata di Zone economiche speciali (Zes) a livello federale, dove è possibile usufruire di incentivi fiscali, doganali e amministrativi per le imprese, che mirano ad attirare gli investimenti esteri. Molte aziende italiane hanno già colto con successo gli incentivi offerti dalle Zes, puntando sia sul costo basso della manodopera qualificata, sia sul vantaggio immateriale del grande apprezzamento dei prodotti italiani da parte russa. Il *Made in Italy* è molto richiesto non solo nelle tradizionali "tre A" (abbigliamento, alimentare, arredamento) ma anche per ciò che riguarda macchinari ad alta tecnologia e *know-how*. Basti pensare che il flusso degli investimenti esteri diretti (Ide) italiani in Russia è passato da 550 milioni di euro a 1.120 milioni del 2014, per assestarsi a 812 milioni di euro nel 2015. L'andamento storico al 2015 evidenzia uno stock netto di Ide dell'Italia in Russia di oltre 8 miliardi di euro.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Cristina Balbo « Liguria-Russia: quale potenziale nel medio termine », Intesa SanPaolo, 17 febbraio 2017 [https://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Embedded/Documenti/2017/02/18/SLIDE-Italia-Russia.pdf](https://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/02/18/SLIDE-Italia-Russia.pdf)

<sup>20</sup> « Schede Paese/ Russia », Ministero dello Sviluppo economico, 8 ottobre 2018 [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio\\_internazionale/osservatorio\\_commercio\\_internazionale/schede\\_paese/europa/Russia\\_08\\_10\\_2018.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/europa/Russia_08_10_2018.pdf)

<sup>21</sup> « Investire in Russia, guida per gli operatori italiani », ICE, 5 giugno 2017 <https://www.ice.it/it/repository/pdf/Guida%20INVESTIRE%20IN%20RUSSIA%2005-06-2017.pdf>

In Russia sono attualmente presenti oltre 400 imprese italiane, di cui 70 con impianti produttivi, cui si aggiungono otto banche e alcuni studi legali. I settori in cui sono attive le aziende italiane sono i seguenti: agro-alimentare (tra cui InalcaCremonini, Parmalat, Ferrero, Zuegg, Perfetti, Colussi, De Cecco), automobilistico (tra cui Fiat-Iveco, Pirelli), elettrodomestici (tra cui Indesit, Candy, Ariston, de Longhi), edilizia-infrastrutture-trasporti (tra cui Mapei, Marazzi, Buzzi Unicem, Astaldi, Rizzani De Eccher, Salini, Merloni progetti), energetico (Eni-Saipem, Enel, Coeclerici), metallurgico (Techint, Danieli, Marcegaglia), petrolchimico (Technimont), farmaceutico (Menarini) ma anche aerospaziale-difesa-telecomunicazioni e dell'alta tecnologia (Leonardo e le sue ex controllate, Italtel, Technosystem).<sup>22</sup> Un caso riguarda l'italiana Alenia Aermacchi (oggi Divisione Velivoli di Leonardo) e la russa Sukhoi, che lavorano insieme al Superjet 100, mentre nel 2012 Fiat si è accordata con Sberbank per la produzione della Jeep a San Pietroburgo.<sup>23</sup> Un altro esempio è la fabbrica per la produzione di lavatrici a Lipeck, costruita dall'italiana Indesit nel 2004, la produzione di piastrelle in ceramica a Stupino (regione di Mosca) costruito dalla Marazzi. Il grafico qui sotto riporta i dati sull'export italiano in Russia per settore.



Fonte: elaborazioni Intesa SanPaolo su dati Istat<sup>24</sup>

<sup>23</sup> « Fiat, Sberbank plan Jeep joint venture in Russia », Marketwatch, 28 febbraio 2012 <https://www.marketwatch.com/story/fiat-sberbank-plan-jeep-joint-venture-in-russia-2012-02-28>

<sup>24</sup> Cristina Balbo « Liguria-Russia: quale potenziale nel medio termine », Intesa SanPaolo, 17 febbraio 2017 [https://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Embedded/Documenti/2017/02/18/SLIDE-Italia-Russia.pdf](https://www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2017/02/18/SLIDE-Italia-Russia.pdf)

## L'impatto delle sanzioni

Come evidenziato in precedenza, l'Unione Europea ha adottato una serie di misure sanzionatorie a seguito dell'annessione della penisola di Crimea (marzo 2014) e del sostegno ai ribelli del Donbass da parte della Russia. Per quanto riguarda l'Italia, è opportuno ricordare che se da un lato ha partecipato all'adozione del regime sanzionatorio, dall'altro ha visto sorgere un dibattito tra le diverse forze politiche circa le implicazioni (e il futuro) delle suddette misure. Infatti, data la sinergia nelle relazioni economiche bilaterali, non sorprende che l'adozione delle sanzioni alla Russia e delle contro-sanzioni da parte di Mosca abbia sollevato molte preoccupazioni sia a livello nazionale che locale<sup>25</sup> per i danni – reali e potenziali – sul piano economico.

Il regime sanzionatorio contro la Russia a cui l'Italia partecipa consiste in

- 1) misure diplomatiche, tra cui l'annullamento di vertici bilaterali regolari tra Ue e Federazione Russa e l'esclusione di Mosca dal G8;
- 2) misure restrittive individuali (congelamento dei beni e diniego di visto per 150 persone e 38 enti coinvolti nell'annessione della Crimea e nel sostegno ai separatisti nel Donbass, in Ucraina sud-orientale);
- 3) restrizioni alle relazioni economiche con la Crimea e Sebastopoli (turismo, investimenti, esportazione di tecnologie);
- 4) sanzioni economiche che limitano l'accesso di talune banche e società russe ai mercati dei capitali primari e secondari dell'Ue, limitano l'esportazione di tecnologie europee utilizzate nell'industria petrolifera, vietano il commercio di armi e l'esportazione di beni a uso duale per scopi militari (cioè tecnologie civili utilizzate per scopi militari);
- 5) sospensione dei finanziamenti alla Russia da parte della Banca europea per gli investimenti.

Per avere un quadro più esauriente dell'effetto delle sanzioni sul commercio italo-russo, è necessario guardare anche al regime di contro-sanzioni adottato da Mosca. Il governo russo ha proibito l'importazione di una serie di prodotti alimentari (carne, pesce, frutta e verdura)<sup>26</sup> e ha favorito la sostituzione delle importazioni<sup>27</sup> e la pratica dell'*Italian sounding* – etichettamento di prodotti russi con nomi, colori e immagini che richiamano gli equivalenti italiani – che influisce negativamente sulla credibilità del marchio *Made in Italy*. Questo tema è stato oggetto di dibattito pubblico in Italia, dove è diffusa la percezione che le misure restrittive adottate da Bruxelles (all'unanimità, bisogna specificare) abbiano grandemente nuociuto all'economia italiana, e specialmente dall'agricoltura. L'analisi delle tendenze commerciali tra Italia e Russia presenta però un quadro meno netto.<sup>28</sup>

