

# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Focus Euroatlantico

Settembre 2023

n. 3 (n.s.)

Focus

# FOCUS EURO-ATLANTICO

---

**giugno-settembre 2023**

*a cura di*

*Riccardo Alcaro e Tiziano Breda*

*dell'Istituto Affari Internazionali - IAI*

Osservatorio di politica internazionale, Documentazione per le Commissioni Esteri e Difesa di Camera e Senato, le Delegazioni parlamentari presso le Organizzazioni internazionali, funzionari del Ministero degli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e la rete diplomatico consolare

## Sommario

*Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2023 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici). Riccardo Alcaro e Tiziano Breda, rispettivamente Responsabile e Ricercatore del Programma Attori Globali dello LAI, ricordano gli importanti sviluppi sul fronte della sicurezza europea della scorsa estate, in particolare la decisione della NATO di allargarsi alla Svezia, aprire alla membership dell'Ucraina, nonché di ripensare la sua politica di deterrenza e difesa. Il sostegno all'Ucraina continua a essere la questione principale al centro dell'agenda transatlantica, anche se gli Stati Uniti (e con più fatica l'Europa) sono sempre attenti alle relazioni con altri paesi rivali, in primo luogo la Cina ma anche l'Iran.*

*Nella sezione dedicata alla politica interna USA, Alcaro e Breda spiegano come il Presidente Biden e i suoi avversari repubblicani abbiano trovato un accordo per prevenire l'incipiente crisi sul tetto al debito pubblico americano. Biden sta cercando di vendere i risultati (lusinghieri) della sua politica economica – ribattezzata 'Bidenomics' – a un elettorato perplesso. Nel frattempo i Repubblicani hanno ufficialmente avviato la campagna delle primarie, al momento dominata dall'ex presidente Trump. Quest'ultimo non sembra aver risentito dell'effetto dei processi penali aperti contro di lui, due dei quali riguardano il presunto tentativo di alterare illegittimamente i risultati dell'elezione 2020. La potente Corte Suprema ha emesso sentenze di alta rilevanza politica sul diritto di voto, le regole elettorali, l'affirmative action e il debito studentesco.*

*Nell'approfondimento dedicato alle politiche di allargamento e vicinato dell'UE e la Comunità Politica Europea, Nicoletta Pirozzi e Matteo Bonomi – rispettivamente Responsabile e Ricercatore Senior del Programma UE: Politica e Istituzioni dello LAI – esaminano il rilancio della cooperazione intra-continentale europea, innescato dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia. Pirozzi e Bonomi evidenziano le potenzialità dell'allargamento dell'Unione e del consolidamento della Comunità Politica Europea, un più ampio forum multilaterale, per rafforzare la sicurezza continentale, ma considerano anche i nodi ancora da sciogliere delle riforme istituzionali e del bilancio per assicurare un corretto funzionamento di un'Unione allargata*

*Nell'approfondimento sulle politiche migratorie europee, il Ricercatore nei Programmi UE: Politica e Istituzioni, e Mediterraneo, Medioriente e Africa dello LAI Luca Barana illustra gli aspetti innovativi dell'accordo raggiunto a giugno sulla gestione e distribuzione di migranti e richiedenti asilo. Barana ritiene che l'accordo non risolverà i problemi di fondo che hanno creato tensioni tra gli stati mediterranei, interessati da un numero crescente di arrivi, e gli altri membri dell'UE. Barana avverte inoltre che l'accordo di cooperazione economica e gestione dei flussi migratori con la Tunisia potrebbe rivelarsi un'arma a doppio taglio, così come successo con la Turchia di Erdogan.*

## Executive summary

The second issue of the 2023 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs in the appendix). Riccardo Alcaro and Tiziano Breda, Head and Research Fellow of LAI's Global Actors Programme, respectively, highlight how Europe's security system may change in light of NATO's decision to accept Sweden as a new member, open to Ukraine's eventual accession and rethink its defence and deterrence policy. Support for Ukraine continues to top the transatlantic cooperation agenda, although the US (and, with some difficulties, Europe too) keeps managing tensions with other rival countries, most notably China but also Iran.

In the section on **US domestic politics**, Alcaro and Breda explain how President Biden and his Republican opponents struck the agreement that prevented a major economic crisis over the US debt ceiling. Biden has been travelling across the country in the attempt to sell the apparently considerable results of economic policies – rechristened 'Bidenomics' – to a sceptical public. Meanwhile, the Republican primary campaign started, with former president Trump dominating his rivals in the polls. For the time being, the criminal indictments of Trump – two of which regard his alleged attempt to reverse the 2020 presidential election – do not seem to have harmed his electoral prospects. The powerful Supreme Court has issued rulings of political significance on voting rights, electoral maps, affirmative action and student debt.

In the essay on the **EU Enlargement and Neighbourhood Policy** as well as on the **European Political Community**, Nicoletta Pirozzi and Matteo Bonomi – Head and Senior Researcher of LAI's EU Politics and Institutions Programme, respectively – dwell on the relaunch of the EU's intra-continental cooperation initiatives sparked by Russia's aggression of Ukraine. They examine the benefits potential of new accessions to the Union and of the consolidation of the European Political Community, a larger multilateral forum, to strengthen continental security, but also the critical issues of institutional and budget reforms that need to be sorted out to ensure that a larger Union can function properly.

In his in-depth look at **EU migration policies**, Luca Barana, Research Fellow with LAI's EU Politics and Institutions as well as Mediterranean, Middle East and Africa Programmes, illustrates the innovative aspects of the agreement reached in June on the management and distribution of migrants and asylum seekers. Barana points out that the agreement will not solve the underlying tensions between Mediterranean states, affected by increasing numbers of arrivals, and other EU members. He also warns that the deal on economic cooperation and migration management with Tunisia could turn out to be a double-edged sword, just as it happened with Erdogan's Turkey.

## Indice

Sommario .....	3
Executive summary .....	5
Indice .....	7
Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	9
L'impegno euro-atlantico a sostegno dell'Ucraina .....	9
Relazioni con la Cina .....	21
Le relazioni con l'Iran.....	24
L'IRA e la cooperazione commerciale .....	28
La sicurezza energetica .....	30
La protezione dei dati e il mercato digitale.....	31
Altri sviluppi.....	32
Il dibattito politico negli Stati Uniti.....	34
L'accordo sul tetto al debito pubblico.....	34
Gli <i>Appropriations Acts</i> .....	35
Prodromi di campagna elettorale .....	37
I guai giudiziari di Trump.....	41
Le inchieste sulla famiglia Biden .....	45
Le sentenze della Corte Suprema.....	46
L'evoluzione dell'opinione pubblica americana .....	49
Grafici e tabelle .....	50
1. Tendenze dell'opinione pubblica.....	50
1.1 Indice di approvazione media dell'operato del Presidente Biden, marzo-agosto 2023.....	50
1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso .....	51
1.3. Gradimento dei candidati repubblicani.....	51
1.4 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei .....	52
1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli USA.....	52
1.6 Percezione opinione pubblica USA sulla Cina.....	53
2. Spesa militare .....	55

2.1 Serie storica delle spese per la spesa militare (in milioni di dollari a prezzo corrente) .....	55
2.2 Spesa militare in rapporto % al PIL: confronto tra NATO, USA, Russia e Cina.....	56
2.3 Spesa militare in rapporto % al PIL.....	57
2.4 Aiuti all'Ucraina: confronto USA-UE (in miliardi di euro) .....	59
2.5 Sostegno finanziario all'Ucraina (in miliardi di euro).....	59
2.6 Sostegno militare all'Ucraina (in miliardi di euro) .....	60
3. L'economia in cifre .....	61
3.1. Crescita del PIL reale in % (principali paesi mondiali – 2019-2027) .....	61
3.2 Andamento del tasso di inflazione in % (Europa – USA) .....	62
3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in % (Europa – USA).....	63
Allargamento, vicinato e Comunità Politica Europea .....	64
1. Il dibattito sull'allargamento.....	65
2. Il progetto di Comunità Politica Europea: origini e sviluppo.....	68
3. Verso una nuova architettura di sicurezza europea? .....	70
Riferimenti bibliografici.....	72
Le politiche migratorie UE: nel segno della continuità .....	75
1. Il contesto: una crescita diversificata dei movimenti migratori verso l'Europa .....	75
2. Tre snodi cruciali per le politiche migratorie europee .....	77
2.1. Il Consiglio Europeo di febbraio .....	78
2.2. Il Consiglio Giustizia e Affari Interni di giugno .....	79
2.3. Il Memorandum d'Intesa UE-Tunisia di luglio.....	81
Conclusioni.....	83
Riferimenti bibliografici.....	84
Agenda dei prossimi eventi internazionali.....	87

## Lo stato delle relazioni transatlantiche

*di Riccardo Alcaro e Tiziano Breda\**

Nel corso dell'estate si sono registrati importanti sviluppi riguardo al futuro **assetto di sicurezza in Europa**, la questione in cima all'agenda transatlantica da quando la Russia ha invaso l'Ucraina nel febbraio 2022. I leader della NATO hanno deciso di rafforzare le capacità di deterrenza dell'Alleanza e di promuoverne l'allargamento – alla Finlandia, unitasi alla NATO lo scorso aprile, si è aggiunta la Svezia. Un'apertura in questo senso è stata fatta anche all'Ucraina, sebbene con tempi e modi da definire in base all'andamento della guerra. Anche se l'attesa controffensiva ucraina ha prodotto per il momento progressi marginali, la linea euro-americana resta quella di continuare a fornire all'Ucraina aiuti militari e sostegno finanziario. Sul piano diplomatico un incontro multilaterale svoltosi a Gedda in Arabia Saudita ha generato speranze ma non ha prodotto risultati concreti. Al contrario, la Russia a luglio si è ritirata dall'importante accordo sul grano mediato lo scorso anno da Turchia e Nazioni Unite. Lo sforzo bellico russo non sembra aver risentito del clamoroso ammutinamento della compagnia di sicurezza privata **Wagner Group**, conclusosi in un nulla di fatto e infine con la morte – decisamente sospetta – dei leader della Wagner a due mesi di distanza.

### L'impegno euro-atlantico a sostegno dell'Ucraina

I governi di Stati Uniti ed Europa stanno seguendo con attenzione, e una certa apprensione, lo svolgimento della controffensiva ucraina volta a **liberare i territori occupati dai russi**, ovvero la penisola di Crimea, Donetsk e Luhans'k nel Donbass (che i russi controllano in parte già dal 2014) e le più recenti acquisizioni di Zaporiz'zja e Kherson. Tutte queste regioni sono state annesse alla Russia nel settembre 2022, con l'eccezione della Crimea, che lo è stata già nel 2014. Il piano originale degli ucraini, che sarebbe stato sottoposto al direttore della Cia Bill **Burns** in visita a Kyiv a giugno, era quello di rompere il ponte terrestre che collega il Donbass alla regione di Kherson, spostando armamenti pesanti più vicino alla Crimea, sede della base navale russa di Sebastopoli. Gli ucraini conterebbero sul fatto che la Russia sarebbe più disponibile alla pace una volta che le sue posizioni in Crimea – il 'gioiello' delle conquiste del presidente **Vladimir Putin** – siano minacciate da vicino.

---

\* Riccardo Alcaro è Coordinatore delle Ricerche e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI. Tiziano Breda è Ricercatore del Programma Attori Globali.

### *La controffensiva ucraina*

A due mesi dalla visita di Burns a Kyiv non è certo se gli ucraini stiano ancora perseguendo questo piano – che del resto è stato riportato dalla stampa USA ma mai confermato dal governo di Kyiv. La controffensiva ha colto qualche successo, per esempio liberando la cittadina di **Robotyne** nella regione di Zaporizžja (un passo necessario per incunearsi nel fronte meridionale), ma non è riuscita a sfondare le linee nemiche. È il caso di sottolineare come le aspettative che la controffensiva ucraina cogliesse successi paragonabili a quelli dell'estate e autunno scorsi, quando con una rapida avanzata furono riprese le città di Kharkiv (a est) e Kherson (a sud), non erano alte. Lo scorso anno gli ucraini hanno approfittato della disorganizzazione delle forze russe, che però nei mesi successivi hanno **fortificato il fronte**.

Dopo una prima fase in cui hanno accusato significative perdite di armamenti occidentali, gli ucraini sono ripiegati su una **strategia di logoramento**, basata ancora una volta sull'uso intensivo di artiglieria per indebolire le difese nemiche prima di prenderle d'assalto. Nel frattempo hanno intensificato gli attacchi in Russia, con lo scopo non solo di colpire obiettivi militari e logistici nemici, ma anche di fiaccare il morale e indebolire il consenso popolare per una guerra che la maggioranza dei russi ha per lo più visto in televisione. Gli ucraini portano questi attacchi con armamenti di loro fattura (soprattutto droni), dal momento che i governi occidentali **non vogliono** che si usino armi da loro fornite per **colpire il territorio russo** – almeno ufficialmente.

*La controffensiva  
ucraina è basata su  
una strategia di  
logoramento*

Al di là delle robuste difese russe, le difficoltà della controffensiva ucraina sono anche dovute al numero, tipo e qualità di armamenti di cui dispone il governo di Kyiv. L'assenza di una **copertura aerea** è spesso indicata come un fattore determinante nel limitare le capacità di penetrazione delle linee nemiche da parte degli ucraini. Un'altra ragione individuata dagli esperti del Pentagono sta nel fatto che gli ucraini – in parte per mancanza effettiva di armamenti, in parte per inesperienza – faticano a portare avanti **attacchi 'combinati'**, ovvero basati sull'interoperabilità di artiglieria, fanteria, mezzi corazzati e carrarmati nonché copertura aerea (anche per mezzo di droni).

### *Il disastro della diga e la rottura dell'accordo sul grano*

Il ripiegamento sul fuoco d'artiglieria per indebolire le linee russe ha avuto l'effetto di ridurre le perdite ucraine. Tuttavia l'Ucraina ha accusato un duro colpo dopo che un'esplosione ha distrutto la **diga di Kakhovka** sul Nistro (Dniestr), che ha rovesciato migliaia di tonnellate d'acqua su un territorio molto vasto (in parte controllato dai russi). Secondo le stime del governo di Kyiv, ne

hanno risentito più di quarantamila persone, quasi duemila abitazioni sono state sommerse e 1500 persone sono state evacuate. Il collasso della diga ha privato di riserve idriche il 94% del sistema d'irrigazione di Kherson, il 74% di quello di Zaporiz'zja e il 30% di quello di Dnipropetrovsk. Putin ha accusato l'Ucraina di aver bombardato la diga e biasimato l'Occidente per aver approvato l'operazione. Il governo di Kyiv, spalleggiato da Europa e Stati Uniti, sostiene che i russi abbiano fatto saltare la diga, che era dopotutto sotto il loro controllo, nel tentativo di rallentare la controffensiva.

*Il collasso della diga  
Kakhovka ha  
causato un enorme  
disastro ambientale*

Al disastro della diga si è aggiunto a luglio il **ritiro della Russia** dal cosiddetto **accordo sul grano**. Concluso nell'estate 2022 grazie alla mediazione di Turchia e ONU, l'accordo ha consentito agli ucraini di tornare a esportare grano e altri beni alimentari essenziali (come orzo, granturco, semi di girasole e olio di semi), scongiurando così il rischio di una crisi alimentare globale (Russia e Ucraina sono tra i principali esportatori di questi prodotti). Per tornare a rispettare l'accordo, Putin esige che gli Stati Uniti e l'Europa allentino le restrizioni a pagamenti, assicurazioni e trasporto di merci russe che a suo dire ostacolano l'export russo. I governi di USA e UE respingono le accuse, ricordando che alimentari e fertilizzanti non sono soggetti a sanzioni e che l'export russo di questi beni ha raggiunto livelli record lo scorso anno. La loro valutazione, così come quella dell'Ucraina, è che il ritiro dall'accordo sul grano sia un modo per **danneggiare la precaria economia ucraina**. Il fatto che i russi abbiano intensificato i bombardamenti su magazzini e porti ucraini contestualmente al ritiro dall'accordo ne è una prova eloquente.