---

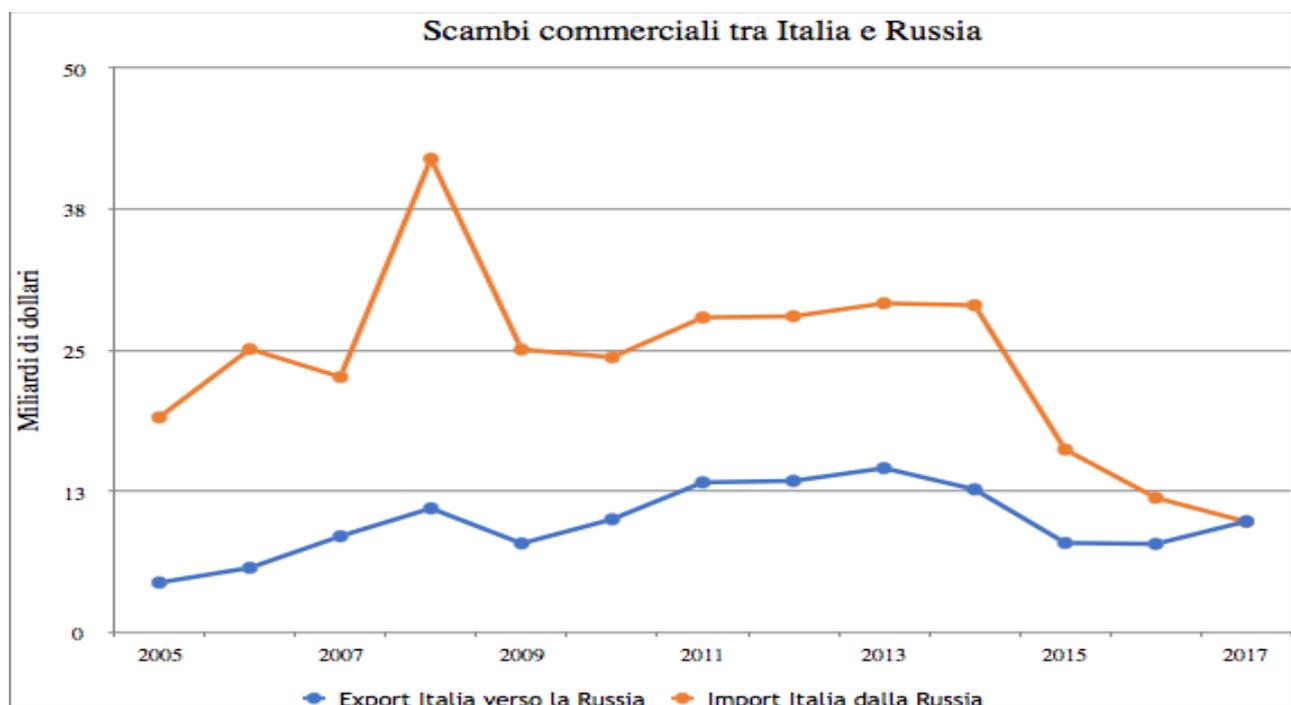
<sup>25</sup> In particolare nelle regioni leader per l'export verso la Russia, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Piemonte e Marche.

<sup>26</sup> Antonella Scott, « Sanzioni e crisi russa costano all'export alimentare italiano il 28% », Il Sole24Ore, 25 maggio 2018 <http://www.ilssole24ore.com/art/mondo/2018-05-24/sanzioni-e-crisi-russa-costano-all-export-alimentare-italiano-28percento-193508.shtml?uud=AEUJJytE>

<sup>27</sup> « Russia-Agricultural equipment », Export.gov, 10 agosto 2018 <https://www.export.gov/article?id=Russia-Agricultural-Equipment>

<sup>28</sup> Lo Iai ha di recente preparato uno studio sulle sanzioni Ue contro la Russia per il Servizio affari internazionali del Senato (cfr. Francesco Giumelli, *Quando sono utili le sanzioni internazionali? L'Italia, la Russia e l'Unione Europea*, Roma: Senato della Repubblica, ottobre 2018).

I dati della Coldiretti<sup>29</sup> sembrano dare ragione a chi sostiene che le sanzioni siano state molto dannose per l'Italia. Essi registrano un calo dell'export italiano verso la Russia di tre miliardi di euro l'anno rispetto alla cifra record raggiunta nel 2013 (10 miliardi di euro). Nel mettere in risalto le perdite nel settore agroalimentare (-50 per cento sulle esportazioni in quattro anni), Coldiretti evidenzia come su questo dato abbia influito la risposta di Mosca di cui sopra. Le tensioni commerciali hanno inoltre investito il mondo della moda (i calzaturifici delle Marche, ad esempio, hanno registrato -38 per cento nelle esportazioni verso la Russia nel 2015)<sup>30</sup>, dell'auto e del mobile, mentre l'export nel metalmeccanico è calato del 20 per cento tra 2013 e 2017.<sup>31</sup> Secondo la Cgia Mestre, il valore economico delle perdite nelle esportazioni (tra il 2013 e il 2015) si aggira intorno ai 648 milioni di euro, principalmente subiti dalle piccole e medie imprese di Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Marche.<sup>32</sup> I dati del ministero dell'economia registrano un calo dell'11,8 per cento nel 2014, 25,4 per cento nel 2015 e 5 per cento nel 2016.<sup>33</sup>



Fonte: United Nations International Trade Statistics Database

I dati sopra presentati raccontano però solo una parte della storia. Sarebbe riduttivo ascrivere le perdite dell'export soltanto al regime sanzionatorio, senza considerare altri fattori. Il collasso del

<sup>29</sup> Coldiretti, « Russia, con le sanzioni l'Italia perde 3 miliardi all'anno », 13 aprile 2018 <https://www.coldiretti.it/economia/sanzioni-russia-italia-perde-3-miliardi-anno>

<sup>30</sup> <http://www.marche.cna.it/embargo-alla-russia-colpisce-le-marche/>

<sup>31</sup> Valentina Cariani, « Nuove sanzioni alla Russia, export italiano in altalena », Russia Watch, ISPI 7 maggio 2018 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/nuove-sanzioni-alla-russia-export-italiano-altalena-20429>

<sup>32</sup> « Sanzioni ed embargo, la Russia è costata all'Italia 3,6 miliardi », Repubblica, 26 marzo 2016 [http://www.repubblica.it/economia/2016/03/26/news/export\\_russia\\_sanzioni\\_embargo-136323510/](http://www.repubblica.it/economia/2016/03/26/news/export_russia_sanzioni_embargo-136323510/)

<sup>33</sup> « Schede paese/Russia », Ministero dello sviluppo economico, aggiornato 29 agosto 2018 [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio\\_internazionale/osservatorio\\_commercio\\_internazionale/schede\\_paese/europa/Russia\\_29\\_08\\_2018.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/commercio_internazionale/osservatorio_commercio_internazionale/schede_paese/europa/Russia_29_08_2018.pdf)

prezzo del petrolio del 2015 (-30 per cento rispetto al picco di giugno 2014)<sup>34</sup> ha avuto un impatto molto forte sull'economia russa - ampiamente dipendente dalle esportazioni di gas e petrolio - contribuendo a un significativo calo del Pil (-4,6 per cento nel 2015 rispetto allo stesso periodo del 2014).<sup>35</sup> La decisione della Banca centrale russa di svalutare il rublo ha aumentato l'inflazione (+11,36 per cento rispetto al dicembre 2013)<sup>36</sup>, che a sua volta ha contratto significativamente il potere di acquisto dei russi. La contrazione economica ha ridotto la domanda russa di beni esteri, peraltro divenuti più cari a causa della svalutazione del rublo. I dati dell'Istituto del commercio estero (Ice) precisano che solo l'1,8 per cento dell'export di prodotti nel mirino delle contro-sanzioni russe (che nel 2013 ammontava a 202,7 milioni di euro) era destinato a Mosca, e che la flessione è stata intorno ai 151 milioni di euro per il biennio 2014-2015<sup>37</sup> (di gran lunga inferiore a quanto perso da altri paesi europei come Paesi Bassi e Francia).<sup>38</sup>