In reazione al ritiro dall'accordo, la NATO ha aumentato i pattugliamenti aerei e lo schieramento di droni nel Mar Nero. Nel frattempo l'UE si è attivata per aumentare l'esportazione di grano ucraino **via terra**. Prima della fine dell'accordo il 60% del grano ucraino veniva già esportato attraverso le cosiddette 'corsie di solidarietà' lungo strade, ferrovie e fiumi create dall'UE. Quanto sia

possibile tuttavia potenziarne la capacità è incerto, senza contare che il trasporto via terra è più costoso e risulta pertanto in prezzi più alti. Un'idea avanzata dal Commissario europeo all'Agricoltura Janusz **Wojciechowski** è che l'UE fornisca sussidi all'affitto di camion e vagoni ferroviari per il trasporto del grano; un'altra opzione è spostare i controlli doganali e sanitari dalla frontiera ai porti per ridurre le file d'attesa. Sarebbe anche d'aiuto eliminare le limitazioni alle importazioni dall'Ucraina che Bulgaria, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria hanno ottenuto cinque mesi fa per difendere i loro stessi produttori dalla concorrenza del più a buon mercato grano ucraino. I cinque paesi vorrebbero

*Ritirandosi  
dall'accordo sul  
grano Putin punta  
a danneggiare  
l'economia ucraina*

estendere le restrizioni – in scadenza il 15 settembre – ma gli altri stati membri sono contrari.

### *L'ammutinamento della Wagner di Prigozhin*

Non sono solo gli ucraini a incontrare difficoltà. Nonostante schierati circa **quattrocentomila soldati** (risultato della mobilitazione parziale dello scorso autunno), la Russia continua a subire perdite molto elevate. Secondo gli alti comandi britannici i russi avrebbero **perso metà della loro capacità di combattimento** in Ucraina, non soltanto per le ingenti perdite umane ma anche per l'uso intensivo dell'artiglieria, che eccede di parecchio la capacità della Russia di produrre armi e munizioni in misura sufficiente a rimpiazzare le perdite e ricostituire gli arsenali. Non a caso la fornitura di munizioni è una delle questioni discusse da Putin durante il vertice bilaterale col leader della Corea del Nord **Kim Jong-il** di metà settembre.

Le carenze logistiche e produttive dell'industria bellica nazionale erano state evidenziate con grande clamore pubblico dal capo del Wagner Group **Yevgeny Prigozhin**. Non a caso sono state la motivazione apparente del clamoroso ammutinamento che la Wagner ha messo in atto il 23-24 giugno, quando ha preso il controllo di due città nella Russia meridionale fondamentali per la conduzione dell'invasione, prima di lanciarsi verso Mosca.

### *La Russia è sembrata vicina alla guerra civile*

Per un solo ma lunghissimo giorno è sembrato che la Russia fosse sull'orlo di una guerra civile. Rivolgendosi al popolo russo in uno dei suoi usuali video-messaggi diffusi su Telegram e altri social media, Prigozhin ha non solo accusato la leadership militare russa – segnatamente il ministro della difesa Sergei **Shoigu** e il capo di stato maggiore Valery **Gerasimov** – di incompetenza e corruzione. Ha anche **smontato** l'intera **narrazione russa** delle cause della guerra, smentendo che la parte del Donbass che i russi occupavano già dal 2014 fosse minacciata dal governo di Kyiv (come ripetutamente sostenuto da Putin) e che la NATO presentasse una minaccia (un *Leitmotiv* della propaganda russa). Al contrario, ha sostenuto Prigozhin, l'invasione servirebbe esclusivamente gli interessi delle élite politico-militari della Russia.

Subito dopo la diffusione del video le forze della Wagner hanno preso il controllo di Rostov e di un'altra città nel sud della Russia, Vorenezh, per poi mettersi in **marcia verso Mosca**. I soldati russi non sono sembrati capaci di frenare la rapida avanzata della Wagner, che ha abbattuto diversi velivoli aerei delle forze armate regolari. Nonostante l'operazione, apparentemente ben pianificata, avesse le sembianze di una vera e propria rivolta, Prigozhin l'ha presentata come una “marcia per la giustizia” contro le sopraffazioni, l'incompetenza e la corruzione delle élite militari russe piuttosto che come un

tentativo di rovesciare Putin. La drammatica vicenda si è conclusa in modo del tutto **imprevisto e repentino** dopo che Putin e Prigozhin, apparentemente grazie alla mediazione del presidente bielorusso Aleksandr **Lukashenko**, hanno trovato un accordo. La Wagner ha arrestato l'avanzata quando era a trecento chilometri da Mosca.

I contenuti dell'accordo hanno creato **confusione** circa le reali **intenzioni di Prigozhin**. Come detto sopra, il capo della Wagner si era scontrato ripetutamente con i vertici militari russi. Secondo un'opinione prevalente tra gli esperti, a scatenare l'ammutinamento è stato un **decreto di Shoigu** che avrebbe obbligato tutti gli appartenenti ai corpi di 'volontari' attivi in Ucraina – tra cui la Wagner era di gran lunga il principale – a firmare un contratto con l'esercito. Ci si sarebbe aspettati pertanto che Putin revocasse questa misura in cambio della fine dell'ammutinamento, ma così non è stato. Il presidente russo, che aveva definito **"traditori"** coloro che si erano uniti alla ribellione, ha invece solo concesso un'amnistia generale, imponendo però ai soldati della Wagner di entrare nelle forze armate regolari o andare in esilio in Bielorussia (dove in effetti circa diecimila di loro si sono spostati). Nessuna delle richieste originali di Prigozhin – non solo l'annullamento del decreto ma neanche la rimozione di Shoigu e Gerasimov – è stata accolta.

*Putin ha vinto il  
braccio di ferro con  
Prigozhin*

Nonostante l'ammutinamento si fosse concluso apparentemente con una sostanziale vittoria di Putin, il fatto che Prigozhin (in teoria confinato alla Bielorussia) sia stato lasciato libero di muoversi per la Russia e di tornare a rivolgersi pubblicamente ai russi per oltre due mesi ha confuso gli osservatori. La perplessità generale è evaporata dopo che Prigozhin – così come Dmitri **Utkin**, numero due e principale comandante militare della Wagner – sono morti in un incidente aereo in Russia a fine agosto che la quasi totalità degli osservatori ha attribuito a un **sabotaggio** ordinato da Putin. Quest'ultimo avrebbe così ridato credibilità alla sua reputazione di boss inflessibile nei confronti dei traditori, anche a costo di mostrare nella maniera più eclatante la natura fondamentalmente 'mafiosa' del sistema di potere che presiede.

Al momento la Wagner non sembra essere più una minaccia per Putin. Nei mesi successivi al fallito ammutinamento numerosi combattenti Wagner sono stati incorporati nelle forze regolari, mentre il governo russo ha rassicurato i **governi africani** (molti di loro golpisti) che si erano affidati alla Wagner per garantire la loro sicurezza in cambio di denaro e altre concessioni. Un'ulteriore testimonianza dell'indebolimento della Wagner è stata la destituzione del generale Sergei **Sirovikin**, l'artefice della riorganizzazione difensiva russa in Ucraina, che era vicino a Prigozhin.

I governi occidentali e la stessa Ucraina hanno osservato con attenzione gli sviluppi interni alla Russia, ma non hanno preso alcuna posizione di rilievo. Il Presidente **Joe Biden** ha descritto la vicenda come “una lotta di potere interna al sistema russo” nella quale gli Stati Uniti non hanno avuto parte. **Josep Borrell**, l’Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dell’UE, ha parlato di un “mostro che si rivolta contro il suo creatore”, alludendo al fatto che la Wagner Group, per quanto formalmente privata, sia uno strumento nelle mani del Cremlino e in particolare di Putin.

I governi occidentali hanno brevemente considerato piani di contingenza, qualora la ribellione avesse prodotto generale instabilità politica. La preoccupazione maggiore riguardava i meccanismi di comando e controllo dell’arsenale nucleare russo, contro il cui uso peraltro Stati Uniti, Francia e Regno Unito hanno minacciato rappresaglie armate e la stessa Cina ha duramente ammonito la Russia. Data la rapidità ma cui l’ammutinamento si è concluso, tuttavia, la preoccupazione è rientrata, mentre la valutazione generale dei vertici di sicurezza e militari occidentali è che lo sforzo bellico russo **non ne avrebbe risentito** – una valutazione che il successivo apparente assassinio di Prigozhin e Utkin ha confermato.

#### *Il sostegno militare e finanziario di USA ed Europa all’Ucraina*

Anche se la speranza di una svolta militare prima della fine dell’anno si è affievolita, gli ucraini possono sempre contare sugli armamenti occidentali che non hanno ancora impiegato oltre a quelli che arriveranno nei prossimi mesi. La posizione dei governi occidentali a sostegno della difesa a oltranza dell’Ucraina non è cambiata, infatti.

In una visita a sorpresa a Kyiv a inizio settembre, il Segretario di Stato USA **Antony Blinken** ha riaffermato l’appoggio all’Ucraina di Biden, che ad agosto ha richiesto al Congresso oltre **venti miliardi** di dollari in **aiuti militari** e autorizzato il trasferimento all’Ucraina di **caccia multiruolo F16** da Danimarca e Paesi Bassi (i caccia non arriveranno però prima che i piloti ucraini siano debitamente addestrati al loro uso).

#### *Lo scetticismo dei Repubblicani incentiva Putin a continuare la guerra*

Biden ha negato che il cambio di maggioranza alla Camera, in controllo dei Repubblicani dallo scorso gennaio, possa ripercuotersi negativamente sugli aiuti americani all’Ucraina. I **Repubblicani sono divisi** sul tema ed effettivamente è altamente improbabile che raccolgano i voti necessari a bloccare futuri finanziamenti, sebbene possano rallentarli semplicemente non inserendoli nell’agenda legislativa. È il caso di sottolineare tuttavia come lo scetticismo verso l’assistenza all’Ucraina sia in aumento nell’elettorato repubblicano (cfr. Sezione 2 di questo Focus) e che

questo rappresenta per Putin un potente **incentivo per rifiutarsi di fare concessioni** prima delle presidenziali USA di novembre 2024 – a meno che i russi non subiscano importanti rovesci militari. Ed è proprio in questo che americani ed europei sperano ancora.

Anche in Europa infatti non ci sono stati arretramenti. Già a giugno il presidente francese **Emmanuel Macron** aveva ammonito che la controffensiva sarebbe durata mesi, autorizzando nel contempo il trasferimento in Ucraina di **missili a lunga gittata** (oltre 250 km), in grado a colpire i centri di comando e snodo logistico russi distanti dal fronte, unendosi così alla Gran Bretagna che aveva fornito questo tipo di arma nei mesi precedenti. Sempre a giugno il governo di Kyiv ha cominciato a ricevere le **difese anti-aeree SAMP-T**, di fabbricazione **italo-francese**, mentre a inizio luglio la **Germania** ha approvato un pacchetto di **700 milioni** di euro in aiuti militari, che comprendono tra l'altro sistemi anti-aerei Patriot, mezzi corazzati e carrarmati.

Queste misure ed altre rientrano nel **piano di assistenza militare** all'Ucraina approvato dai **paesi G7** a inizio luglio. Presentate come garanzie di sicurezza, le misure sono in realtà un impegno di lungo periodo a fornire aiuti militari all'Ucraina in via bilaterale. Oltre ad armamenti, i

*Il G7 adotta un  
piano di assistenza  
militare per l'Ucraina*

membri del G7 hanno promesso maggiore condivisione di intelligence, assistenza nella lotta contro minacce cyber e ibride, un aumento delle esercitazioni militari congiunte così come dell'addestramento, e uno sforzo a sostegno dello sviluppo della base industriale militare ucraina. Il piano di assistenza del G7 è stato integrato da un **accordo in sede UE** per il continuo uso del Fondo Europeo per la Pace (*European Peace Facility*, EPF) per sostenere lo sforzo bellico (l'EDF è stato attivato tra l'altro per finanziare la produzione di munizioni destinate a Kyiv). I paesi UE si sono anche impegnati a garantire addestramento alle forze ucraine e hanno promesso di esplorare la possibilità di missioni militari UE in Ucraina qualora le condizioni sul terreno lo consentano (sono escluse operazioni di combattimento).

Pur se concordi nell'aiutare l'Ucraina, i paesi UE stanno faticando a trovare un accordo sulle **cifre e i tempi di esborso** dell'assistenza finanziaria a Kyiv. Non ha incontrato generale sostegno la proposta della Commissione di inserire gli aiuti all'Ucraina in una più ampia richiesta di fondi aggiuntivi, per un totale di 86 miliardi di euro, a sostegno del bilancio UE. Alcuni stati membri vogliono tenere separata l'assistenza finanziaria all'Ucraina da altre linee di bilancio inerenti a questioni interne all'UE (per esempio il pagamento degli interessi e aumenti salariali per i funzionari europei) e hanno anche richiesto una rimodulazione verso il basso degli obiettivi di spesa.

Nel frattempo, il direttore della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), Werner **Hoyer**, ha esortato i leader europei a impegnarsi nella **ricostruzione delle infrastrutture ucraine** ben prima che le ostilità cessino. Hoyer ha sottolineato la necessità di offrire garanzie statali ai progetti di sviluppo infrastrutturale in Ucraina, in modo da scontare la reticenza dei mercati a concedere credito ad attività in zona di guerra. La BEI ha finora finanziato 54 progetti per un valore di 8 miliardi di euro, mentre la Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo ha destinato 2,4 miliardi all'Ucraina. La Banca Mondiale ha sborsato 23 miliardi dal febbraio 2022, in buona parte grazie a fondi USA, soprattutto sotto forma di sostegno al bilancio statale.

Al netto delle difficoltà riguardo al reperimento dei fondi, l'UE rimane generalmente unita nel proposito di sostenere Kyiv, dunque. Rilevante in questo senso è la 'svolta' del presidente francese Macron, che si è spostato su posizioni più rigide nei confronti di Mosca. Oltre all'invio di armi a Kyiv, Macron ha ribadito pieno sostegno all'allargamento dell'UE – in prospettiva anche all'Ucraina – e aperto alla possibilità che a Kyiv fosse data una chiara prospettiva di adesione alla NATO, la garanzia di sicurezza più di ogni altro ricercata dal presidente ucraino **Volodymyr Zelensky**.

#### *Il vertice NATO di Vilnius*

La questione dell'**adesione dell'Ucraina** è stata al centro del dibattito al vertice NATO di Vilnius, in Lituania, a inizio luglio. Nonostante le pressioni di Francia, Gran Bretagna, Polonia e paesi baltici, ha prevalso la **linea più prudente** caldeggiata da **Stati Uniti** e **Germania**. L'Ucraina non ha quindi ricevuto un invito ufficiale ad aderire, come alcuni avevano (irrealisticamente) sperato. Tuttavia, la NATO ha riaffermato la determinazione ad accoglierla in futuro come membro.

#### *Tempi e modi dell'adesione ucraina alla NATO restano non definiti*

La preferenza dell'Amministrazione Biden per questa soluzione intermedia si spiega con diverse ragioni. Sul piano interno, Biden vuole evitare di prestare il fianco alla critica di estendere l'obbligo per gli Stati Uniti di difendere paesi terzi con troppa liberalità. Più concretamente, l'Amministrazione è anche attenta a non ridurre il novero di opzioni sul tavolo. Data l'incertezza sull'andamento della guerra, gli Stati Uniti, la Germania e altri alleati ritengono più saggio garantirsi maggiore **flessibilità** circa i **tempi dell'adesione** – se per esempio questa debba avvenire subito dopo la cessazione delle ostilità o se sia necessario aspettare ancora; e i **modi** della stessa – se cioè sia possibile allargare la NATO all'Ucraina anche se non tutti i territori occupati dai russi siano liberati.

L'Ucraina non ha comunque lasciato Vilnius a mani vuote. Oltre alla **promessa solenne** di accoglierla come membro, Kyiv ha ottenuto che il processo di adesione non sia vincolato al cosiddetto Piano d'Azione per la Membership (*Membership Action Plan*), che dai primi anni 2000 regola la procedura d'accesso dei paesi in base a condizioni molto stringenti. Kyiv in altre parole può aspettarsi un trattamento più indulgente. Inoltre la Commissione NATO-Ucraina è stata elevata al più alto livello di **Consiglio NATO-Ucraina**, il che permetterà a Kyiv di sedersi al tavolo con gli Alleati alla pari per discutere questioni tanto politiche quanto militari come schieramenti di forze e piani di contingenza.

Il vertice NATO ha offerto benefici all'Ucraina in modo più indiretto, dal momento che si va verso un rafforzamento dell'**assetto di sicurezza alleato** in Europa. La novità principale è stato il via libera dato dalla Turchia (seguita a stretto giro dall'Ungheria) all'ingresso nell'Alleanza della **Svezia**. Formalmente a sbloccare la situazione è stato l'inasprimento delle norme antiterrorismo svedesi, che Stoccolma ha presentato come risposta alla richiesta di Ankara di una stretta sulle attività di dissidenti e fuoriusciti curdi che sostengono l'autonomia del Kurdistan turco (attività che Ankara tende a liquidare come sostegno al terrorismo). Ma in realtà il presidente turco **Recep Tayyip Erdogan**, peraltro fresco di rielezione e quindi libero dal calcolo elettorale di dover apparire duro coi curdi, ha ottenuto la concessione che più gli interessava, ovvero l'autorizzazione da parte di Biden alla vendita di **F16 ad Ankara**.

Ammesso che non ci siano sorprese da parte del parlamento turco, che deve ancora dare l'assenso, la Svezia seguirà presto la Finlandia come 32° membro dell'Alleanza, ingrandendo le fila del gruppo di paesi alleati in Nord Europa che include Norvegia, Danimarca, Germania, Polonia e le tre repubbliche baltiche di Estonia, Lettonia e Lituania. La NATO sembra così in grado di consolidare la sua posizione

*Mentre si allarga alla Svezia, la NATO ripensa le politiche di difesa e deterrenza*

dominante nel bacino del **Mar Baltico**, in anni recenti teatro di continue operazioni (marine ed aeree) d'intimidazione e sabotaggio (di cavi sottomarini e forse anche del gasdotto Nord Stream, il cui danneggiamento lo scorso autunno resta ancora senza responsabili) da parte della Russia. Non a caso lo scorso giugno l'area del Baltico e del Mar del Nord ha ospitato la più grande esercitazione militare aerea della NATO, chiamata *Air Defender*, che ha coinvolto circa 250 aerei (cento dai soli Stati Uniti) e diecimila truppe da 23 paesi NATO più la stessa Svezia. Un'esercitazione ancora più grande è programmata nella stessa area per l'anno prossimo.

Il vertice di Vilnius è stato l'occasione perché i leader alleati dessero il proprio *imprimatur* a un cambio di strategia avviato nei mesi precedenti dal Comandante Supremo delle Forze Alleate in Europa (*Supreme Allied Commander in Europe*,

SACEUR), l'americano Christopher G. **Cavoli** (il SACEUR è per tradizione un americano, segnatamente il comandante in capo dello *Europe Command* delle forze armate USA, EUCOM). La novità più importante è la transizione dal modello di deterrenza 'per rappresaglia', basata sull'idea che la Russia sarebbe dissuasa dall'attaccare i paesi NATO per timore di una ritorsione, alla **deterrenza 'per negazione'**, e cioè il calcolo che le difese alleate siano così robuste da scoraggiare un'invasione. Il primo modello di deterrenza prevedeva che la NATO perdesse alcuni territori alleati – in particolare le tre repubbliche baltiche, che per posizione e conformazione geografica sono estremamente vulnerabili a un attacco via terra – prima di riconquistarlo con un contrattacco. La deterrenza 'per negazione' riflette invece la determinazione dell'Alleanza a impedire l'invasione fin da principio.

In termini pratici, la transizione implica lo schieramento, su base permanente e non più rotazionale, di un **maggior numero di truppe e mezzi** alleati nei paesi più esposti alla minaccia russa. Un'altra implicazione è una maggiore **integrazione delle forze** USA con quelle alleate, ma anche più alte spese militari da parte dei paesi europei e una più puntuale pianificazione dei sistemi d'arma necessari a realizzare la deterrenza 'per negazione'. La transizione in corso ha portato la NATO a schierare otto battaglioni multinazionali (circa 1500 soldati) nei membri orientali dell'Alleanza, ma l'obiettivo è arrivare a schierare brigate, numericamente più consistenti (4-5 mila truppe).

Dal febbraio 2002 gli Stati Uniti hanno inviato ventimila truppe aggiuntive in Europa, portando il totale a centomila. La Germania ha più recentemente annunciato che schiererà una forza di quattromila truppe in Lituania su base permanente. Altri provvedimenti simili dovrebbero seguire in futuro. Nel frattempo, il quartier generale della NATO a Bruxelles, noto con l'acronimo inglese **SHAPE** (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*), si sta riorganizzando come centro di comando e controllo di operazioni di difesa integrate su larga scala in tutti i 'dominii' militari (terra, aria, mare, spazio e cyber).

In sostanza, la NATO sta gradualmente tornando alla 'postura' militare che la caratterizzava all'epoca della **Guerra Fredda**. Il processo era stato avviato molto timidamente dopo la prima invasione dell'Ucraina da parte della Russia nel 2014, quando per la prima volta fu deciso di schierare un pugno di battaglioni multinazionali (su base rotazionale) in Polonia e nelle repubbliche baltiche. Ma ha subito una robusta accelerazione dopo l'inizio della seconda invasione nel 2022. Una condizione perché la transizione avvenga come pianificato è l'aumento delle **spese militari**; il vertice di Vilnius ha indicato la soglia del 2% del Pil da spendere in difesa non più come un tetto ma come il 'piano terra', ovvero la base minima. Al momento però **solo otto paesi alleati** spendono il 2% o più in difesa, sebbene la tendenza sia al rialzo un po' in tutta l'Alleanza.

## *Le sanzioni contro la Russia*

La riorganizzazione dell'assetto di sicurezza alleato in chiave anti-russa si accompagna al tentativo di Stati Uniti e paesi europei di aumentare la stretta economica su Mosca e ridurre nel contempo la dipendenza dall'importazione di idrocarburi russi (cfr. *infra*).

### *L'UE punta a contenere l'evasione delle sanzioni sulla Russia*

Lo scorso 23 giugno il Consiglio dell'UE ha adottato un **undicesimo pacchetto** di misure restrittive contro la Russia. I leader europei hanno introdotto misure per vigilare meglio – e in caso sanzionare – l'**aggiramento delle sanzioni commerciali** attraverso la riesportazione di merci proibite in Russia da paesi terzi (come la Turchia, il Kazakistan e soprattutto l'**Armenia**, che ha visto il commercio bilaterale con la Russia crescere esponenzialmente). Qualora ritenga che gli sforzi di un paese terzo di contrastare la riesportazione di merci europee in Russia siano insufficienti, il Consiglio potrà limitare il commercio con quel paese. L'UE ha anche proibito il transito per il territorio russo di beni e tecnologie dei settori di sicurezza, difesa, aeronautica e spazio. Ha inoltre allungato la lista di enti stranieri sanzionati dall'UE per aver dato sostegno allo sforzo bellico russo. Infine, la deroga concessa a Germania e Polonia perché potessero continuare a importare greggio russo via oleodotto è stata revocata.

I paesi europei continuano inoltre a premere sulle banche perché riducano gli affari in Russia. Al momento la banca europea maggiormente esposta è l'austriaca Raiffeisen Bank, i cui affari in Russia valgono circa 25 miliardi di dollari. Le banche cinesi stanno tentando di riempire il vuoto – nei quattordici mesi precedenti a marzo 2023 la loro esposizione in Russia è cresciuta da 2,2 a 9,7 miliardi di dollari – nel tentativo di promuovere il renminbi come valuta internazionale alternativa al dollaro. La Russia dal canto suo avrebbe offerto di scambiare i titoli detenuti da investitori occidentali in Russia e li bloccati con titoli di compagnie russe congelati in Occidente per un valore complessivo di 1,1 miliardi di dollari. Non è arrivata però nessuna conferma che quest'offerta sia stata presentata dai russi e tantomeno discussa da europei e americani.

Una questione invece ampiamente dibattuta, in particolare dai paesi UE, è se sia possibile legalmente e opportuno politicamente usare le **riserve in dollari ed euro** della Banca Centrale Russa (che ammontano a circa trecento miliardi di dollari) congelate da UE e USA per finanziare la ricostruzione dell'Ucraina. Dal momento che la maggior parte di questi soldi è detenuta in euro, è l'UE qui ad avere la parte del protagonista. L'idea di una **confisca** è stata presto **messa da parte** perché legalmente poco solida; in base alla legislazione esistente, le autorità hanno il potere di congelare ma non di appropriarsi delle riserve russe. Cambiare la legislazione, del resto, presenta significativi rischi politici, ovvero che le banche

di altri paesi – la Cina su tutti – diminuiscano considerevolmente le loro riserve in euro per timore di essere soggette allo stesso trattamento in futuro.

La Commissione Europea ha studiato altre opzioni. Una è quella di gestire i titoli russi sul mercato e devolvere gli interessi a un fondo per l'Ucraina (mentre i titoli resterebbero di proprietà russa). Oltre a difficoltà legali questa opzione presenta il rischio che i titoli perdano valore e che a rimetterci siano i contribuenti. Un'altra opzione, che segue la stessa logica, si basa sugli interessi maturati sui titoli russi depositati presso **Euroclear**, una società belga che opera (tra le altre cose) come custode di depositi. La Commissione ritiene che questa opzione sia meno complicata sul piano legale e presenti meno rischi finanziari, e calcola che se ne potrebbero ottenere tre miliardi all'anno. Tuttavia il rischio politico di scoraggiare i risparmiatori esteri dall'acquistare euro resta immutato, come ha fatto notare la Banca Centrale Europea.

La BCE ha suggerito di esplorare, come strada più percorribile, una **speciale imposta** sugli extra-profitti ottenuti dal reinvestimento dei quasi duecento miliardi di euro depositati da società russe presso Euroclear. La BCE ha sottolineato come iniziative del genere, dirimpenti sul piano finanziario, dovrebbero essere coordinate per lo meno a **livello di G7** per diversificare il rischio e ridurre l'impatto politico. Per il momento la questione resta irrisolta, così come irrisolta è la questione di come poter finanziare l'enorme costo della **ricostruzione post-conflitto** in Ucraina, che la scorsa primavera la Banca Mondiale ha stimato in circa 410 miliardi di dollari, ma che si pensa sia molto più alto.

*L'UE si interroga se  
usare i titoli russi  
per la ricostruzione  
dell'Ucraina*

Prima che la ricostruzione possa essere avviata tuttavia sarà necessario che le ostilità cessino o siano fortemente ridotte. La diplomazia internazionale è in stallo. Il tanto pubblicizzato **incontro di Gedda**, in Arabia Saudita, a cui hanno partecipato più di quaranta paesi e in particolare la Cina, non ha prodotto risultati concreti. Sul fronte per il momento non si intravedono svolte. La determinazione di Putin a **continuare la guerra** è uscita rafforzata dal vittorioso braccio di ferro con la Wagner e dallo scetticismo crescente dell'elettorato repubblicano circa gli aiuti all'Ucraina – scetticismo peraltro veicolato apertamente dai principali contendenti al ruolo di sfidante di Biden nel 2024, incluso l'ex presidente Donald Trump (cfr. Sezione 2 di questo Focus). A fine estate 2023, pertanto, la prospettiva più realistica è che la guerra continuerà a lungo.

## Relazioni con la Cina

Negli ultimi mesi, momenti di **tensione e distensione** si sono alternati nelle relazioni **tra Washington e Pechino**. I paesi membri dell'UE hanno cercato di mantenere una posizione più cauta, nonostante la spinta della Commissione Europea a proteggere la competitività delle aziende europee anche a discapito del commercio con la Cina. In questo contesto, un possibile incontro tra Biden e **Xi Jinping** prima della fine dell'anno è tutt'altro che sicuro.

L'Amministrazione USA ha cercato di aprire **canali di comunicazione** con Pechino. Biden ha dichiarato di aspettarsi un disgelo e ha aggiunto che la sua Amministrazione sta valutando la possibilità di revocare le sanzioni contro il Ministro della Difesa cinese Li **Shangfu** per consentirgli di parlare con il suo omologo USA Lloyd **Austin**. Anche Xi ha dichiarato che gli Stati Uniti e la Cina hanno fatto “progressi” verso una maggiore stabilizzazione delle relazioni bilaterali.

*Biden usa bastone e  
carota nei confronti  
della Cina*

A queste dichiarazioni sono seguite una serie di **visite di alto livello** di funzionari americani in Cina. Tra di esse spiccano quelle di Blinken, il primo segretario di stato a visitare la Cina dal 2018, della Segretaria del Tesoro Janet **Yellen** e della Segretaria del Commercio Gina **Raimondo**. Quest'ultima ha detto al premier cinese **Li Qiang** che Washington non vuole ‘disaccoppiarsi’ (*decouple*) dalla seconda economia mondiale e spera anzi di espandere gli scambi commerciali, concordando l'avvio di un nuovo dialogo sul controllo delle esportazioni.

Oltre alla carota l'Amministrazione Biden sta usando anche il bastone per contenere la competizione tecnologica della Cina e attuare una politica di *de-risking* e *friend-shoring*, cioè per portare fuori dalla Cina le catene di fornitura di prodotti sensibili come le batterie dei veicoli elettrici, i semiconduttori e i pannelli solari. Il 10 agosto il Presidente Biden ha stabilito nuovi limiti agli **investimenti americani in Cina** nel settore delle **tecnologie avanzate**, per impedire che i capitali USA finanzino lo sviluppo militare di Pechino. L'ordine esecutivo impedisce investimenti in aziende cinesi impegnate nello sviluppo di sensori e reti di calcolo quantistico, nonché in aziende di semiconduttori avanzati e in alcune aziende di intelligenza artificiale. Inoltre, le imprese USA dovranno notificare al governo federale gli investimenti in alcune produzioni di semiconduttori di fascia bassa non ancora coperte da controlli sulle esportazioni. Le regole si applicheranno solo ai nuovi investimenti ed entreranno in vigore solo dall'anno prossimo. L'Amministrazione ha anche spinto gli alleati a seguirne l'esempio.

Per quanto riguarda il **friend-shoring**, il Dipartimento del Commercio degli Stati Uniti ha identificato 2400 prodotti a cui dare priorità, che ammontano a circa 1600 miliardi di dollari di importazioni annuali di beni. Nel 2020, i fornitori cinesi hanno contribuito a circa il 15,2% delle importazioni USA di beni che Washington intende ora importare da altri paesi ‘amici’. Le categorie di prodotti sono quattro: prodotti ICT, come personal computer e smartphone; dispositivi di protezione medica, come guanti, grembiuli ecc.; prodotti energetici; e **minerali critici**. La dipendenza degli Stati Uniti dalle importazioni cinesi di questi prodotti varia, ma nel caso dei minerali critici va dal 54% della grafite all’87% degli ossidi e idrossidi di nichel. Questa dipendenza pregiudica il successo di un’attività di *friendshoring* di prodotti finiti poiché la dipendenza dalla Cina persiste per i materiali necessari alla produzione dei prodotti finali.

*Gli USA  
dipendono dai  
minerali critici  
cinesi*

La Cina, nel frattempo, sta lottando con una **crescita economica in calo** e con il peggioramento del sentimento degli investimenti stranieri, esacerbato dalle tensioni con gli Stati Uniti. Il rallentamento della crescita cinese sta scatenando un allarme di contagio in Asia. In tutta risposta, il governo cinese ha espresso in più occasioni la sua **irritazione** per le misure di contenimento USA e ha iniziato ad adottare **contromisure**. Il premier cinese Li ha definito il *de-risking* una “falsa proposta”.

Il ministro della sicurezza di stato cinese ha **attaccato** le recenti aperture diplomatiche degli Stati Uniti, definendole una commistione tra approssimazione e contenimento che non rappresenta una novità e non funzionerà con la Cina. Il Ministero della Sicurezza di Stato ha accusato due cittadini cinesi di spionaggio per gli Stati Uniti. Nel frattempo, la stampa USA ha rivelato che Cina e **Cuba** stanno negoziando la creazione di una nuova struttura di addestramento militare congiunto sull’isola, suscitando l’allarme di Washington che teme che possa portare allo stazionamento di truppe cinesi. Infine, Microsoft ha avvertito che un gruppo di **hacker cinesi** ha messo nel mirino le infrastrutture critiche negli Stati Uniti.