Nel 2017 si è comunque avuta una svolta, con l'export italiano verso la Russia che ha registrato un +19,3 per cento e gli investimenti italiani in Russia cresciuti da 27 a 36 miliardi di euro.<sup>39</sup> Questa tendenza positiva – insieme al record delle esportazioni agroalimentari italiane del 2015<sup>40</sup> – fa pensare che le compagnie italiane si siano adattate al contesto sanzionatorio. Alcune esportano verso paesi come Serbia o Bielorussia, che poi rivendono i loro prodotti in Russia; altre producono direttamente in Russia, approfittando delle agevolazioni fiscali a sostegno delle industrie locali. La Lombardia si conferma la regione leader per l'export verso la Russia: nei primi tre trimestri del 2017 le vendite hanno raggiunto 1,7 miliardi di euro (+30,4 per cento), principalmente nei settori manifatturiero, farmaceutico, dei macchinari e tessile.<sup>41</sup> Sebbene lontano dai numeri del 2013, il commercio tra Italia e Russia negli ultimi anni è migliorato in maniera significativa e le cifre del 2018 indicano un +6,6 per cento rispetto allo stesso periodo del 2017. Se è naturale pensare che la revoca delle sanzioni aiuterebbe ad aumentare l'export italiano, è anche vero che l'impatto sull'economia italiana è stato probabilmente assorbito, seppure in maniera diseguale a seconda dei settori produttivi.

---

<sup>34</sup> «Rublo, a oltre 100 il cambio con l'euro. Scatto finale delle Borse europee», Corriere della Sera, 16 dicembre 2014 [https://www.corriere.it/economia/14\\_dicembre\\_16/rublo-petrolio-sempre-piu-basso-borse-europee-aprono-calo-2b835coc-8505-11e4-befo-810da32228c1.shtml](https://www.corriere.it/economia/14_dicembre_16/rublo-petrolio-sempre-piu-basso-borse-europee-aprono-calo-2b835coc-8505-11e4-befo-810da32228c1.shtml)

<sup>35</sup> «La Russia è in piena recessione. Il Pil crolla del 4,6% nel secondo trimestre», Il Sole24Ore, 10 agosto 2015 [https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-08-10/la-russia-e-recessione-pil-crolla-46percento-secondo-trimestre-162437\\_PRV.shtml?uuid=ACTTIff](https://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2015-08-10/la-russia-e-recessione-pil-crolla-46percento-secondo-trimestre-162437_PRV.shtml?uuid=ACTTIff)

<sup>36</sup> «[Inflazione Russia 2014](#)», Inflation.eu Worldwide Inflation Data, data di accesso 2 ottobre 2018, <https://it.inflation.eu/tassi-di-inflazione/russia/inflazione-storica/cpi-inflazione-russia-2014.aspx>

<sup>37</sup> «[Evoluzione del commercio con l'estero per aree e settori](#)», novembre 2016 Agenzia ICE, <https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/Rapporto%2520Ice%2520-%2520Prometeia%2520Numero%252014%2520-%2520Novembre%25202016.pdf>

<sup>38</sup> «[Il quadro d'insieme](#)», Agenzia ICE, 13 maggio 2015, [https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/XIII\\_RAPPORTO\\_ICE\\_Prometeia.pdf](https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/XIII_RAPPORTO_ICE_Prometeia.pdf)

<sup>39</sup> «[L'Italia nell'economia internazionale](#)», Sintesi del Rapporto ICE 2017-2018, [https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/ICE\\_SINTESI\\_ITALIANO\\_2018\\_WEB.pdf](https://www.ice.it/it/sites/default/files/inline-files/ICE_SINTESI_ITALIANO_2018_WEB.pdf)

<sup>40</sup> «[Export agroalimentare superati i 36,8 miliardi di euro nel 2015. Martina: con effetto expo raggiunto record storico](#)», Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, 16 febbraio 2016, <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9745>

<sup>41</sup> «[La Lombardia guida l'export italiano verso la Russia](#)», Regione Lombardia, 16 febbraio 2018, <http://www.lombardiaspeciale.regione.lombardia.it/wps/portal/LS/Home/News/Dettaglio-News/2018/02-febbraio/lombardia-guida-export-italiano-verso-russia/lombardia-guida-export-italiano-verso-russia>

Pur nel rispetto del regime sanzionatorio, l'Italia ha favorito l'intensificarsi delle relazioni commerciali con la Russia. Durante il Forum di San Pietroburgo del 2016, l'Italia ha firmato accordi per oltre un miliardo di euro. Nel 2017 la cooperazione nel campo dell'energia elettrica si è tradotta in intese tra Enel e Rosseti su soluzioni innovative per le reti elettriche ad alta tecnologia. Nel 2018 sono state concluse convenzioni importanti nel settore energetico, delle infrastrutture per l'energia eolica (tra Eni e la regione di Stavropol), della ricerca (tra Eni e le ferrovie russe, tra Rosneft e il Policlinico di Torino) e dello sviluppo tecnologico (tra l'Associazione presieduta da Antonio Fallico, presidente di Banca Intesa Russia, e l'agenzia federale russa per lo sviluppo tecnologico per la fornitura di tecnologie alla Russia da parte di imprese italiane ed europee). Di recente, durante la sua visita a Mosca, il ministro degli esteri Enzo Moavero Milanesi si è fatto portavoce della posizione dell'Italia sulle sanzioni, sottolineando che le misure sanzionatorie possono essere eliminate e che l'Italia sta lavorando in tal senso".<sup>42</sup>

Nella sua recentissima visita a Mosca dove ha incontrato Putin, il presidente del consiglio Giuseppe Conte ha insistito sul fatto che per l'Italia le sanzioni non sono un fine ma uno strumento, e che è importante incrementare la cooperazione economica con la Russia. In quest'occasione sono stati firmati ben 13 tra accordi e intese per un valore stimato di circa 1,5 miliardi di euro. Tra i principali ricordiamo un il prolungamento dell'accordo da parte di Enel per la fornitura di energia elettrica alle Ferrovie Russe (Rzd); intesa tra Barilla e la Regione di Mosca per l'acquisizione di un terreno per realizzare un nuovo mulino, uno stabilimento produttivo, un magazzino, e un raccordo ferroviario a esso collegato; l'accordo di cooperazione tra Pietro Fiorentini e Rosneft per la produzione di impianti «Hips» (impianti meccanici che evitano sovraccarichi di pressione nelle tubature utilizzate dall'industria di idrocarburi); e infine l'accordo tra Pirelli e Rostec per il raddoppio dello stabilimento di Voronezh.<sup>43</sup>

## La dimensione energetica

Come detto, quello energetico è un settore chiave per capire l'importanza delle relazioni bilaterali tra Italia e Russia, e soprattutto la valenza strategica data dal nostro paese alla partnership con Mosca sia nel suo andamento storico che nella corrente realtà internazionale. I primi interscambi nel settore energetico risalgono al 1958, con la conclusione del contratto di fornitura di greggio tra Eni e governo sovietico – quantitativi tutto sommato modesti, circa 80.000 tonnellate di greggio destinate al mercato italiano, in cambio di 10.000 tonnellate di gomma sintetica per alimentare la macchina industriale dell'Unione Sovietica.

Dopo questi approcci interlocutori, il primo momento di svolta coincide con il grande contratto siglato da Eni e Soyuzneftexport nel 1960. L'intesa, che prevedeva la fornitura all'Italia di 12 milioni di tonnellate di greggio russo tra il 1961 e il 1965, fu rinnovata ed estesa nel 1963 (prima quindi della sua naturale scadenza), grazie a nuovo accordo che ampliava a 25 milioni di tonnellate il valore delle forniture per un periodo di ulteriori cinque anni, dal 1965 al 1970.