*L’agenzia di  
intelligence cinese si  
oppone alla  
distensione*

*La Cina ha  
adottato  
contromisure*

La Cina ha anche imposto restrizioni all’exportazione di **gallio e germanio** – due metalli utilizzati nella produzione di chip – e ha vietato alle aziende che gestiscono informazioni critiche di acquistare microchip prodotti dall’americana **Micron Technology**. Pechino ha inoltre annunciato restrizioni sull’exportazione di **droni e componenti** di droni, citando il loro potenziale uso militare. Infine, il governo cinese ha ordinato ai funzionari

delle agenzie governative centrali di non utilizzare gli iPhone e altri dispositivi di marca straniera per lavoro e di non portarli in ufficio.

Nel frattempo, il governo ha lavorato sul fronte esterno per rafforzare **la posizione globale della Cina**, rilanciando il foro dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) come possibile alternativa a G7 e G20. Xi ha deciso di non partecipare al vertice del G20 in India a settembre, ma ha partecipato a quello BRICS in Sudafrica. Nella sua prima visita in Africa negli ultimi cinque anni, Xi ha promesso maggiore cooperazione con il Sudafrica per dare voce alle nazioni povere e ha lodato i paesi in via di sviluppo per essersi “scrollati di dosso il giogo del colonialismo”. Xi ha anche fortemente caldeggiato l’allargamento dei BRICS a ben sei paesi: Argentina, Egitto, Etiopia, Iran, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. La prima espansione dei BRICS dall’ingresso del Sudafrica nel 2010 rappresenta una vittoria per la Cina, che ha superato la riluttanza di paesi come l’India. I leader dei BRICS hanno infine incaricato i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali di sviluppare misure per ridurre la dipendenza dal dollaro USA negli scambi tra le loro economie.

Nel frattempo, la questione di **Taiwan e la sicurezza nell’Indo-Pacifico** sono rimaste temi centrali nelle relazioni tra Cina e Occidente. Durante la conferenza stampa del G7 di maggio, Biden ha ribadito che gli Stati Uniti mantengono la politica di “una sola Cina” (*One China policy*), che riconosce Pechino come unico governo cinese, e che Washington non appoggia alcuna mossa di Taiwan per dichiarare l’indipendenza. In quell’occasione, il G7 ha tuttavia criticato la Cina su una serie di questioni, tra cui le attività militari nei Mari della Cina Orientale e Meridionale e la situazione dei diritti umani in Tibet e nello Xinjiang. In agosto, il governo USA ha approvato una fornitura di **armi a Taiwan** del valore di cinquecento milioni di dollari; si tratta della prima volta che il Pentagono invierà armi direttamente a Taiwan. Biden e i leader della **Corea del Sud** e del **Giappone** hanno poi concordato a Camp David di rafforzare la cooperazione militare ed economica e hanno condannato il “comportamento pericoloso e aggressivo” della Cina nel Mar Cinese Meridionale. Stati Uniti, Taiwan e Giappone condivideranno i dati in tempo reale dei droni da ricognizione navale.

*Taiwan resta il  
nodo più difficile  
da sciogliere per  
USA e Cina*

In occasione della visita del Segretario di Stato Blinken, l’allora Ministro degli Esteri cinese **Qin Gang** (poi sostituito, in circostanze mai chiarite, da **Wang Yi**) ha ribadito che Taiwan è un **interesse centrale** di Pechino e il rischio più grande nei legami Cina-USA. Il Ministro della Difesa Li ha avvertito i militari occidentali di tenersi lontani dalle acque e dallo spazio aereo cinesi. Il messaggio è seguito alla collisione sfiorata tra una nave da guerra cinese e un cacciatorpediniere americano nello Stretto di Taiwan. Nel frattempo, la Cina sta riammodernando

una base navale in **Cambogia** che, secondo immagini satellitari, potrebbe ospitare una portaerei.

In questo contesto, l'UE sta ancora cercando una strategia per barcamenarsi nel tira-e-molla sino-americano. L'Unione **non intende emulare** le rigide limitazioni USA agli investimenti nel settore tecnologico d'avanguardia cinese. Però la Commissione Europea ha esortato i paesi membri a presentare proposte su come limitare i **potenziali rischi per la sicurezza** derivanti dagli investimenti in uscita. Germania, Francia e altri stati membri hanno però puntato i piedi, sottolineando come sia necessario evitare ricadute pesanti sull'economia europea.

Nel suo ultimo discorso sullo Stato dell'Unione, la Presidente della Commissione Europea **Ursula von der Leyen** ha comunque annunciato l'apertura di un'indagine sulle importazioni di auto elettriche cinesi (la cui quota di mercato in Europa è stata dell'8% nel 2022 ed è in crescita), sostenendo che i sussidi statali di cui godono i produttori cinesi distorcono il mercato unico. Il ministro del commercio cinese non ha esitato a tacciare l'annuncio come un atto di protezionismo puro e che potrebbe avere ricadute nelle relazioni tra Cina e UE.

*L'UE, tra  
moderazione e  
crescente cautela  
con la Cina*

Particolarmente rilevanti sono stati gli sviluppi in **Germania**, che a luglio ha adottato una strategia verso la Cina che sottolinea la crescente importanza di diversificare le catene di approvvigionamento e dei mercati di esportazione, riducendo così la esposizione agli shock esterni. Il cancelliere tedesco **Olaf Scholz** ha inoltre esortato il premier cinese Li a garantire alle aziende occidentali “condizioni di parità” in Cina, sottolineando al contempo la sua opposizione a qualsiasi *decoupling* economico da Pechino. L'intelligence nazionale tedesca ha accusato la Cina di cercare di acquistare aziende tedesche con tecnologie all'avanguardia come “porta d'accesso all'influenza politica, allo spionaggio e al sabotaggio”.

## **Le relazioni con l'Iran**

L'Amministrazione Biden e i suoi alleati europei hanno intensificato il dialogo su come far fronte alle molteplici sfide poste dalla Repubblica Islamica dell'Iran. Nel corso dell'estate ci sono stati sviluppi – alcuni significativi, altri modesti – sui **sei fronti** ‘caldi’ delle relazioni di USA ed Europa con l'Iran: il programma nucleare e quello balistico iraniani, la cooperazione militare tra Iran e Russia, la sicurezza nel Golfo, cittadini americani ed europei detenuti in Iran; e lo stato dei diritti umani nella Repubblica Islamica.

Nei mesi scorsi gli americani hanno condotto **trattative indirette** con l'Iran grazie alla mediazione dell'**Oman** (su nucleare, missili balistici, cooperazione militare irano-russa) e del **Qatar** (sullo scambio di prigionieri). Contestualmente, il negoziatore nucleare in capo dell'Iran, il vice-ministro degli esteri Ali **Bagheri-Kani**, si è incontrato per la seconda volta a Oslo con rappresentanti di Francia, Germania e Gran Bretagna (**E3**), tutti e tre firmatari dell'accordo nucleare del 2015, e a fine giugno anche con Enrique **Mora**, che gestisce per conto dell'Alto Rappresentante Borrell il dossier nucleare.

Mentre quelli con gli europei – in particolare con gli E3 – sono stati incontri interlocutori, dove le parti hanno ribadito le proprie linee rosse, i contatti indiretti in Oman tra americani e iraniani sembrano aver fatto qualche progresso. È tramontata la speranza di riattivare l'**accordo nucleare** del 2015 o *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), che l'Amministrazione Trump ha **abbandonato** nel 2018, perché ormai le disposizioni dell'accordo sono state **superate dai fatti** sia in termini di progressi nucleari da parte iraniana sia in termini di inasprimento del regime sanzionatorio USA. Tuttavia gli Stati Uniti e l'Iran hanno un interesse a evitare una crisi su larga scala, e pertanto si stanno orientando verso una **tacita intesa** che vedrebbe entrambe le parti adottare misure distensive; un accordo formale tuttavia è escluso, almeno fino a che l'esito delle presidenziali USA di novembre 2024 non sia noto (se Biden venisse rieletto si riaprirebbe la possibilità di un altro accordo).

Gli Stati Uniti spingono perché l'Iran congeli il **programma nucleare** ai livelli attuali e riprenda a collaborare con gli **ispettori** dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), l'agenzia nucleare ONU. L'Iran ha rallentato la produzione di uranio arricchito al 60%, l'ultimo tassello prima di raggiungere il 90% di arricchimento necessario per una bomba. Va però ricordato che l'Iran non ha smesso di accumulare uranio arricchito al 5% (sufficiente per far funzionare un reattore), il che vuol dire che il suo **stock di materiale fissile** potenzialmente utilizzabile per armi (una volta arricchito al 90%) è cresciuto ulteriormente. Teheran inoltre continua a opporsi alle richieste degli ispettori ONU di ripristinare almeno parte della strumentazione di monitoraggio dei siti nucleari prevista dal JCPOA. Secondo l'intelligence USA, la leadership iraniana **non ha preso la decisione** di costruire un arsenale atomico, sebbene stia lavorando per dotarsi della capacità di farlo.

*USA e Iran  
hanno un  
interesse a evitare  
una crisi*

In cambio del congelamento del programma nucleare, gli Stati Uniti si impegnerebbero a **non adottare nuove sanzioni** – con l'eccezione di quelle motivate da violazioni di diritti umani – e ad **allentare** leggermente la **morsa sull'export petrolifero** iraniano. Lo scorso giugno, per esempio, Washington ha dato il via libera al pagamento di 2,75 miliardi di dollari in debiti che l'Iraq

aveva accumulato nei confronti dell'Iran per l'acquisto di petrolio. Il denaro potrà essere usato solo per l'acquisto di medicinali e beni alimentari destinati all'Iran da parte di venditori approvati dagli Stati Uniti stessi.

Gli iraniani contano anche sul fatto che gli Stati Uniti persuadano i loro alleati europei a non adottare ulteriori sanzioni sul loro **programma balistico**, uno dei più grandi e sofisticati in Medio Oriente. Proprio di recente l'Iran ha presentato un nuovo missile balistico 'ipersonico' con raggio di 1400km, mentre poco prima ne aveva introdotto uno più tradizionale, ovvero meno veloce, con però con raggio maggiore (2000km). L'arsenale balistico desta preoccupazione perché questo tipo di arma è l'unico vettore su cui l'Iran potrebbe montare testate atomiche.

La questione è prossima a surriscaldarsi perché a ottobre scadrà il **bando ONU** sulla vendita di tecnologie e materiali balistici all'Iran, uno sviluppo che è diventato molto più sensibile alla luce del collasso dell'accordo nucleare del 2015 innescato dal ritiro americano. Il timore degli iraniani è che gli E3 possano servirsi di uno speciale meccanismo giuridico (il c.d. *snapback*) elaborato durante il negoziato sul JCPOA che risulterebbe nella riadozione automatica di tutte le sanzioni ONU. È improbabile però che gli E3 optino per lo *snapback* per il timore che in rappresaglia l'Iran abbandoni ogni limite al programma nucleare (e non solo). Più verosimile è che gli europei lascino scadere il bando ONU ma mantengano restrizioni a livello UE e GB. Il Congresso USA è orientato a muoversi nella stessa direzione, con l'intento di limitare non solo la produzione balistica iraniana ma anche quella di droni.

*UE e USA  
cercano un'intesa  
con l'Iran sulle  
armi alla Russia*

I droni sono al centro di un'altra questione collegata a quella nucleare-balistica, ovvero la **cooperazione militare russo-iraniana**. L'Iran è finito nell'occhio del ciclone in America ed Europa perché ha fornito a Mosca **centinaia di droni armati** che sono stati impiegati contro **obiettivi civili ucraini**. Sia gli Stati Uniti sia l'UE hanno adottato sanzioni contro gli enti iraniani responsabili della vendita dei droni, e l'Amministrazione Biden ha chiarito a Teheran che l'esito della distensione dipende anche dall'arresto di questo tipo di commercio.

Gli iraniani sostengono di aver ripetutamente ammonito i russi a non usare i loro droni in Ucraina (una posizione insufficiente per USA e UE), ma hanno anche concluso un accordo per la **produzione di droni di ricognizione** (quindi non armati) di modello iraniano direttamente in Russia, nella regione del Tatarstan. Le denunce del commercio di droni irano-russo possono comunque essere servite a dissuadere la leadership iraniana dall'incrementare le forniture d'armi a Mosca. Il numero di droni forniti è rimasto relativamente contenuto (nell'ordine delle centinaia) e soprattutto non si sono materializzati i temuti

trasferimenti di missili iraniani a ai russi (che però hanno promesso all'Iran la vendita di aerei da guerra).

Fa parte del dialogo indiretto USA-Iran anche la **sicurezza regionale**, su cui gli E3 pure insistono molto. L'Amministrazione Biden vuole che gli iraniani si astengano dal colpire obiettivi americani nella regione (in aprile l'uccisione di un *contractor* americano in Siria da parte di forze pro-iraniane ha portato a una violenta reazione da parte di Washington). Washington pretende anche la fine delle requisizioni o sabotaggi di navi cargo di passaggio nelle acque del Golfo Persico o di Oman, una pratica che l'Iran ha grandemente intensificato dopo il ritiro americano dal JCPOA. Un'intesa su queste basi potrebbe essere facilitata dal parallelo processo di **distensione** con i suoi principali rivali arabi, Emirati Arabi Uniti e Arabia Saudita, intrapreso dall'Iran negli ultimi anni e mesi.

Gli **Emirati** hanno di recente lasciato la forza navale multinazionale a guida USA (di cui fanno parte anche paesi europei) che pattuglia le acque del Golfo. La mossa è stata interpretata come messaggio di protesta nei confronti degli Stati Uniti, rei secondo gli emiratini di non proteggere adeguatamente il trasporto marittimo dalle azioni di sabotaggio iraniane. Dal canto suo, l'**Arabia Saudita** ha continuato il processo di ristabilimento delle relazioni diplomatiche concordato con l'Iran lo scorso marzo grazie alla facilitazione della Cina. Gli iraniani hanno riaperto l'ambasciata a Riyadh, mentre quella saudita a Teheran dovrebbe riaprire il prossimo anno. Nel frattempo i sauditi continuano a trattare con gli USA i termini di una potenziale **normalizzazione** dei rapporti con **Israele**. L'Amministrazione Biden è però riluttante ad accettare le richieste saudite, che vanno da garanzie di difesa simili a quelle offerte ai paesi NATO all'aiuto allo sviluppo di un programma nucleare civile. Nel frattempo Washington ha inviato nel Golfo oltre **tremila truppe aggiuntive**.

Più incoraggianti sono le notizie circa la sorte dei **cittadini europei e americani detenuti in Iran**. Lo scorso maggio le autorità dell'Oman hanno annunciato uno scambio di prigionieri tra Belgio e Iran, e ci sono state voci (non smentite) del rilascio di due francesi e un danese. Il Qatar ha invece mediato l'accordo in base al quale l'Iran lascerebbe tornare in patria cinque cittadini con cittadinanza USA detenuti per anni nel carcere di Evin a Teheran (i cinque sono stati scarcerati ma restano nella capitale iraniana). In cambio gli Stati Uniti rilasceranno cinque cittadini iraniani e autorizzeranno l'uso di fondi iraniani, del valore di circa 7 miliardi di dollari, che al momento sono congelati in Corea del Sud. Di nuovo, il denaro 'scongelato' non sarebbe a diretta disposizione dell'Iran ma finirebbe in un conto bancario qatariño e potrebbe essere usato esclusivamente per **commercio umanitario** (acquisto di medicinali, apparecchiature mediche e beni alimentari).

*Vicino lo  
scambio di  
prigionieri  
USA-Iran*

La situazione dei **diritti umani** nella Repubblica Islamica continua ad allarmare i governi occidentali. Di recente il parlamento iraniano ha adottato un disegno di legge che inasprisce le sanzioni contro le donne che rifiutano di indossare l'**hijab**, mentre il governo ha annunciato il ritorno della '**polizia morale**' per monitorare l'attuazione della nuova disposizione. Il governo ha fatto così marcia indietro rispetto agli ultimi mesi, quando la polizia morale era di fatto sparita dalle strade in seguito alle grandi **proteste antiregime** dello scorso autunno. Nonostante l'adozione di queste misure, non sembra che la situazione sia cambiata e molte donne continuano a girare a capo scoperto in luoghi pubblici.

La Guida Suprema **Ali Khamenei**, che pure ha più volte fatto condizionate aperture alla diplomazia nei mesi scorsi, continua a insistere che le proteste – risultate nell'esecuzione di sette giovani protestanti e nell'arresto di migliaia di altri – siano state **eterodirette** dai nemici dell'Iran in Occidente e in Medio Oriente. I governi europei e occidentali hanno liquidato le accuse come pura **propaganda di regime**, insistendo sulla natura del tutto spontanea delle rimostranze. Così hanno fatto anche i diversi gruppi antiregime che animano la **diaspora iraniana** in Europa e America, che dopo un breve periodo di unità è però tornata a dividersi. Molto attiva in questo senso è l'organizzazione dei Mojahedin e-Khalq (**MEK**), un gruppo di dissidenti di matrice islamo-marxista – che ora si professa democratico e liberale – che contrasta la Repubblica Islamica fin dalla fondazione, arrivando a combattere a fianco dell'Iraq nella guerra contro l'Iran del 1980-88.

A lungo inserito nelle liste delle organizzazioni terroristiche di USA e UE, il MEK è andato incontro negli ultimi anni a un processo di **riabilitazione**, nonostante i critici sostengano trattarsi di un movimento organizzato più come una specie di culto intorno alla leader **Marjam Rajavi** che un autentico movimento democratico. Quando la polizia albanese ha fatto irruzione nel **quartier generale del MEK**, a pochi chilometri da Tirana, il Dipartimento di Stato USA non ha protestato. Al contrario, ha espresso supporto per le autorità albanesi e chiarito che gli Stati Uniti **non considerano il MEK** una reale **alternativa democratica** alla Repubblica Islamica. La Francia, dal canto suo, ha proibito per ragioni di sicurezza lo svolgimento del meeting annuale del MEK a Parigi.

## **L'IRA e la cooperazione commerciale**

I primi effetti sugli investimenti verdi in Europa dell'*Inflation Reduction Act* (IRA), approvato l'anno scorso dal Congresso USA, sembrano andare nella direzione temuta dagli europei.

I paesi europei hanno fin da subito protestato contro l'IRA in quanto incoraggia le aziende UE a spostare impianti e i clienti negli USA per poter beneficiare dei generosissimi sconti fiscali offerti dal governo federale. Molti degli incentivi si concentrano sulle imprese che assemblano prodotti negli Stati Uniti, incoraggiando così le aziende a trasferire la produzione lì. Nell'ultimo anno sono stati annunciati oltre 110 progetti di produzione su larga scala, tra cui semiconduttori, veicoli elettrici, batterie e componenti solari ed eolici, grazie a questa nuova era della politica industriale statunitense. Secondo il Rocky Mountain Institute, nel suo primo anno, l'IRA ha attratto 278 miliardi di dollari in nuovi investimenti privati nell'energia pulita, che dovrebbero creare 170.000 nuovi posti di lavoro.

*110 progetti legati  
all'IRA sono stati  
lanciati nell'ultimo  
anno*

I paesi europei avevano già sviluppato **un'agenda verde** che comprende decine di miliardi di euro di sussidi, ma sono stati obbligati a rafforzarla. Mentre il regime statunitense offre sussidi per un valore di 7.500 dollari per auto elettrica, ad esempio, nell'UE la media era già di 6.000 euro per veicolo nel 2022. Nell'ambito del programma NextGenerationEU da 800 miliardi di euro, per rilanciare le economie dopo il Covid-19, gli Stati membri sono tenuti a destinare almeno il 37% della spesa alla transizione verde. L'anno scorso la Commissione europea ha allentato le sue rigide regole sugli aiuti di Stato, consentendo ai Paesi dell'UE di fornire sussidi alle aziende che producono pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore e gli elettrolizzatori necessari per produrre idrogeno verde, nonché ai progetti di cattura e stoccaggio del carbonio. Ma al contrario dell'offerta statunitense, che si concentra su incentivi fiscali destinati ai produttori, gli sforzi dell'UE sono stati compromessi da un quadro normativo frammentario e da procedure complesse per accedere a più fondi. Data la diversa composizione industriale degli Stati membri, trovare una politica industriale che vada bene per tutti è stato rivelando estremamente difficile.

L'Europa dovrà **intensificare la sua risposta all'Inflation Reduction Act**, poiché il suo impatto sembra destinato ad **essere più grande del previsto**.

*L'IRA potrebbe  
mobilitare  
investimenti per un  
triliardo di dollari*

Secondo le stime iniziali del Congressional Budget Office, l'IRA avrebbe un prezzo di 391 miliardi di dollari, ma Goldman Sachs ha stimato che alla fine potrebbe ammontare a più di **un triliardo di dollari**, dato che include crediti d'imposta non limitati. Il commissario europeo Paolo Gentiloni per gli affari economici ha affermato che se il fenomeno dovesse raggiungere una tale portata, l'UE dovrebbe dare una risposta più forte. A

giugno la Commissione europea ha annunciato la Piattaforma delle tecnologie strategiche per l'Europa (Step), che stanzerà 10 miliardi di euro per programmi

scientifici e di innovazione nelle tecnologie critiche. Ma gli Stati membri si sono dimostrati tiepidi nel contribuire alla piattaforma.

In un quadro di dibattito più intenso sui temi della **cooperazione commerciale transatlantica**, a fine maggio si è svolta la quarta riunione ministeriale del Consiglio per il commercio e la tecnologia (TTC per la sua sigla in inglese). Nella dichiarazione congiunta che ne è risultata, sono state identificate le seguenti priorità: la cooperazione tecnologica, anche in materia di intelligenza artificiale, 6G, piattaforme online e quantum, con un'attenzione particolare al rispetto dei diritti umani e dei valori democratici; e gli sforzi per contrastare il cambiamento climatico e la decarbonizzazione. Sono stati inoltre avviati negoziati per un accordo sui minerali critici e sono state pianificate analisi congiunte delle politiche e delle pratiche non di mercato di terzi.

## La sicurezza energetica

Gli stati membri dell'UE hanno lavorato in questi mesi per ridurre la **dipendenza dal gas russo**. Lo hanno fatto principalmente in tre modi: la riduzione dei consumi, l'importazione di grosse quantità di gas naturale liquefatto (gnl) dagli Stati Uniti e l'acquisto anticipato di gas per riempire i depositi ben prima dell'inverno.

Bruxelles si aspetta che la domanda di gas dell'UE diminuisca più delle importazioni totali dalla Russia quest'anno. Il risparmio di gas intrapreso dai 27 stati membri dovrebbe **ridurre il consumo** nel 2023 di 60 miliardi di metri cubi rispetto alla media degli ultimi cinque anni (circa 360 miliardi di metri cubi). Gli sforzi di risparmio energetico non sono distribuiti in maniera uniforme. Solo quattordici paesi dell'UE hanno introdotto misure obbligatorie e cinque di questi – Germania, Francia, Italia, Spagna e Portogallo – rappresentano il 60% del calo della domanda. Bulgaria, Lettonia e Romania non hanno adottato alcuna legge sul risparmio energetico, il che però è in parte dovuto alla già bassa domanda di gas in quei paesi. Le **forniture annuali di gas dalla Russia** sono scese da 150,2 miliardi di metri cubi nel 2021 a 74,4 miliardi di metri cubi nel 2022, mentre per ora le importazioni nel 2023 sono pari solo a 10,8 miliardi di metri cubi.

*La strategia UE:  
consumi,  
diversificazione delle  
fonti e stoccaggio  
anticipato*

L'acquisto di **gas naturale liquefatto USA** è destinato a continuare. La Germania ha firmato un altro accordo a lungo termine per importare più gnl dagli Stati Uniti. A inizio anno, Washington si è impegnata a inviare almeno cinquanta miliardi di metri cubi di gnl all'Europa quest'anno, in linea coi 56 inviati nel 2022.

*L'UE ha ridotto le importazioni di gas russo, ma i problemi non sono finiti*

L'UE intende portare avanti i piani per l'**acquisto congiunto** di **idrogeno** e **minerali critici** dopo che il primo tentativo di acquisto aggregato di gas è andato a buon fine. L'obiettivo del coordinamento della domanda è rafforzare la posizione negoziale dell'Unione e pertanto far scendere i prezzi, com'è stato il caso quando la Commissione ha negoziato per tutti gli stati membri il costo dei vaccini anti-Covid. La prima tornata di acquisti congiunti di gas ha messo in contatto 10,9 miliardi di metri cubi di domanda da parte di acquirenti di gas con potenziali fornitori. La quantità di gas messa a gara finora è solo una frazione del consumo totale dell'UE, ma il TTF, il prezzo di riferimento del gas in Europa, è sceso intorno ai 30 euro per megawatt-ora a inizio settembre, ben lontano dalla crisi energetica del 2022, quando aveva superato i 340 euro/mwh.

Ciò nonostante, l'Agenzia Internazionale per l'Energia (AIE) ha ammonito che l'Europa potrebbe affrontare un **inverno difficile** se la Russia tagliasse le sue rimanenti forniture di gas (la Russia fornisce ancora circa il 10% delle importazioni di gas dell'UE, con un'ulteriore fornitura sotto forma di gas naturale liquefatto). Il fatto che i siti di **stoccaggio del gas** in Europa saranno riempiti quasi sicuramente per intero prima di ottobre non rappresenta una garanzia di ferro. L'UE è infatti destinata a continuare (forse aumentare) gnl dalla Russia. Le importazioni dell'UE di gnl russo, trainate da Belgio e Spagna, sono aumentate del 40% tra gennaio e luglio di quest'anno rispetto allo stesso periodo del 2021. Il balzo si spiega col fatto che l'UE partiva da una base molto bassa, poiché non importava quantità significative di gnl prima della guerra. Al momento, il gnl russo copre il 16% dei 133,5 milioni di metri cubi di gnl importati dall'UE tra gennaio e luglio.

## **La protezione dei dati e il mercato digitale**

Durante l'estate l'UE ha adottato misure sull'**utilizzo dei dati** di importanza difficile da esagerare. Il 10 luglio è stato approvato il Quadro UE-USA sulla privacy dei dati, che consentirà di trasferire i dati tra l'UE e gli Stati Uniti, ponendo potenzialmente fine a tre anni di limbo giuridico per giganti tecnologici come Facebook e Google. Per spianare la strada all'accordo, nell'ottobre 2022 il Presidente Biden aveva limitato l'accesso alle informazioni digitali degli europei da parte delle agenzie di intelligence USA, come la National Security Agency (NSA). La Commissione europea ha così potuto formalmente riconoscere gli Stati Uniti come un paese in possesso di adeguati meccanismi di protezione. Il Quadro prevede che un nuovo tribunale per la revisione della protezione dei dati consentirà ai residenti europei di presentare ricorso contro le agenzie statunitensi.

Decisamente meno cooperativo è il quadro su un altro aspetto legato all'economia digitale. La Commissione europea ha cominciato a istruire le aziende definite *'gate-keepers'* – ovvero le aziende che svolgono funzione di snodo tra consumatori e venditori digitali – circa le regolamentazioni molto più stringenti che dovranno seguire in base al **Digital Markets Act** (DMA) dell'UE, approvato lo scorso anno. Tra le misure che i *gatekeeper* designati dovranno rispettare vi sono l'obbligo di fornire aggiornamenti gratuiti alle aziende che acquistano o vendono pubblicità sulle loro piattaforme e l'impossibilità per i social network di richiedere un tipo specifico di account per accedere alle loro app e ai loro servizi. A inizio settembre, l'UE ha designato le prime sei compagnie *gatekeepers*, **cinque americane** (Apple, Amazon, Alphabet/Google, Meta Platforms, e Microsoft), e **una cinese** (ByteDance).

*L'UE adotta regole  
più severe per i  
giganti high tech*

### Altri sviluppi

- Recep Tayyip Erdogan è stato rieletto per un terzo mandato come presidente della **Turchia** a maggio, dopo aver battuto al ballottaggio il candidato di opposizione Kemal Kilicdaroglu, con il 52,1% dei voti. Il blocco politico di Erdoğan, una coalizione che comprende il suo partito di radice islamica Giustizia e Sviluppo e il partito del Movimento Nazionalista, ha anche mantenuto la sua maggioranza in parlamento. Nonostante i timori che le elezioni potessero sfociare in tensioni politiche e sociali, il processo si è svolto senza eventi significativi. Il Presidente Biden ha dichiarato di voler “continuare a lavorare insieme come alleati della NATO su questioni bilaterali e sfide globali condivise”. La Presidente della Commissione Von der Leyen ha esortato UE e Turchia a intensificare la cooperazione. Nel frattempo, Erdogan ha dovuto affrontare la prima sfida del suo terzo mandato: **l'economia**. Particolarmente delicata è la situazione dell'inflazione e della svalutazione della lira, ciascuna delle quali fino ad agosto continuavano ad aggirarsi intorno al 60%.
- In **Israele**, nonostante l'opposizione di decine di migliaia di israeliani scesi nelle piazze nei mesi scorsi, il governo di Binyamin **Netanyahu**, che include partiti dell'estrema destra generalmente ritenuti portatori di istanze suprematiste e autoritarie, ha continuato a l'indebolimento dell'indipendenza del sistema giudiziario. A fine luglio il governo ha approvato la prima modifica prevista, la cosiddetta legge sulla 'ragionevolezza', che elimina l'autorità della Corte Suprema di annullare le decisioni governative ritenute, appunto, 'irragionevoli'. Il prossimo obiettivo è dare alle coalizioni di governo il controllo sulle nomine giudiziarie. Pochi giorni prima dell'approvazione della legge, Biden aveva esortato Netanyahu a cercare un ampio consenso

politico e non approvare di fretta una legge troppo divisiva. Biden si è anche espresso con preoccupazione riguardo la composizione della coalizione di governo israeliana, che include “elementi estremisti” che, a suo dire, sono ormai “parte del problema” anche nella potenziale risoluzione del conflitto coi palestinesi (secondo le Nazioni Unite, fino a inizio agosto più di duecento palestinesi e quasi trenta israeliani sono stati uccisi, il più alto numero di vittime dal 2005). Il dibattito si riaccenderà quando il parlamento israeliano, la Knesset, tornerà in sessione a ottobre.

- La **Tunisia** ha continuato a essere un punto focale degli sforzi europei di frenare l’immigrazione irregolare. Il presidente tunisino Kais Saied ha firmato un memorandum d’intesa con la presidente von der Leyen e i primi ministri olandese e italiano, Mark Rutte e Giorgia Meloni. L’accordo prevede che l’UE mobiliti oltre cento milioni di euro per rafforzare i controlli alle frontiere, e si impegni a sbloccare prestiti per un miliardo di euro nel tentativo di aiutare la nazione nordafricana a superare la crescente crisi economica, posto che le autorità tunisine adottino delle riforme richieste dal Fondo Monetario Internazionale per sbloccare un pacchetto di aiuti di 1,9 miliardi di dollari. La premier Meloni ha discusso della situazione in Tunisia nel suo incontro bilaterale di luglio col Presidente Biden, cercando di fare leva su Washington per fare passi avanti nelle negoziazioni tra Tunisia e FMI. Per maggiori informazioni sulle politiche migratorie UE, si veda l’approfondimento a cura di Luca Barana in questo Focus.
- Dopo Guinea, Mali e Burkina Faso, altri due **colpi di stato** hanno scosso **l’Africa subsahariana**, privando l’Occidente di governi alleati. A fine luglio, i soldati della guardia presidenziale hanno preso il potere in **Niger**. Sono susseguite tensioni con i paesi europei e della regione. Macron ha parlato di “un colpo di stato perfettamente illegittimo” in uno stato chiave per la lotta al terrorismo nel Sahel, mentre i nuovi governanti hanno chiesto a Parigi di ritirare le 1500 truppe schierate nel paese e hanno espulso l’ambasciatore francese. UE, Francia, Paesi Bassi e Stati Uniti hanno sospeso i loro programmi di cooperazione. Gli USA si sono però astenuti dal definire ufficialmente quello in corso in Niger un golpe per salvaguardare quanto possibile la cooperazione anti-terrorismo. Poche settimane dopo, anche il **Gabon** è stato vittima di un putsch. Nonostante le similitudini, però, il caso del Gabon presenta delle differenze rispetto al Niger, perché non vi sono attivi gruppi jihadisti né forti contingenti stranieri.