---

<sup>42</sup> « Sanzioni alla Russia, Moavero: strumento, non obiettivo », AskaneWS, 8 ottobre 2018  
[http://www.askaneWS.it/esteri/2018/10/08/sanzioni-alla-russia-moavero-strumento-non-obiettivo-pn\\_20181008\\_00787/](http://www.askaneWS.it/esteri/2018/10/08/sanzioni-alla-russia-moavero-strumento-non-obiettivo-pn_20181008_00787/)

<sup>43</sup> « Conte da Putin: "Sanzioni da superare". Firmati 13 accordi commerciali Italia-Russia », La Stampa, 24 ottobre 2018 <http://www.lastampa.it/2018/10/24/esteri/putin-riceve-conte-litalia-partner-economico-importante-della-russia-wZ7LvVSGdAoTrFjDoO7KbM/pagina.html>

Nel 1969, grazie a un altro accordo concluso dall'Eni, è stata posta la seconda pietra miliare della storica partnership energetica tra Russia e Italia, quella relativa al gas, ancor oggi elemento che fa da collante alla relazione bilaterale tra i due paesi. Il contratto prevedeva l'approvvigionamento ventennale di 6 miliardi di metri cubi (*billions of cube metres*, bcm) di gas sovietico al nostro paese, gettando le basi per la realizzazione del gasdotto Urengoy-Pomary-Uzhgorod (conosciuto anche come *Fratellanza*), ancor oggi una delle pietre angolari dell'infrastruttura energetica europea.<sup>44</sup>

Nel corso dei decenni – prima e dopo la fine della Guerra fredda – gli approvvigionamenti energetici russi diretti verso il mercato italiano sono progressivamente aumentati, fino a raggiungere i picchi storici di 18 milioni di tonnellate di greggio nel 2003 e i 30 bcm di gas nel 2013. In termini assoluti, la Russia è oggi il quarto fornitore di petrolio e il primo di gas naturale, ed è proprio quest'ultimo il principale filo conduttore dell'asse energetico Roma-Mosca. E se nel caso del petrolio, grazie anche a un mercato più liquido e a un'offerta più ampia, la quota delle importazioni dalla Russia si è livellata verso il basso, nel settore gas – nel quale i fornitori sono storicamente più concentrati<sup>45</sup> – gli approvvigionamenti provenienti da Mosca continuano a rappresentare un'ampia fetta delle importazioni totali italiane, pari al 43 per cento nel 2017. Nell'ultimo anno, dopo un periodo di leggera flessione, le forniture di gas russo sono aumentate in termini assoluti, passando da 20 a 30 bcm e avvicinandosi al picco del 2013.<sup>46</sup>

Quella italo-russa è dunque una partnership energetica solida e duratura, che nonostante momenti di crisi dovuti a fattori esogeni – *in primis* le dispute russo-ucraine sul gas del 2006 e del 2009 – si è mantenuta tale fino ai giorni nostri. Anzi, proprio per far fronte alla prima crisi del gas tra Russia e Ucraina, nel gennaio 2006, il nostro paese si è fatto promotore di iniziative per rendere più sicuro il flusso delle forniture russe verso l'Europa. Il gasdotto South Stream, una condotta sottomarina posata sui fondali del Mar Nero in grado di collegare direttamente il territorio russo a quello dell'Ue (in Bulgaria) evitando il transito per l'Ucraina, ne è l'esempio principale. Lanciato da Eni e Gazprom nell'ambito di un partenariato strategico siglato nel novembre 2006, il progetto ha immediatamente ottenuto il supporto governativo, come testimoniato dal Memorandum d'Intesa firmato nel 2007 dalle due aziende alla presenza dell'allora ministro dello sviluppo economico Pierluigi Bersani (Governo Prodi II) e del ministro russo dell'industria e dell'energia Viktor Khristenko. Anche il governo Berlusconi IV, insediatosi nel 2008, non ha mai fatto mancare il proprio sostegno all'iniziativa, e anzi ne ha promosso e ratificato l'espansione da 31 a 64 Bcm durante il vertice italo-russo tenutosi nel maggio 2009 tra Sochi e Mosca.

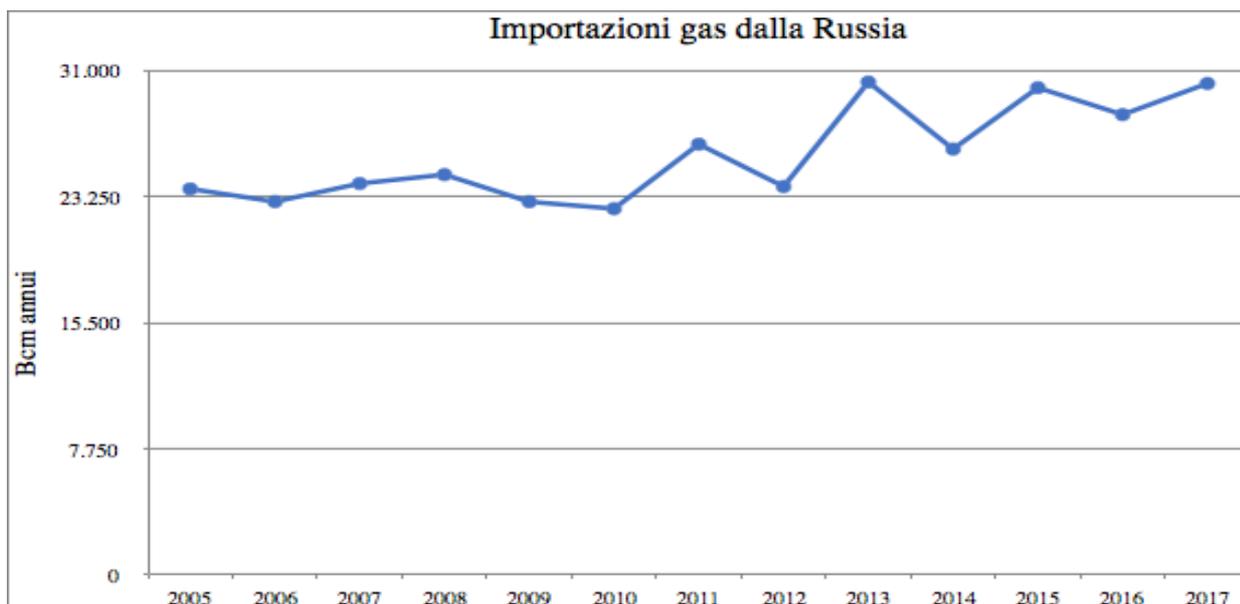
Sin dagli albori del progetto, fino alla sua definitiva cancellazione da parte del presidente russo Putin nel dicembre 2014 (in seguito alla crisi ucraina), i governi italiani hanno appoggiato la realizzazione del progetto sia a livello bilaterale che in ambito Ue, dove la Commissione ha ripetutamente espresso le proprie perplessità sulla legalità di South Stream rispetto al quadro regolamentare europeo sulle infrastrutture per il trasporto di gas. In particolare, South Stream fu giudicato essere in violazione del Terzo Pacchetto Energia, adottato nel 2009, che prevede la separazione proprietaria tra chi produce e chi gestisce le infrastrutture di trasporto del gas. La Commissione ha infine aperto una procedura di violazione dell'*aquis comunitarie* – cioè della legislazione europea – nei confronti della Bulgaria.

---

<sup>44</sup> «[40 Years Together. History of Cooperation between Gazprom and Eni](#)», Gazprom, 10 dicembre 2009, <http://www.gazprom.com/about/history/events/italy40/>

<sup>45</sup> Russia, Algeria e Libia forniscono oltre tre quarti dell'import totale italiano.

<sup>46</sup> «[Bilancio Gas Naturale 2017](#)», Statistiche dell'Energia, Ministero dello Sviluppo Economico, data di accesso 2 ottobre 2018, <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bilanciogas.asp>



Fonte: United Nations International Trade Statistics Database

Proprio i veti europei nei confronti di South Stream, e il contemporaneo via libera di Bruxelles al gasdotto 'gemello' Nord Stream (condotta sottomarina che collega la Russia alla Germania attraversando il Mar Baltico), hanno alimentato tensioni tra il governo italiano e le istituzioni europee, accusate di aver adottato pesi e misure differenti nei confronti dei due progetti.

A maggior ragione, l'annuncio da parte del Cremlino di voler sospendere il passaggio del gas attraverso l'Ucraina dopo il 2019, anno di scadenza dei contratti di transito con il governo di Kiev, e l'accelerazione russo-tedesca per la realizzazione di Nord Stream 2 (estensione del gasdotto già in essere, in grado di raddoppiarne la capacità da 55 a 110 bcm annui), hanno riportato il tema degli approvvigionamenti di gas russo all'Italia al centro del dibattito politico nazionale, proiettandolo anche nel contesto europeo. La presa di posizione dell'ex primo ministro Matteo Renzi, che durante il vertice Ue del dicembre 2015 ha sottolineato con fermezza l'incoerenza tra il supporto tedesco a Nord Stream 2 e le scelte europee in materia di sanzioni, testimonia la sensibilità italiana su un tema che rischia di minare la sicurezza (e competitività) dei flussi di gas russo verso il nostro paese, e più in generale il futuro della 'relazione speciale' con Mosca alla luce delle nuove infrastrutture in programma.

In caso di sospensione della rotta ucraina, attraverso la quale oggi transitano tutti i 30 bcm di gas russo all'Italia, la realizzazione di Nord Stream 2 garantirebbe alla Germania il monopolio sulle esportazioni di gas dalla Russia verso l'Ue, con un impatto negativo sulla liquidità del mercato in Europa. In questa situazione, tutte le importazioni di gas russo dell'Italia transiterebbero attraverso il territorio tedesco, con la possibilità che la competitività economico-industriale del nostro paese venga danneggiata da prezzi dell'energia più alti, per di più a vantaggio del principale concorrente manifatturiero europeo.

Per scongiurare il materializzarsi di questa situazione, o quantomeno riequilibrare i rapporti di forza nell'ambito della partnership energetica con Mosca, le istituzioni italiane e l'industria nazionale hanno lavorato sia a livello bilaterale che europeo. In ambito europeo, i governi italiani hanno più volte sottolineato – con il sostegno dei paesi dell'Europa centro-orientale – le implicazioni negative della realizzazione di Nord Stream 2. Oltre al già citato intervento di Renzi al Consiglio europeo di dicembre 2015, anche l'ex premier Paolo Gentiloni, durante il Consiglio europeo di giugno 2017, ha chiesto una 'par condicio' nella valutazione di tali progetti.<sup>47</sup> A ciò si aggiungono le iniziative sul piano bilaterale, che seppur meno roboanti rispetto a quelle del periodo precedente alla crisi ucraina (si pensi al vertice bilaterale e al Forum Italia-Russia del novembre 2013, sotto il governo Letta, nell'ambito del quale sono stati firmati 28 accordi commerciali di cui molti nel settore energetico), hanno sancito il ruolo chiave dell'energia per il rapporto italo-russo. La partecipazione dell'ex premier Renzi al Forum di San Pietroburgo nel giugno 2016 e l'incontro del luglio 2017 tra l'ex ministro per lo sviluppo economico Carlo Calenda e il vice primo ministro russo Arkady Dvorkovic hanno confermato questo approccio.<sup>48</sup>

Sul fronte industriale, le iniziative per garantire al paese l'accesso diretto alle forniture di gas russo hanno puntato a rafforzare (e rendere più sostenibile) l'opzione di transito attraverso l'Ucraina e a rivitalizzare la rotta meridionale, di fatto bloccata con la sospensione di South Stream nel 2014. Oltre al tradizionale ruolo di Eni come interlocutore energetico chiave per la controparte russa, attori come Snam ed Edison si sono inseriti in modo proattivo nella partita bilaterale.

In particolare, vanno attribuiti a Snam gli sforzi per rafforzare la rete di trasmissione ucraina, per la quale – come detto – oggi transita la totalità del gas russo diretto in Italia. La firma di un Memorandum d'intesa con la slovacca Eustream e con Naftogaz e Ukrtransgaz, rispettivamente compagnia energetica nazionale e operatore dei gasdotti in Ucraina, rappresenta un concreto tentativo di mantenere intatta la rotta ucraina come componente fondamentale della relazione energetica italo-russa. Al contempo, con la proposta di realizzazione del gasdotto Poseidon, Edison e il governo italiano puntano a garantire al paese l'accesso al gas russo che sarà trasportato in Turchia dal gasdotto TurkStream, attraverso il Mar Nero. Il Memorandum d'Intesa firmato da Edison con Gazprom e la compagnia greca Depa testimonia l'interesse russo a garantire approvvigionamenti diretti al nostro paese attraverso la rotta meridionale. Infatti, qualora (nonostante le pressioni italiane) il Cremlino decidesse di sospendere definitivamente il transito attraverso l'Ucraina dopo il 2019, la combinazione TurkStream-Poseidon diventerebbe l'opzione principale per garantire la capacità di Mosca di raggiungere direttamente il mercato italiano, aggirando il territorio tedesco.

## Le principali sfide alla sicurezza

Se la cooperazione in ambito economico ed energetico rimane un pilastro alla base delle relazioni italo-russe, va tuttavia sottolineato che alcuni dossier in materia di sicurezza - legati all'emergere di nuovi teatri di crisi internazionali - hanno assunto un'importanza crescente nella partnership tra

---

<sup>47</sup> Cfr. il [video](#) della conferenza stampa al termine dei lavori del Consiglio europeo (Bruxelles, 23 giugno 2017), disponibile nel sito della Presidenza del Consiglio, <http://www.governo.it/media/gentiloni-bruxelles/7645>

<sup>48</sup> «Italia-Russia: Ministro Calenda, Mosca partner per lo sviluppo energetico e industriale», Ministero Sviluppo Economico, 3 luglio 2017. <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/194-comunicati-stampa/2036770-italia-russia-ministro-calenda-mosca-partner-per-lo-sviluppo-energetico-e-industriale>

Roma e Mosca. Come illustrato nell'Introduzione, nel corso degli anni successivi alla caduta dell'Unione Sovietica l'Italia ha sostenuto in maniera convinta il coinvolgimento della Russia nelle architetture di sicurezza europea e nei meccanismi di governance internazionale. A livello bilaterale, i due paesi si sono mossi nella cornice di due memoranda del 1996 sulla cooperazione tecnico-militare e nell'industria della difesa. Dal punto di vista industriale, tale collaborazione ha dato il via ad accordi tecnici tra società italiane e russe nel settore aeronautico, telecomunicazioni satellitari, aviazione satellitare, spazio, guerra elettronica e controllo del traffico aereo.<sup>49</sup> Sul piano operativo, Italia e Russia collaborano invece in alcune missioni condotte sotto la guida delle Nazioni Unite, in particolare nell'ambito delle operazioni dell'Organizzazione per la supervisione del cessate-il-fuoco (Untso) nel Sahara occidentale (Minurso), in Kosovo (Unmik) e in Sudan (Unmis), nonché in nella missione Ue *European Union Police Mission* (Eupm) Bosnia.