## Il dibattito politico negli Stati Uniti

di Riccardo Alcaro e Tiziano Breda\*

Questa sezione del Focus Euro-Atlantico, che ha fatto il suo esordio nel numero scorso, illustra lo stato del dibattito interno agli Stati Uniti che abbia rilevanza, più o meno diretta, per la politica estera americana. Si concentra pertanto sulle politiche e le strategie annunciate dall'Amministrazione in carica, sui rapporti di quest'ultima con il Congresso e su altre questioni centrali, comprese le agende elettorali dei partiti – i Democratici (Dems) e i Repubblicani (noti anche come GOP, *Grand Old Party*) e dei candidati presidenti, nonché delle tendenze nell'opinione pubblica.

### L'accordo sul tetto al debito pubblico

La disputa sul tetto al debito pubblico, che il Congresso deve approvare con una legge ad hoc su base periodica, si è risolta con uno storico accordo bipartisan all'ultimo minuto. Dopo settimane di trattative non-stop tra il Presidente **Joe Biden** e lo Speaker (presidente) della Camera dei Rappresentanti, il Repubblicano **Kevin McCarthy**, è stata trovata un'intesa. Sia la Camera che il Senato (la prima a maggioranza repubblicana, il secondo democratica; cfr. figura 1) del Congresso hanno così potuto approvare la legge per l'innalzamento del tetto del debito pubblico degli Stati Uniti con uno schiacciante sostegno **bipartisan**, solo quattro giorni prima del termine entro il quale il Tesoro USA avrebbe esaurito la liquidità necessaria a far funzionare la macchina statale. Lo sfioramento del debito avrebbe potuto innescare una **grave crisi finanziaria** perché il governo federale non avrebbe avuto l'autorità di emettere titoli e pertanto sarebbe andato incontro a un **default** (tecnico più che reale, perché i soldi non mancano, ma pur sempre un *default*).

*L'accordo previene  
una potenziale crisi  
economica*

L'accordo ha aumentato il limite di indebitamento degli Stati Uniti di 31,4 miliardi di dollari per due anni, pertanto fino a dopo le elezioni presidenziali di novembre 2024. Questo è un grande sollievo per i mercati e soprattutto per Biden, che si è liberato dal rischio che i Repubblicani usino di nuovo la prospettiva di un *default* sul debito pubblico per strappargli concessioni come fecero sotto la presidenza di Barack Obama nel 2011. Oltre al rinvio a dopo le elezioni della scadenza per il prossimo innalzamento del debito, Biden ha ottenuto che la spesa non legata alla difesa – che comprende tra l'altro la previdenza sociale e l'assicurazione sanitaria pubblica per gli over-65 – resti

---

\* Riccardo Alcaro è Coordinatore delle Ricerche e Responsabile del Programma Attori Globali dello IAI. Tiziano Breda è Ricercatore del Programma Attori Globali.

inalterata per tutto l'anno fiscale 2024 (settembre 2023-agosto 2024), mentre aumenterà dell'1% nel 2025, senza ulteriori limiti successivi. Non è stata toccata la cancellazione dei debiti degli studenti voluta da Biden (che però è stata bocciata dalla Corte Suprema, cfr. *infra*) né i fondi allocati per la politica industriale perseguita da Biden (cfr. *infra*). Il presidente ha pertanto colto ottimi risultati dal negoziato. Dal canto loro, i Repubblicani hanno ottenuto un inasprimento delle condizioni per ottenere aiuti federali, in particolare gli aiuti alimentari erogati alle persone a basso reddito. Nonostante Biden abbia salvaguardato molti programmi nazionali dai tagli, ha dovuto ridurre di circa venti miliardi di dollari gli ottanta miliardi approvati per rafforzare l'*Internal Revenue Service* (IRS), l'agenzia federale delle entrate.

Nel discorso in prima serata dallo Studio Ovale, Biden ha salutato l'accordo per aver evitato la catastrofe economica di un default. Ma sia lui sia soprattutto McCarthy hanno dovuto affrontare il contraccolpo dei membri dei rispettivi partiti. Alcuni Democratici non hanno gradito l'inasprimento dei requisiti lavorativi per l'assistenza federale ai poveri, comunemente nota come *food stamps*. D'altra parte, la maggior parte dei Repubblicani al Senato si è opposta all'accordo: 31 di loro hanno votato no e solo 17 sì (44 Democratici hanno invece votato a favore e solo 4 contro). Pochi giorni dopo l'intesa, una dozzina di Rappresentanti conservatori della Camera ha inscenato una **veemente protesta** contro i leader del partito. McCarthy, che lo scorso gennaio era stato costretto a fare ampie concessioni alla frangia più oltranzista del partito pur di ottenere la carica di speaker, è pertanto uscito dal negoziato sul tetto al debito più vulnerabile alle istanze più radicali tra i Repubblicani. Uno degli effetti è stata la disponibilità a dare seguito alla richiesta di avviare un'indagine per l'*impeachment* di Biden, come si spiega più oltre.

*L'intesa ha reso  
McCarthy più  
vulnerabile ai  
Repubblicani più  
oltranzisti*

### **Gli Appropriations Acts**

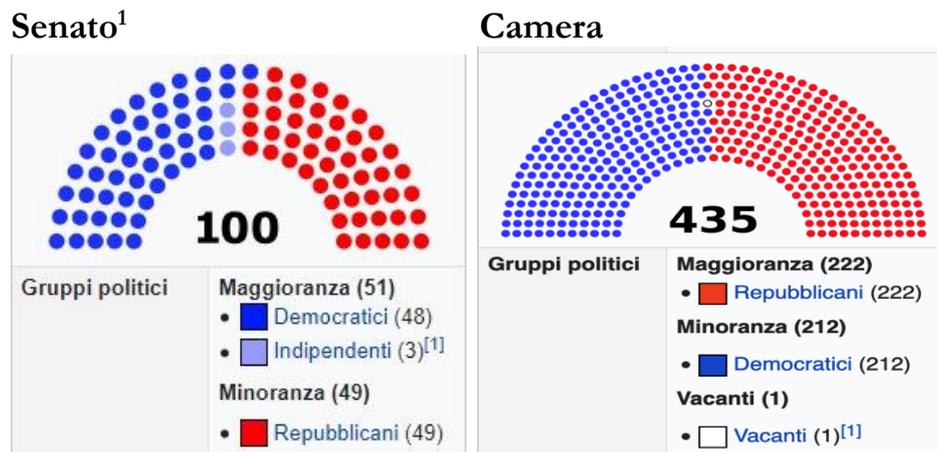
L'accordo sul tetto al debito ha rappresentato la maggiore iniziativa legislativa dell'estate portata a compimento dal Congresso, che si è poi messo a lavoro sulle varie **leggi di "appropriazione"** (*Appropriations Acts*), ovvero l'allocatione ai vari dipartimenti del governo federale della parte di bilancio che rientra nelle spese discrezionali – difesa, istruzione ecc.; sono escluse invece le spese non discrezionali come quelle per la sanità e le pensioni che risultano da formule prestabilite. Dopo che l'Amministrazione Biden ha presentato le sue proposte di bilancio (cfr. il Focus Euro-Atlantico n.1/2023), la palla è passata nelle mani delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, all'interno delle quali operano varie Sottocommissioni in base all'area di competenza.

La parte di gran lunga maggiore delle appropriazioni è destinata alla Difesa, che tradizionalmente viene approvata con largo voto bipartisan e che pertanto tende a diventare una legge piena di emendamenti su questioni diverse. Non a caso il *National Defense Appropriation Act* (NDAA) è la legge su cui il negoziato è più intenso.

*Dems e GOP si preparano alla battaglia sull'NDAA*

Al momento entrambe le Commissioni Bilancio di Camera e Senato hanno approvato una **loro versione della legge** (di 826 miliardi di dollari la prima e di 823 miliardi il secondo), che ora dovranno essere votate dalle rispettive aule in plenaria e poi essere **riconciolate** in una specifica conferenza bicamerale. Il voto finale è atteso per fine anno.

Figura 1. Composizione partitica 118° Congresso USA



Il dibattito sulle appropriazioni riflette naturalmente gli equilibri politici nel paese, ed è pertanto influenzato dal calendario elettorale, in cui le presidenziali del 2024 cominciano chiaramente a profilarsi.

<sup>1</sup>Gli Indipendenti al Senato sono allineati al Partito Democratico

## Prodromi di campagna elettorale

### *Il messaggio di politica economica di Biden*

Pur avendo annunciato l'intenzione di ricandidarsi, Biden non ha ancora formalmente cominciato a fare campagna elettorale. Il presidente è stato però impegnato a promuovere i risultati delle sue politiche economiche che chiaramente spera di potersi 'vendere' durante le presidenziali del prossimo anno. Biden si è impossessato di un termine originariamente dispregiativo,

*I Dems puntano su Bidenomics per la rielezione di Biden*

**Bidenomics**, coniato dai suoi avversari, che gli imputavano il rapido aumento dei prezzi. Con l'inflazione dimezzata rispetto all'anno scorso, la disoccupazione vicina ai minimi storici e l'economia che non ha finora mostrato segni di cedimento (cfr. Grafici 3, *infra*), Biden punta a rovesciare il messaggio dei suoi avversari, proponendo *Bidenomics* come un insieme di ricette vincenti per l'economia americana.

Come illustrato nel precedente numero del Focus Euro-Atlantico, Biden sta perseguendo una **visione di politica economica** in esplicito **contrasto con l'approccio neoliberista** che ha dominato il dibattito di politica economica negli Stati Uniti e oltre dall'Amministrazione Reagan (1981-89) fino a quella di Obama (2009-17). Biden ha respinto l'idea che la *supply-side economics*, basata sull'abbattimento delle tasse, la deregolamentazione, l'indebolimento dei sindacati, e accordi di libero scambio al servizio della creazione di catene del valore globali iper-efficienti abbia generato quegli effetti di 'sgocciolamento' (*trickle down*) verso le classi sociali più basse della ricchezza accumulata dalle grandi multinazionali e gruppi bancari.

Il presidente insiste invece che l'economia ha bisogno di politiche fiscali più eque, regolamentazioni sul lavoro e ambientali più rigide, sindacati rinvigoriti e soprattutto un grande sforzo di **investimenti pubblici** nelle industrie del futuro, in particolare il settore high tech e dell'energia verde. Il presidente ha rivendicato il merito di avere sostenuto i consumi delle famiglie post-Covid con il grande stimolo fiscale adottato dal Congresso a inizio 2021. Soprattutto, Biden ha sostenuto di aver creato le basi per la crescita futura promuovendo grandi investimenti **infrastrutturali** attraverso l'*Infrastructure Investment and Jobs Act*, lo sviluppo dell'industria nazionale dei **semiconduttori** con il *Chips and Science Act* e soprattutto delle **tecnologie e materiali verdi** grazie all'*Inflation Reduction Act* (IRA), che ha già generato un ingente volume di affari. Biden ha rivendicato con forza come l'IRA contenga non solo misure relative all'ambiente ma anche al rafforzamento della sanità, in particolare attraverso il previsto **abbassamento dei costi di medicinali**, che negli Stati Uniti sono elevatissimi.

Nonostante il suo successo nell'avanzare un'agenda legislativa molto ambiziosa – secondo alcuni, la più ambiziosa dai tempi della legislazione sociale e sui diritti civili dell'Amministrazione Johnson (1963-69) – e i dati macroeconomici generalmente molto positivi, la **popolarità di Biden** langue poco sopra al 40% (cfr. Grafico 1.1, *infra*). Tra le ragioni delle difficoltà del presidente nel risollevarlo il consenso gli esperti indicano l'**età avanzata** (Biden ha 80 anni), il perdurante impatto dell'**alta inflazione del 2021-22** e il fatto che l'impatto della sua agenda **non sia percepito** dalla popolazione nel suo insieme.

I consiglieri del presidente sono persuasi che le cose miglioreranno man mano che gli effetti dell'IRA e delle altre misure avranno modo di materializzarsi, ma non è detto che l'economia regga il forte ritmo di crescita anche l'anno prossimo. In aggiunta, la questione dell'**immigrazione irregolare** – con l'aumento continuo di ingressi, anche in stati a guida democratica – rischia di diventare una patata bollente difficile da gestire per Biden. Infine, non è escluso che Biden sia danneggiato dalla candidatura alle primarie di Robert **Kennedy Jr** (il figlio di Bob, fratello del presidente John F. Kennedy), un democratico populista che indulge spesso in teorie cospirazioniste. Al momento Kennedy è accreditato di un 12% circa dei favori dell'elettorato progressista. Un altro potenziale pericolo per Biden è rappresentato dal gruppo **No Label**, che si auto-professa bipartisan e che potrebbe candidare a presidente Joe **Manchin**, il senatore democratico della West Virginia noto per le sue posizioni moderate. Di certo i Repubblicani contano di potere sfruttare queste e altre questioni, non prima però di avere selezionato tra le loro fila chi sfiderà Biden a novembre 2024.

*Si moltiplicano le sfide  
per la ricandidatura  
di Biden*

### *Le primarie repubblicane*

A fine agosto si è svolto il **primo dibattito** tra i candidati alla nomina presidenziale del Partito Repubblicano, che hanno espresso le diverse anime dell'elettorato conservatore. L'ex vice-presidente Mike **Pence**, l'ex governatrice della South Carolina (e ambasciatrice USA all'ONU sotto Trump) Nikki **Haley** e l'ex governatore del New Jersey Chris **Christie** si sono fatti portavoce della visione economica e di politica estera dominante tra i Repubblicani dall'epoca di Reagan: bassa tassazione, deregolamentazione, tagli alla spesa sociale e massicci investimenti in difesa a sostegno di una politica estera interventista volta a contrastare duramente i nemici degli Stati Uniti. Il Senatore della South Carolina Tim **Scott** si è mosso sulla stessa linea, ma usando un discorso più inclusivo enfaticamente la forza dei valori conservatori.

Il governatore della Florida Ron **De Santis** e il giovane imprenditore Vivek **Ramaswamy** si sono presentati invece come candidati della **nuova destra** sdoganata da Trump nel 2016, portatori di un messaggio molto più cupo secondo il quale la 'vera' America sarebbe impegnata in una lotta per la

sopravvivenza contro le sopraffazioni della sinistra globalista e *woke* – un termine dispregiativo con cui la destra definisce l'imposizione di una nuova ideologia su identità di genere, rapporti razziali, immigrazione e storia americana (una sorta di estensione 'culturale' del *politically correct*).<sup>\*</sup> È soprattutto su questo fronte culturale (in cui rientra anche l'opposizione all'immigrazione) che la nuova destra muove guerra agli avversari politici. In economia è invece più aperta a investimenti pubblici (non nel settore verde, però, dato il perdurante scetticismo nei confronti del riscaldamento climatico) e a forme di protezionismo come le tariffe. In politica estera, forti istinti a disimpegnarsi dagli affari globali e dalle alleanze coesistono con la determinazione feroce a **scontrarsi con la Cina**, assunta a nemico mortale.

De Santis si è presentato come il campione delle battaglie culturali (su immigrazione e aborto in particolare), ma è apparso ambivalente su temi di politica estera come il sostegno all'Ucraina. Ramaswamy, che ha guadagnato grande visibilità dal dibattito, propone senza mezzi termini un'**inversione di rotta sull'Ucraina**, ritenendo necessario lasciare alla Russia i territori conquistati e revocare le sanzioni su Mosca in modo da portarla nella coalizione anti-cinese. Sebbene sia finito sotto il fuoco incrociato degli altri partecipanti al dibattito per le sue posizioni sull'Ucraina, Ramaswamy è persuaso che l'elettorato conservatore ne abbia abbastanza del sostegno USA a Kyiv (che, secondo un recente sondaggio della CNN, incontra il favore solo del **28% dei Repubblicani**).