Se queste interazioni delineano un quadro di collaborazione in un contesto multilaterale, esistono tuttavia alcuni dossier dove l'Italia si interfaccia con la Russia in maniera più critica, e si trova nella difficile posizione di bilanciare il proprio ruolo nelle alleanze di cui è parte con il rapporto bilaterale con Mosca consolidatosi negli anni.

## Siria

Per l'Italia la guerra in Siria rappresenta una catastrofe umanitaria, una fonte inesauribile di instabilità regionale, e uno dei principali teatri di conflitto con l'estremismo violento di matrice islamica, soprattutto per la presenza dello Stato islamico o Isis. La Russia entra in questo multiforme contesto in luce diversa a seconda della prospettiva. L'appoggio militare al presidente Assad ha reso Mosca agli occhi di molti in Occidente co-responsabile della brutale repressione dei ribelli da parte del regime (anche attraverso l'uso di armi chimiche). Ma il fatto che l'opposizione ad Assad sia in prevalenza composta da gruppi islamisti radicali, e che la Russia contribuisca alla lotta contro lo Stato islamico, rende il governo russo un interlocutore imprescindibile per la risoluzione della guerra e il contrasto al radicalismo violento di matrice islamista. Per questo l'Italia, pur condannando l'uso di armi chimiche da parte di Assad<sup>50</sup> e offrendo supporto logistico alle operazioni anti-Isis di Stati Uniti e alleati in Siria attraverso la base aerea di Aviano<sup>51</sup>, ha contemporaneamente insistito sul dialogo con Mosca.

A tal proposito, l'Italia è stata fin da subito membro del Gruppo internazionale per il supporto della Siria (*International Syria Support Group*), che raccoglie una ventina tra stati e organizzazioni internazionali. Sanzionato dalla risoluzione 2254/2015 del Consiglio di sicurezza e presieduto dalla Russia e dagli Stati Uniti, il Gruppo ha l'obiettivo di trovare una soluzione diplomatica al conflitto in Siria. Ha cominciato i suoi lavori a Vienna nel 2015 per poi spostarsi a Ginevra.<sup>52</sup> In seno al Consiglio di sicurezza Onu, di cui l'Italia è stata membro non-permanente nel 2017, un importante

---

<sup>49</sup> « Cooperazione Tecnico Militare tra l'Italia e la Russia », Ministero della Difesa, data di accesso 30 ottobre 2018 [https://www.difesa.it/SMD/\\_schede\\_approfondimento/Pagine/CooperazioneTecnicoMilitare3.aspx](https://www.difesa.it/SMD/_schede_approfondimento/Pagine/CooperazioneTecnicoMilitare3.aspx)

<sup>50</sup> « Siria », Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, 7 aprile 2017 [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/04/siria\\_o.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2017/04/siria_o.html)

<sup>51</sup> « Ue: Siria e Iran temi dominanti riunione ministri Esteri a Lussemburgo », Agenzia Nova, data di accesso 30 ottobre 2018 <https://www.agenzianova.com/a/5b2308a8379ef0.95708398/1889404/2018-04-16/ue-siria-e-iran-temi-dominanti-riunione-ministri-esteri-a-lussemburgo-6>

<sup>52</sup> « The International Syria Support Group », data di accesso 30 ottobre 2018 <http://syriainstitute.org/wp-content/uploads/2016/06/ISSG-Cheat-Sheet-Secure.pdf>

risultato raggiunto è stata la dichiarazione adottata all'unanimità sulla condanna delle distruzioni dei reperti archeologici del sito di Palmira da parte dello Stato islamico (Isis). In quest'occasione, l'allora ministro degli esteri Angelino Alfano ha sottolineato il ruolo costruttivo della Russia nella lotta contro il terrorismo e le sue azioni violente anche contro il patrimonio culturale.<sup>53</sup> Insieme ai partner Ue, inoltre, l'Italia contribuisce al programma Onu per l'invio di aiuti umanitari e sostegno alla società civile siriana per un totale di 10,6 milioni di euro<sup>54</sup> e ha adottato in accordo con gli altri stati membri la Strategia europea per la Siria del maggio 2016, la quale deplora le violazioni dei diritti umani e si appella alla Russia per indurre Damasco a porre fine alle ostilità.<sup>55</sup>

Pur condannando apertamente le violazioni dei diritti umani e l'utilizzo delle armi chimiche da parte del regime di Assad, l'Italia si è astenuta dal criticare la Russia. Ciò non toglie che l'Italia abbia sollevato il tema della Siria nei suoi rapporti bilaterali con Mosca. Durante la sua visita nella capitale russa nell'aprile 2017, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha ribadito la solida amicizia Italia-Russia nonostante l'inasprirsi dei rapporti tra quest'ultima e l'Ue, insistendo sull'indispensabilità della cooperazione nel teatro siriano.<sup>56</sup> Il nuovo governo si è largamente mosso sulla stessa linea. In occasione degli incontri tra il ministro Moavero Milanesi e l'omologo Lavrov, e in particolare la visita del premier Conte dell'ottobre 2018 (preceduta da quella di Salvini su invito di Confindustria Russia), è stata ribadita l'importanza del coinvolgimento di Mosca nello scenario siriano per il raggiungimento di una soluzione pacifica di lungo periodo.<sup>57</sup>

## Libia

La crisi libica è un'altra delle questioni su cui diversi governi italiani hanno ritenuto ci sia spazio per una cooperazione con Mosca. Diversamente dal caso siriano, la Russia e gli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza Onu hanno trovato delle intese sulla Libia, istituendo fra l'altro la missione Unsmil allo scopo di mediare tra le varie fazioni in lotta. Nel settembre 2015 i negoziati si sono conclusi con la designazione di un consiglio presidenziale con a capo Fayez Mustafa al-Serraj, appoggiato da un 'gruppo di contatto' formato da Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, e che gode del sostegno dell'Unione Europea. Il governo di al-Serraj tuttavia ha faticato a imporre la propria giurisdizione sul territorio libico, e si è trovato a fronteggiare l'opposizione in Cirenaica di forze politiche che non ne riconoscono la legittimità, in particolare il generale Khalifa Haftar, il quale con l'aiuto dell'Egitto si è costruito una sua base di potere a Tobruk, presentandosi alla comunità internazionale come un argine contro l'estremismo islamico. In questo contesto la Russia, pur sostenendo il processo Onu, si è progressivamente avvicinata al generale Haftar.

---

<sup>53</sup> « Condanna per Palmira: Alfano si rallegra per l'iniziativa italiana (e il ruolo della Russia) », Onuitalia, 21 gennaio 2018 <http://www.onuitalia.com/2017/01/21/condanna-per-palmira-alfano-si-rallegra-per-liniziativa-italiana-e-il-ruolo-della-russia/>

<sup>54</sup> « The EU and the crisis in Syria », Servizio europeo per l'azione esterna 24 settembre 2018 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22664/eu-and-crisis-syria\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/22664/eu-and-crisis-syria_en)

<sup>55</sup> « Consiglio adotta la strategia dell'UE relativa alla Siria », Consiglio europeo consiglio dell'Unione europea <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/04/03/fac-conclusions-syria/>

<sup>56</sup> « Intervista del Presidente Sergio Mattarella alla stampa russa », Presidenza della Repubblica 12 aprile 2017 <http://www.quirinale.it/elementi/7772>

<sup>57</sup> « Siria, Conte: "Russia fondamentale per soluzione conflitti" », Libero quotidiano, 24 ottobre 2018 <https://tv.liberoquotidiano.it/video/video-news-by-vista/13392527/siria-conte-russia-fondamentale-per-soluzione-conflitti.html>

Per l'Italia, naturalmente, la stabilizzazione della Libia è una questione prioritaria, e per questo motivo il governo italiano è interessato a favorire ogni forma di cooperazione internazionale che possa meglio garantire i suoi interessi. La Russia rientra certamente tra i potenziali partner, poiché il Cremlino gioca un ruolo chiave nella partita della Libia sotto vari rispetti. In primo luogo alla luce dell'influenza di Mosca nella gestione del conflitto in qualità di membro permanente del Consiglio di sicurezza Onu. Per l'Italia è fondamentale che la Russia continui ad appoggiare il processo Onu – e quindi il governo al-Sarraj. Il governo di Roma conta quindi sul fatto che Mosca, che ha lavorato alla legittimazione internazionale di Haftar, mantenga il suo appoggio al generale nel quadro definito dall'Onu. Un secondo aspetto per cui il quadro libico tocca il rapporto italo-russo è il comune interesse di Roma e Mosca nel settore energetico del paese nordafricano. L'Eni ha investimenti di lunga durata in Libia – basti pensare che nel 2017 la Libia è stato il terzo fornitore di gas dell'Italia e il quinto per quanto riguarda il petrolio.<sup>58</sup> Pur concentrandosi prevalentemente nell'area che fa capo a Tripoli, le attività di Eni sono comunque turbate dai continui scontri tra le diverse fazioni libiche che incidono anche sulle capacità operative compagnia petrolifera nazionale della Libia, la Noc (*National Oil Company*). In maniera simile la Russia aveva stipulato accordi con il colonnello Gheddafi in infrastrutture ed energia.<sup>59</sup> Un ultimo rispetto per cui l'Italia ricerca la collaborazione della Russia è la minaccia del terrorismo internazionale, per cui si spiega almeno in parte l'appoggio di Mosca ad Haftar, che come detto si presenta come grande nemico dell'islamismo radicale.

Questo è lo sfondo dei ripetuti tentativi dei governi di Roma di sollecitare Mosca a offrire maggiore cooperazione sulla Libia. Per restare agli ultimi mesi, durante la visita del vice-premier e ministro dell'interno Salvini a Mosca del luglio 2018, si è parlato di un "impegno comune tra Italia e Russia" e del sostegno alle missioni italiane per la stabilità dei Paesi del Nord Africa (Libia, Egitto, Tunisia). Ad ottobre 2018, in occasione del meeting a Mosca con il suo omologo Lavrov, il ministro degli esteri italiano Moavero Milanesi ha invitato il presidente Putin alla conferenza sulla Libia di Palermo del 12-13 novembre 2018.<sup>60</sup> I due ministri si sono espressi specialmente sull'importanza di raggiungere un accordo fra tutte le forze in campo prima di indire nuove elezioni in Libia.

### **L'information warfare e la cybersecurity**

In anni recenti, ma in maniera più evidente a partire dalle elezioni presidenziali americane del 2016 e francesi del 2017, la Russia è stata accusata da diversi paesi – tra cui Stati Uniti,<sup>61</sup> Germania,<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, *Statistiche dell'Energia*, <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/>. Ultimo accesso 1 novembre 2018.

<sup>59</sup> Intervista con Yuri Barmin, RIAC (Russian International Affairs Council), settembre 2018

<sup>60</sup> « Conferenza stampa Moavero-Lavrov, Ministero degli Affari esteri della Federazione russa », 8 ottobre 2018 [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJEo2Bw/content/id/3369071](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJEo2Bw/content/id/3369071)

<sup>61</sup> « Obama expels 35 Russian diplomats, accuses Russia of meddling in election », Euronews, 29 dicembre 2016

<https://www.euronews.com/2016/12/29/washington-gives-35-russian-diplomats-72-hours-to-leave-the-us-in-response-to>

<sup>62</sup> Ayan Simsek, « Germany accuses Russia of committing cyber-attacks », AA Sirket Harberleli, data di accesso 30 ottobre 2018 <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/germany-accuses-russia-of-committing-cyber-attacks/1273694>

Francia,<sup>63</sup> Regno Unito,<sup>64</sup> Paesi Bassi,<sup>65</sup> Estonia<sup>66</sup> – di avere condotto attacchi informatici contro partiti politici e ministeri, nonché diffuso deliberatamente disinformazione attraverso i media controllati dal Cremlino (Sputnik, *Russia Today*, *Russia Beyond the Headlines*) e servizi di intelligence, allo scopo di esacerbare le tensioni sociali, fomentare la polarizzazione politica, e indebolire la solidarietà intra-europea e transatlantica. La 'guerra dell'informazione' (*information warfare*), in particolare attraverso l'uso dei social media, e la sicurezza del cyberspazio (*cyber-security*) sono così diventati un tema molto caldo nel contesto delle relazioni tra Occidente e Russia.

Sebbene in misura inferiore rispetto ad altri paesi, anche l'Italia è stata oggetto di attacchi informatici, di cui i più significativi si sono verificati tra il 2015 e il 2016, ai danni del ministero della difesa e degli esteri da parte della piattaforma russa APT28.<sup>67</sup> L'Italia ha assunto un atteggiamento di cautela, senza prendere pubblicamente posizione contro Mosca. Similmente, non ha rilasciato dichiarazioni ufficiali a sostegno della posizione europea sul cyber attacco diretto contro l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (Opac), espressa dal presidente del Consiglio europeo Donald Tusk e da quello della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nonché dell'alto rappresentante per la politica estera dell'Ue, Federica Mogherini, i quali si sono uniti al governo olandese nell'imputare l'attacco alla Russia.<sup>68</sup>

Sotto questo profilo, è importante ricordare che il Consiglio europeo del 19-20 marzo 2015 (con il sostegno dell'Italia) ha incaricato l'alto rappresentante Mogherini di istituire *East Stratcom*, una task force sotto il controllo del Servizio europeo per l'azione esterna che ha l'obiettivo di contrastare la campagna di disinformazione russa nei paesi europei.<sup>69</sup> Più di recente, nel novembre 2016, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla "Comunicazione strategica dell'Ue per contrastare la propaganda nei suoi confronti da parte di terzi", con riferimento all'azione di propaganda dello Stato islamico e della campagna di disinformazione da parte della Russia. In

---

<sup>63</sup> Sylvain Chazot, « VIDÉO - Devant Vladimir Poutine, Emmanuel Macron dézingue Sputnik et Russia Today », le Lab politique, 29 marzo 2017 <https://lelab.europe1.fr/devant-vladimir-poutine-emmanuel-macron-dezingue-sputnik-et-russia-today-3345206>

<sup>64</sup> « UK accuses Kremlin of ordering series of 'reckless' cyber-attacks », The Guardian, 3 ottobre 2018 <https://www.theguardian.com/technology/2018/oct/04/uk-accuses-kremlin-of-ordering-series-of-reckless-cyber-attacks>

<sup>65</sup> « Russia cyber-plots: US, UK and Netherlands allege hacking », BBC news, 4 ottobre 2018 <https://www.bbc.com/news/world-europe-45746837>

<sup>66</sup> Adrian Blomfield, « Russia accused over Estonian 'cyber-terrorism' », The Telegraph, 17 maggio 2007 <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1551850/Russia-accused-over-Estonian-cyber-terrorism.html>