Per quanto il dibattito sia stato animato e utile a mostrare le varie sensibilità dei Repubblicani, si è svolto in un'atmosfera lievemente surreale, dal momento che l'ospite più importante era assente. L'ex presidente **Donald Trump** si è

*Trump domina i  
sondaggi per le  
primarie repubblicane*

rifiutato di partecipare, preferendo invece farsi intervistare (in contemporanea col dibattito) dall'opinionista ultraconservatore Tucker Carlson su X (ex Twitter). Trump ha rotto così un'altra delle tante convezioni della politica americana, in cui fino a poco tempo fa non

partecipare a un dibattito pubblico avrebbe causato danni reputazionali difficilmente reversibili. Ma come ha mostrato in molte occasioni, Trump è relativamente immune a questo tipo di costi politici data la natura fondamentalmente carismatica del suo ascendente politico.

Trump aveva del resto buone motivazioni per tenersi alla larga dal dibattito, che l'avrebbe esposto alle critiche dei suoi sfidanti – in particolare sulle sue vicende giudiziarie, che sono illustrate sotto – in un momento in cui sta volando

---

<sup>\*</sup> Letteralmente 'sveglio', 'all'erta'. Originariamente un termine utilizzato a sinistra, *woke* indicava originariamente un'attitudine di consapevolezza, vigilanza e denuncia di ingiustizie sociali e razziali

nei sondaggi, che gli assegnano il favore di **oltre il 50% dei Repubblicani** (cfr. Grafico 1.3, *infra*). Gli inseguitori diretti, De Santis e Ramaswamy, non solo sono molto distanti (nemmeno 14% il primo e sotto il 7% il secondo), ma sono anche portatori del discorso politico di cui Trump può legittimamente reclamare la paternità.

Non c'è dubbio infatti che la **lealtà nei confronti dell'ex presidente** al momento sia un fattore dirimente per assicurarsi il sostegno dell'elettorato di destra. De Santis ha provato a impossessarsi di questa agenda di destra ultra-conservatrice e populista provando nel contempo a distanziarsi dalla controversa figura dell'ex presidente. Tuttavia lo scarso carisma mostrato finora, l'estremismo sulle questioni sociali (che ha spaventato i grandi finanziatori conservatori) e soprattutto il fatto di appellarsi alla base elettorale di Trump quando quest'ultimo non fa che attaccarlo, ne hanno frenato la candidatura.

Ramaswamy si è invece distinto per aver più di ogni altro mostrato non solo piena adesione all'agenda politica trumpiana, ma anche assoluta lealtà nei confronti dell'ex presidente. Quando il moderatore del dibattito ha chiesto ai partecipanti se avrebbero sostenuto un'eventuale candidatura di Trump anche se quest'ultimo fosse stato condannato, Ramaswamy non è stato solo il primo ad alzare la mano ma ha anche promesso che avrebbe graziato Trump una volta eletto presidente (gli altri sono stati meno perentori). Ramaswamy si è ritagliato uno spazio di visibilità e riconoscibilità che potrebbe venirgli utile se Trump dovesse avere difficoltà in futuro (un'altra opzione è che Ramaswamy si stia posizionando per essere eventualmente selezionato come vice-presidente da Trump). I candidati che hanno preso le distanze da Trump, come Haley e Pence, sono molto indietro nei sondaggi, e Christie, il più esplicito a condannare la condotta di Trump, non supera il 3,2%.

*L'elettorato  
repubblicano è  
sempre più scettico  
sugli aiuti a Kyiv*

Al momento la nomination di Trump sembra sicura. L'ex presidente non è messo male nemmeno nel **confronto con Biden**. La media dei sondaggi li vede sostanzialmente **appaiati** (il vantaggio di Biden è nel margine di errore statistico). È il caso di sottolineare però come i sondaggi a oltre un anno dalle elezioni siano scarsamente indicativi e, soprattutto, come le rilevazioni a livello nazionale valgano poco. Molto più importanti sono i **trend negli swing states**, gli stati in cui nessun candidato ha un netto margine di vantaggio e il cui risultato elettorale può determinare le presidenziali. Pertanto bisognerà prestare attenzione ai margini di vantaggio in stati come Arizona, Florida, Georgia, Michigan, Nevada, Pennsylvania e Wisconsin, e gli strateghi di Biden sono persuasi che il presidente abbia migliori chance di quanto dica il dato nazionale.

È quindi incerto quanto pericolosa sia la sfida elettorale di Trump a Biden. Più chiarezza c'è su quale sarebbe la sua agenda di governo. Al contrario del 2016, quando Trump fu catapultato quasi a sorpresa nella Casa Bianca, questa volta i suoi collaboratori e sostenitori stanno preparando un **radicale piano di governo** (di cui ha ampiamente riferito l'*Economist*). Esso comprende misure su cui Trump e la nuova destra insistono da tempo: completare il muro divisorio

*Trump promette  
un'agenda di governo  
radicale*

lungo il confine col Messico, abrogare la legge che assegna la cittadinanza a chiunque nasca su suolo americano, rendere permanente il poderoso taglio delle tasse del 2017 (di cui Biden ha cancellato la parte relativa ai redditi più alti),

uso massiccio delle tariffe contro tanto i rivali quanto gli alleati degli Stati Uniti. Sotto lo slogan di terminare la “guerra ai combustibili fossili”, una seconda presidenza Trump metterebbe fine alle misure a protezione dell'ambiente introdotte da Biden.

Ma la parte più estrema – e preoccupante – del piano riguarda lo **smantellamento e asservimento della burocrazia federale**. Trump nutre aperta avversione nei confronti dei funzionari statali, definiti dispregiativamente “stato profondo” (*deep state*), rei a suo dire di averne ostacolato l'azione durante il primo mandato. Fino a cinquantamila funzionari statali sarebbero a rischio licenziamento e i loro potenziali sostituti verrebbero attinti da un registro di candidati (in via di formazione) selezionati in base alla lealtà a Trump. Questo darebbe a Trump, che continua a sostenere senza prove che l'elezione del 2020 sia stata irregolare, maggiori possibilità di usare il Dipartimento di Giustizia – formalmente indipendente – a fini politici, in rappresaglia contro le inchieste giudiziarie aperte contro di lui, che passiamo ora a illustrare.

## I guai giudiziari di Trump

Nel corso dell'estate i problemi giudiziari di Trump sono aumentati in modo esponenziale. Al momento Trump è sotto inchiesta in **quattro procedimenti penali**, due federali e due statali; è stato riconosciuto responsabile di molestie sessuali (ma solo in sede civile); ed è alle prese con un caso civile di frode. Vediamo di fare ordine (cfr. tabella 1 sotto).

### *Le accuse di insurrezione*

Il caso più grave è l'incriminazione per aver tentato di ribaltare illegalmente il risultato delle presidenziali 2020. Si tratta di un'incriminazione federale portata avanti da Jack **Smith**, il Procuratore Speciale (*Special Counsel*) indipendente nominato dal Segretario della Giustizia Merrick **Garland**. I capi d'accusa sono quattro:

- a) aver **cospirato per frodare gli Stati Uniti** opponendosi alla conta legale dei voti del Collegio Elettorale (lo speciale organo deputato a eleggere il presidente, in base al voto dei cittadini dei vari stati) e la certificazione dell'elezione da parte del Congresso, la procedura formale che fu occasione dell'**assalto al Campidoglio del 6 gennaio 2021**. Smith accusa l'ex presidente di avere fatto **pressione su funzionari statali** perché ribaltassero l'esito del voto nel loro stato di appartenenza (negli USA le elezioni federali sono gestite stato per stato); tentato di reclutare **falsi 'grandi elettori'** (membri del Collegio Elettorale) in sette stati perché votassero in suo favore invece che di Biden; spinto il Dipartimento di Giustizia a **convalidare questa pratica illegale**; fatto **pressione** sull'allora **Vice-Presidente Pence** perché respingesse, in sede di certificazione del voto in Congresso, i voti espressi dai grandi elettori a favore di Biden regolarmente eletti; e **aizzato la folla** di suoi sostenitori che ha preso d'assalto il Congresso.
- b) Aver **cospirato per bloccare un procedimento ufficiale**, segnatamente la certificazione del voto del Collegio Elettorale da parte del Congresso.
- c) Aver **ostruito un procedimento ufficiale** – appunto la certificazione dell'elezione di Biden, che il Congresso fu costretto a svolgere nel corso della notte tra 6 e 7 gennaio. È il caso di ricordare che centinaia di protestanti finiti sotto inchiesta per i fatti del 6 gennaio – in particolare i membri dei gruppi di estrema destra pro-Trump *Oath Keepers* e *Proud Boys* – sono stati condannati per questo reato.
- d) Aver tentato di **privare** cittadini americani del **diritto costituzionale** di votare liberamente e vedere il proprio voto riconosciuto dalle autorità.

Il Procuratore Speciale Smith ha reso noto che l'inchiesta riguarda anche sei “co-cospiratori” che avrebbero assistito Trump nei crimini sopra indicati. Sebbene non abbia fatto nomi, si ritiene che il gruppo includa alcuni stretti collaboratori di Trump, in particolare John **Eastman** (a cui si imputa l'idea di selezionare falsi ‘grandi elettori’) e l'ex sindaco di New York Rudy **Giuliani** (uno degli avvocati di Trump all'epoca). Il fatto che Smith abbia preferito non rendere noti i nomi dei sei “co-cospiratori” indica secondo gli esperti che il procuratore speciale puntò a ottenere la loro collaborazione contro Trump in cambio di sconti di pena, riduzione dei capi d'accusa o anche la derubricazione dal registro degli incriminati.

*Trump sotto  
inchiesta per aver  
tentato di sovvertire  
le elezioni 2020*

Smith ha promesso un processo rapido. La prima udienza è prevista per il 4 marzo 2024, il giorno prima del *Super Tuesday* (il ‘super martedì’), ovvero il giorno in cui si tiene la più grande tornata elettorale delle primarie, con numerosi stati interessati. Secondo gli esperti, si tratta di un caso **complicato sul piano legale** perché Smith dovrà provare l'intento criminale delle azioni di Trump, anche se altri sostengono che non sia necessario che l'ex presidente fosse consapevole di

commettere un crimine perché sia condannato. Se riconosciuto colpevole, Trump rischia fino a vent'anni di carcere (il leader dei *Proud Boys*, imputato come Trump di aver ostruito un procedimento formale, ha di recente subito una condanna a ventidue anni).

Il **secondo** procedimento a danno di Trump, il più recente in ordine di tempo, riguarda il tentativo di **sovertire l'esito delle elezioni 2020 in Georgia**. Sull'ex presidente pesano ben tredici capi d'accusa. Oltre a lui la Procuratrice Distrettuale di Fulton County, Fani **Willis**, ha incriminato altre diciotto persone, tra cui Giuliani. Si tratta di un caso in parte sovrapponibile a quello intentato da Smith, però limitatamente allo stato della Georgia. Questo presenta vantaggi e svantaggi per Trump.

Il fatto che le stesse persone siano sotto processo per lo stesso crimine a livello federale e statale potrebbe creare complicazioni all'accusa, visto che le strategie legali dell'accusa federale (Smith) e di quella statale (Willis) dovrebbero in qualche modo essere riconciliate. Allo stesso tempo, il processo in Georgia è più pericoloso per Trump perché i reati statali, al contrario di quelli federali, **non possono essere graziati** dal presidente. Se pertanto Trump fosse eletto di nuovo, non potrebbe 'auto-graziarsi' per i reati di cui eventualmente sia condannato in Georgia. La data del processo non è stata ancora definita.

#### *I documenti secretati*

Il **terzo** procedimento penale concerne l'appropriazione e uso indebito di **documenti secretati** da parte dell'ex presidente, che li ha portati nella sua residenza privata di Mar-a-Lago (Florida) dopo aver lasciato la Casa Bianca, nonché il tentativo di **ostacolare il tentativo di recuperarli** da parte di agenti federali. Si tratta di un'altra incriminazione federale, di nuovo avviata dal Procuratore Speciale Smith. Il reato più grave tra i 37 capi d'accusa imputati a Trump è l'ostruzione di giustizia, in teoria punibile da cinque a vent'anni di prigione (gli esperti dubitano però che l'ex presidente rischi tanto).

Di tutti i processi intentati a Trump questo è quello in cui l'ex presidente è più in difficoltà, data la mole di **prove apparentemente schiaccianti** raccolte dal Procuratore Smith. Dalla sua Trump ha che il processo si terrà in Florida e sarà presieduto da una giudice conservatrice (peraltro nominata da lui stesso quando era presidente). Il processo inizierà il 20 maggio 2024.

### *Gli altri casi*

Il **quarto** procedimento penale a carico di Trump, intentatogli dalla Procura Distrettuale di Manhattan, riguarda tra le altre cose la presunta violazione delle **regole federali sul finanziamento elettorale** (questo caso è stato trattato nel Focus Euro-Atlantico n. 2/2023). Il processo comincerà il 25 marzo 2024.

Vi sono infine **due casi civili** che riguardano l'ex presidente. Uno è quello riguardante le **molestie sessuali** che un'ex giornalista, secondo una giuria, ha subito da Trump trent'anni fa; la sentenza (che Trump respinge) ha valore civile e non penale a causa della distanza temporale dai fatti in esame (per maggiori dettagli cfr. il Focus Euro-Atlantico 2/2023). L'altro riguarda un caso di **frode**: la Procura Generale di New York imputa a Trump e tre suoi figli di avere gonfiato il valore netto della Trump Organization (l'azienda che ne cura gli affari).

*Trump si dichiara  
vittima di persecuzione  
giudiziaria*

Trump non è solo il primo ex presidente ma anche il primo candidato presidenziale a essere incriminato – peraltro in due casi dal Dipartimento di Giustizia dell'uomo che potrebbe sfidare alle elezioni del 2024. Per il momento le vicissitudini giudiziarie hanno aiutato l'ex presidente a rafforzare il consenso di cui gode nell'elettorato conservatore, persuaso che Trump sia **vittima di una persecuzione** da parte dei suoi avversari politici. L'effetto boomerang sul piano elettorale delle incriminazioni potrebbe però esaurirsi, soprattutto se dovesse arrivare una condanna. Lo stesso Trump ha riconosciuto come, al netto di ogni considerazione, le incriminazioni sono destinate a nuocere alle sue chance elettorali.

Di certo la campagna elettorale 2024 si profila come la più incendiaria della storia recente, vista anche la concomitanza delle primarie e potenzialmente delle presidenziali vere e proprie col calendario dei processi di Trump. I costituzionalisti USA non sono nemmeno sicuri che una condanna possa squalificarlo non solo dal candidarsi ma anche dal servire come presidente.

Tabella 1. Mappa dei casi giudiziari di Trump

Processo	Natura del processo	Reato imputato	Tipo di reato	Corte di competenza	Stato del processo
Caso Georgia	Penale	Frode elettorale	Statale	Atlanta	Data del processo da definire
Caso documenti secretati	Penale	Ostruzione di giustizia (tra gli altri)	Federale	Florida	Prima udienza il 20 maggio 2024
Caso 'Hush money' (violazione regole elettorali)	Penale	Pagamento illecito	Statale	Manhattan	Prima udienza il 25 marzo 2024
Caso molestie sessuale	Civile	Molestie sessuali	Statale	New York	Concluso a maggio 2023, condanna a risarcimento di \$5 milioni
Caso elezioni 2020	Penale	Frode nei confronti degli Stati Uniti (tra gli altri)	Federale	Washington	Prima udienza il 4 marzo 2024

### Le inchieste sulla famiglia Biden

I vari sfidanti nelle primarie repubblicane hanno per lo più evitato di prendere una posizione univoca sulle vicende giudiziarie di Trump, con l'eccezione di Christie che ne ha apertamente denunciato la condotta. Si sono trovati però più concordi nell'attaccare l'apparente disparità di trattamento fra Trump e **Hunter Biden**, il figlio del presidente. Quest'ultimo è da tempo nel mirino dei Repubblicani, che lo accusano di aver ottenuto un posto nel consiglio d'amministrazione di una società ucraina (Burisma) grazie all'intercessione del padre quando quest'ultimo era vice-presidente di Obama. Hunter si è anche dichiarato colpevole di frode fiscale e di aver acquistato un'arma da fuoco mentendo riguardo all'uso di stupefacenti, di cui è stato a lungo dipendente. Al momento quest'ultimo caso è nelle mani di un procuratore speciale indipendente.