<sup>67</sup> Marco Mensurati e Fabio Tonacci, « La beffa degli hacker russi ai computer della Difesa », *Analisidifesa*, 18 febbraio 2016

<https://www.analisidifesa.it/argomento/apt-28/>

<sup>68</sup> « Display a PDF version of this page. Share

Joint statement by Presidents Tusk and Juncker and High Representative Mogherini on Russian cyber attacks », 4 ottobre 2018 [https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/51639/joint-statement-presidents-tusk-and-juncker-and-high-representative-mogherini-russian-cyber\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/51639/joint-statement-presidents-tusk-and-juncker-and-high-representative-mogherini-russian-cyber_en)

<sup>69</sup> « Questions and Answers about the East StratCom Task Force », Servizio europeo per l'azione esterna, 8 novembre 2017 [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east-stratcom-task-force_en)

quest'occasione, meno del 10 per cento degli europarlamentari italiani ha votato a favore della risoluzione.<sup>70</sup>

Pur senza prendere posizioni di aperta critica a Mosca a livello bilaterale, l'Italia continua a promuovere l'agenda sulla sicurezza cibernetica nei vari consessi internazionali per i quali l'attività cibernetica russa è in agenda. L'Italia è uno dei sette stati fondatori dello *Strategic Communication Center of Excellence*, con sede a Riga (Lettonia), istituito nello stesso anno dello scoppio della crisi in Ucraina, il 2014. Il Centro d'eccellenza è composto da esperti nel campo militare, accademico e governativo che lavorano per il miglioramento di contrasto della guerra di informazione.<sup>71</sup> Inoltre, l'Italia sostiene un altro Centro di Eccellenza, con base a Tallinn, creato dalla Nato nel 2008 su iniziativa dell'Estonia per la difesa cibernetica.<sup>72</sup>

Sempre sul piano multilaterale, nel 2013 l'Italia ha appoggiato la creazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del *Group of Governmental Experts*, che si occupa della formulazione di nuove norme e definizione di strategie d'azione nell'ambito del ruolo dell'informazione nella sicurezza internazionale.<sup>73</sup> Dal 2016 l'Osce ha attivato un progetto in collaborazione con il Centro per la Cyber Sicurezza e le Relazioni Internazionali dell'Università di Firenze con l'obiettivo di lavorare sulle misure di *confidence-building* nell'ambito della sicurezza cibernetica.<sup>74</sup> Il ministero degli esteri italiano ha finanziato in parte l'iniziativa, seguito poi dalla Germania e dalla Svizzera.<sup>75</sup> L'Università di Firenze ha inoltre deciso di coinvolgere un gruppo di studenti russi nella squadra dei ricercatori.<sup>76</sup> Infine, sempre in ambito Osce, su iniziativa della presidenza italiana del 2018 l'Italia si è attivata nella ricerca di una mediazione sulla sicurezza informatica e ha organizzato una conferenza a Roma dal titolo "Come ridurre il rischio di conflitti e malintesi tra gli stati nel cyberspazio", in cui sono intervenuti tra gli altri rappresentanti della Federazione Russa, dell'Ungheria, e degli Stati Uniti.

## Conclusioni

L'Italia e la Russia sono legate da un'amicizia storica basata su solidi rapporti, dapprima economici ed energetici, e poi anche politici.

Il settore energetico ha fatto da pioniere e tuttora rappresenta la componente centrale delle relazioni economiche Italia-Russia, seguito da un comparto strategico come quello dell'industria della difesa e dell'alta tecnologia. Tuttavia è il *Made in Italy* in generale, con oltre 400 imprese

---

<sup>70</sup> <https://www.vududroit.com/2017/01/guerre-froide-de-linformation-entre-moscou-et-bruxelles/>

<sup>71</sup> Nato Stratcom Center of Excellence, sito ufficiale, data di accesso 30 ottobre 2018 <https://www.stratcomcoe.org/about-us>

<sup>72</sup> NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, sito ufficiale <https://ccdcoe.org/history.html>

<sup>73</sup> « Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security », United Nations Office for disarmament affairs, data di accesso 30 ottobre 2018 <https://www.un.org/disarmament/topics/informationsecurity/>

<sup>74</sup> The Center for Cyber Security and International Relations Studies (CCSIRS), sito ufficiale data di accesso 30 ottobre 2018

<https://www.thegfce.com/members-and-partners/partners/the-center-for-cyber-security-and-international-relations-studies-ccsirs>

<sup>75</sup> Michele Pierri, « Cyber security, russi e americani dialogano (e si punzecchiano) a Roma », Formiche, 29 settembre 2018 <https://formiche.net/blog/2018/09/cyber-security-usa-russia-osce-roma/>

<sup>76</sup> Intervista con Luigi Martino, Responsabile e coordinatore del Center for Cyber Security, ottobre 2018.

italiane oggi attive in Russia, che ha una forte capacità di penetrazione nel mercato russo. A partire dalla fiducia creatasi in ambito commerciale, e dalla convinzione che la Russia non rappresentasse una minaccia geopolitica, l'Italia per anni dopo la fine della Guerra fredda si è impegnata nel favorire il dialogo tra Mosca e l'Occidente sulla sicurezza europea e internazionale. Sotto questo profilo vanno infatti interpretati gli sforzi per la creazione del Consiglio Nato-Russia nel 2002. La guerra in Georgia e in maniera più decisa la crisi ucraina, e l'adozione di sanzioni e contro-sanzioni che ne è seguita, hanno però complicato l'ambizione italiana di 'riabbracciare' la Russia nella famiglia delle nazioni europee.

Il tema delle sanzioni e contro-sanzioni ha avuto una certa importanza nel dibattito sulla politica estera italiana e dei rapporti tra Italia e Ue, alla luce della rilevanza del mercato russo per l'export italiano, sia per quanto riguarda i grandi gruppi industriali, sia per le piccole e medie imprese italiane. Dall'analisi dei flussi commerciali degli ultimi anni emerge però un quadro di ripresa dei rapporti commerciali. Per quanto riguarda il settore energetico, si può dire che i rapporti non si siano praticamente mai interrotti. Tra il 2016 e il 2017, le forniture di gas dalla Russia sono aumentate in termini assoluti da 28 a 30 bcm, mentre le compagnie energetiche italiane rimangono attive nella formulazione di strategie per assicurare al paese un accesso "diretto" al gas russo (attraverso la rotta ucraina o quella turca), nell'ottica di colmare il vantaggio competitivo della Germania che si concretizzerebbe con la realizzazione del gasdotto Nord Stream 2.

Quanto alle questioni di sicurezza che riguardano non solo la crisi in Ucraina ma anche il coinvolgimento della Russia in Siria, le implicazioni critiche del conflitto in Libia e l'ingerenza della Russia nelle elezioni dei paesi occidentali attraverso attività di hackeraggio o disinformazione, la linea dei governi italiani nei confronti della Russia è rimasta piuttosto coerente. Nonostante il clima di sfiducia che raffredda i rapporti Occidente-Russia in generale, l'Italia continua a sostenere l'importanza di includere Mosca sui vari tavoli negoziali. Pur nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza alla comunità euro-atlantica, l'Italia non esita a ingaggiare la Russia a livello bilaterale nella ferma convinzione della necessità del contributo russo per la stabilità dell'Europa e la gestione delle crisi nell'area mediorientale e mediterranea.

# Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione  
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati  
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale  
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico  
per le relazioni internazionali

## Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche  
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**  
Servizio Affari internazionali  
Tel. 0667063666  
Email: [segreteriaAAll@senato.it](mailto:segreteriaAAll@senato.it)

Le opinioni riportate nel presente dossier  
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.