*La Camera apre  
un'indagine per  
l'impeachment di  
Biden*

I Repubblicani sostengono – finora senza prove – che Biden padre abbia impropriamente fatto pressione perché il figlio ricevesse un **trattamento di riguardo** dal Dipartimento di Giustizia. La Commissione Supervisione e Responsabilità (*accountability*) della Camera, in mano ai Repubblicani, ha condotto un'indagine sugli affari della famiglia Biden che si è conclusa con la decisione dello Speaker della Camera McCarthy di aprire formalmente un'inchiesta di **possibile impeachment di Biden**. McCarthy ha giustificato la mossa, piuttosto clamorosa sebbene non inattesa, dicendo che esistono fondati sospetti che Biden sia colpevole di abuso d'ufficio, ostruzione di giustizia e corruzione.

La Casa Bianca ha respinto le accuse come del tutto infondate – al momento in effetti non sono emersi elementi indiziari che giustificerebbero la procedura di *impeachment*. I Democratici hanno denunciato la mossa di McCarthy come una manovra politica a cui lo speaker sarebbe stato costretto dall'ala oltranzista del gruppo repubblicano alla Camera. Tra i Repubblicani più moderati l'idea di un *impeachment* del presidente non è popolare, sia per l'apparente assenza di motivazioni sufficienti sia perché si tratterebbe di un esercizio puramente simbolico. Se anche la Camera, dove i Repubblicani hanno una maggioranza risicata, votasse per l'*impeachment*, non c'è alcuna chance che il Senato (peraltro a maggioranza democratica) voti con maggioranza di due terzi la destituzione di Biden.

## Le sentenze della Corte Suprema

L'intreccio tra vicende politiche e giudiziarie, esemplificato all'estremo dalle vicissitudini legali di Trump, non è certo una novità negli Stati Uniti, ma è andato intensificandosi negli ultimi anni. La ragione sta nella **politicizzazione dei tribunali federali** e in particolare della **Corte Suprema**, le cui sentenze hanno enorme influenza sulla politica, economia e società americane (il sistema di *common law* vigente negli USA si basa più sui precedenti giurisprudenziali che sulla codificazione di leggi). Dal momento che i membri della Corte, la cui carica è vitalizia, sono nominati dal presidente e approvati dal Senato, la **composizione della Corte** è tradizionalmente materia di acceso confronto politico.

*La Corte Suprema  
sempre nell'occhio  
del ciclone*

In un'epoca di acuta polarizzazione su questioni politico-culturali, in cui il Congresso fatica a legiferare, la posta in gioco per Democratici e Repubblicani è cresciuta. Al momento la Corte è decisamente **spostata a destra**, con ben **sei** dei suoi nove membri nominati da presidenti repubblicani, e uno solo di loro (il

presidente della Corte **John Roberts**) di area moderata (cfr, Tabella 2, *infra*). Non a caso i Democratici hanno spesso contestato le decisioni della Corte Roberts – il caso più clamoroso è il **rovesciamento** lo scorso anno della sentenza che nel 1973 aveva riconosciuto l'**aborto** come diritto costituzionale. Non sorprende quindi che una serie di sentenze previste lo scorso giugno fosse attesa con trepidazione da parte dell'elettorato di sinistra, i cui timori però non si sono materializzati del tutto.

Tabella 2. La composizione della Corte Suprema degli Stati Uniti

Giudice	Data di nascita	Data di incarico	Nomina presidenziale	Area politica di riferimento
<b>John G. Roberts</b> , presidente	1955	29 settembre 2005	George W. Bush	Conservatrice
<b>Clarence Thomas</b>	1948	23 ottobre 1991	George H.W. Bush	Conservatrice
<b>Samuel Alito</b>	1950	31 gennaio 2006	George W. Bush	Conservatrice
<b>Sonia Sotomayor</b>	1954	8 agosto 2009	Barack Obama	Progressista
<b>Elena Kagan</b>	1960	7 agosto 2010	Barack Obama	Progressista
<b>Neil Gorsuch</b>	1967	7 aprile 2017	Donald Trump	Conservatrice
<b>Brett Kavanaugh</b>	1965	6 ottobre 2018	Donald Trump	Conservatrice
<b>Amy Coney Barrett</b>	1972	26 ottobre 2020	Donald Trump	Conservatrice
<b>Ketanji Brown Jackson</b>	1970	30 giugno 2022	Joe Biden	Progressista

Le sentenze riguardavano i seguenti casi:

- **Diritto di voto.** Con un voto di 5-4 la Corte Suprema ha **salvato** quanto resta del *Voting Rights Act* del 1965, che insieme al *Civil Rights Act* promosse il più marcato avanzamento dei diritti delle minoranze negli Stati Uniti dall'abolizione della schiavitù un secolo prima. I giudici conservatori Roberts e Brett Kavanaugh si sono uniti ai tre giudici di area *liberal* per riaffermare l'autorità del Dipartimento di Giustizia di invalidare le 'mappe' elettorali disegnate in modo da sfavorire minoranze razziali. Nello specifico, la Corte ha respinto la ridefinizione di sette circoscrizioni elettorali in Alabama che avrebbe di fatto ridotto il 'raggio' del voto della comunità nera a un solo seggio alla Camera. La sentenza, che dà ai Democratici maggiori chance di conquistare seggi in Alabama, Georgia e South Carolina, ha destato sorpresa perché sia Roberts sia Kavanaugh si erano distinti in passato per un approccio critico nei confronti del *Voting Rights Act*.
- **Mappe elettorali.** Anche la seconda sentenza di rilievo della Corte ha riguardato le 'mappe elettorali', ovvero la definizione delle

circoscrizioni o distretti elettorali per l'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti. Con una maggioranza di 6-3 la Corte ha **respinto** la teoria legale in base alla quale l'autorità dei parlamenti statali di definire le regole elettorali sarebbe inappellabile da parte di governatori, funzionari amministrativi, commissioni elettorali indipendenti e anche gli stessi tribunali. Il caso è originato dalla contestazione della sentenza della corte suprema della North Carolina che aveva invalidato una ridefinizione dei distretti elettorali che avrebbe dato ai Repubblicani un vantaggio di 10 seggi a 4. Con l'assetto attuale – che resterà pertanto inalterato – nel 2022 i due partiti si erano spartiti a metà i seggi, a testimonianza di come l'elettorato progressista e quello conservatore della North Carolina grossomodo si equivalgano. La sentenza della Corte Suprema era attesa dai più perché la teoria della presunta inappellabilità delle decisioni in materia elettorale dei parlamenti statali era considerata dalla stragrande maggioranza degli esperti non solo estrema sul piano teorico ma priva di base giurisprudenziale. Va comunque notato che ben tre giudici della Corte – gli ultra-conservatori Clarence Thomas e Samuel Alito, nonché Neil Gorsuch – hanno accolto la teoria come valida.

- **Azione discriminante positiva.** La Corte ha sentenziato l'incostituzionalità delle procedure di ammissione universitaria che includono **quote** assegnate alle **minoranze razziali**. Si trattava di una prassi di discriminazione positiva (*affirmative action*), un insieme di norme, ordini esecutivi presidenziali e prassi seguite da enti privati (come appunto le università) volta a garantire maggiore inclusività e diversità – in questo caso nella popolazione universitaria – a costo del merito. La sentenza, passata col voto uniforme dei sei membri conservatori, è stata duramente criticata dagli attivisti di sinistra, ma sembra essere in linea con la maggioranza dell'opinione pubblica.
- **Cancellazione del debito studentesco.** Un colpo più duro ancora per i Democratici è stata la sentenza – passata di nuovo con voto di 6-3 – che ha invalidato l'ordine esecutivo con cui Biden aveva **condonato parte del debito** accumulato da circa **sedici milioni di ex studenti universitari**, che si sono finanziati gli studi con prestiti che sono destinati a ripagare molto spesso per decenni (e con interessi molto alti). Secondo la Corte l'Amministrazione Biden non ha l'autorità di procedere alla cancellazione del debito in assenza di una legge del Congresso. La Casa Bianca ha promesso che continuerà ad affrontare la questione del debito studentesco – che negli ultimi vent'anni ha assunto proporzioni mastodontiche (si calcola che ammonti a circa **1600 miliardi di dollari**, dovuti da 45 milioni di persone) – allentando la pressione soprattutto sui redditi più bassi. È incerto se però queste misure alternative siano in grado di

compensare la perdita per milioni di persone che avevano visto la propria situazione creditizia migliorare nettamente negli ultimi tempi.

- **Matrimoni tra lo stesso sesso.** Infine, sempre con una maggioranza di 6 a 3, la Corte si è espressa a favore di una web designer del Colorado che sostiene di avere il diritto di negare i propri servizi per matrimoni di coppie dello stesso sesso, nonostante una legge statale proibisca discriminazioni nei confronti degli omosessuali.

## L'evoluzione dell'opinione pubblica americana

Come ricordato sopra, le sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti sono eccezionalmente importanti perché capaci di influenzare in modo capillare i rapporti sociali ed economici nonché le pratiche e norme politiche ed elettorali. Non a caso le voci a favore di una riforma della Corte si sono moltiplicate man mano che il livello di politicizzazione della stessa è cresciuto. I critici insistono in particolare sul fatto che la composizione della Corte – con i conservatori in netta maggioranza – non riflette l'evoluzione dell'opinione pubblica. Il contro-argomento è che la Corte risponde a una logica legale e non politica, e che i suoi membri prendono decisioni sulla base della loro interpretazione della legge e della giurisprudenza.

Al netto delle polemiche, è indubbio che le **fasce più giovani** della società americana negli ultimi anni abbiano abbracciato posizioni sostenute dai **progressisti** in misura crescente. I risultati dell'annuale sondaggio sui giovani dell'Università di Harvard sembrano inequivocabili. Il 62% degli intervistati – giovani tra i 18 e 29 anni – ritiene **cibo e abitazione** un diritto elementare che

*I giovani USA stanno diventando più progressisti*

lo stato dovrebbe assicurare (un aumento di circa 15 punti percentuali rispetto al 2010). Il 63% supporta leggi più stringenti di **controllo alla vendita di armi da fuoco** (di nuovo, un aumento di 15 punti rispetto al 2010). Il 53% respinge l'idea che i **matrimoni dello stesso**

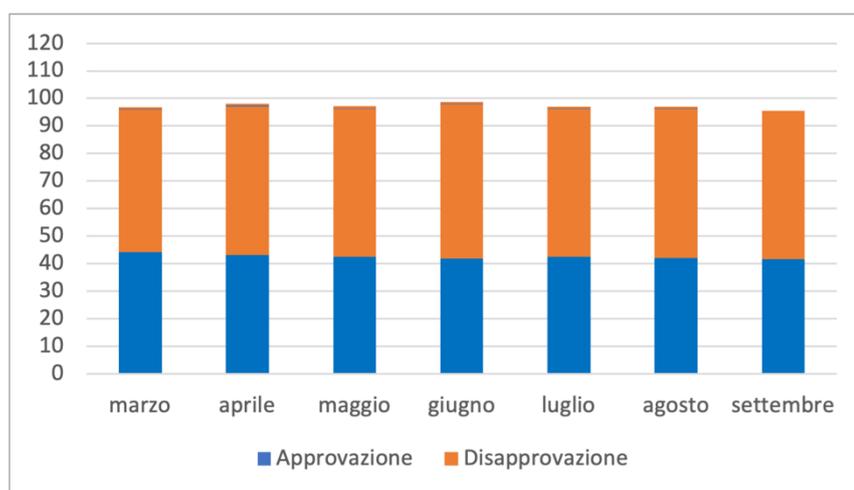
**Sesso** siano moralmente sbagliati (solo il 37% circa pensava lo stesso nel 2010). E il 50% (contro il 29% del 2010) ritiene urgente un'azione politica di **contrasto al cambiamento climatico**. Questi risultati sono incoraggianti per i Democratici, ma gli autori del sondaggio invitano alla cautela nel trarre conclusioni politicamente rilevanti. Non solo c'è qualche evidenza che gli elettori che in gioventù votarono per Obama hanno moderato le loro opinioni crescendo (il che potrebbe succedere ancora, come del resto è spesso accaduto in passato); ma Biden gode di bassa popolarità in questa fascia di popolazione.

## Grafici e tabelle

*A cura di Matteo Pastorella\**

### 1. Tendenze dell'opinione pubblica

#### 1.1 Indice di approvazione media dell'operato del Presidente Biden, marzo-agosto 2023

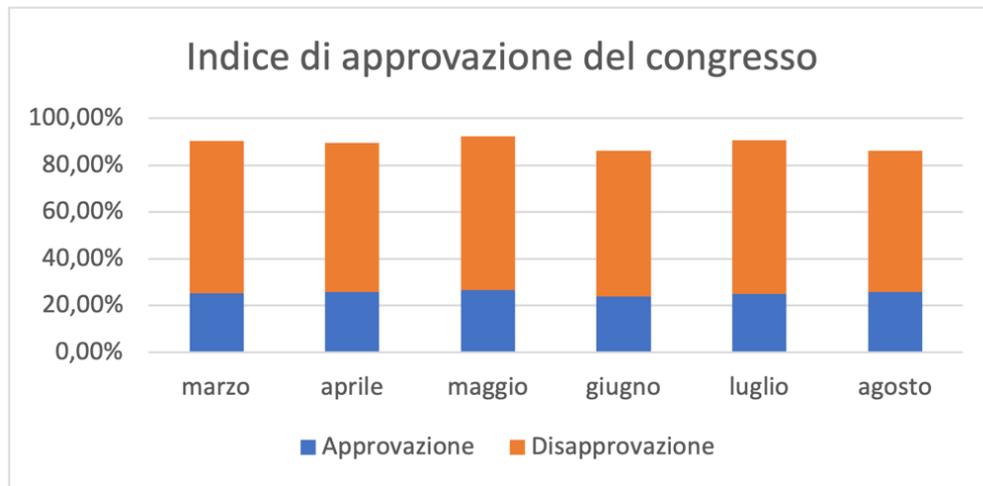


**Fonte:** Real Clear Politics, dati aggiornati ad agosto 2023,  
<https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president-biden-job-approval-7320.html>

---

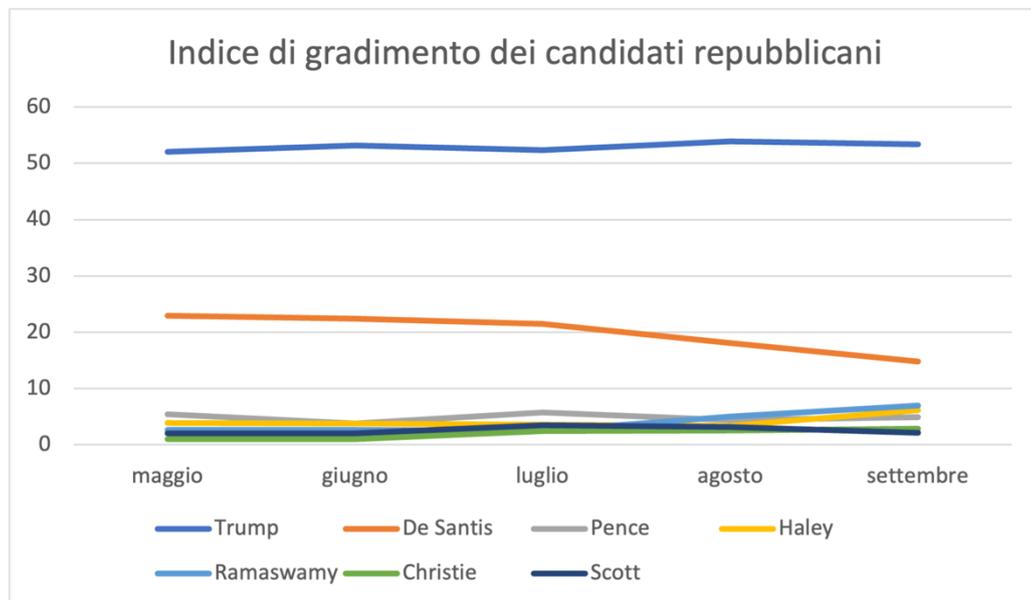
\*Matteo Pastorella è tirocinante presso il Programma Attori Globali dello IAI.

## 1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



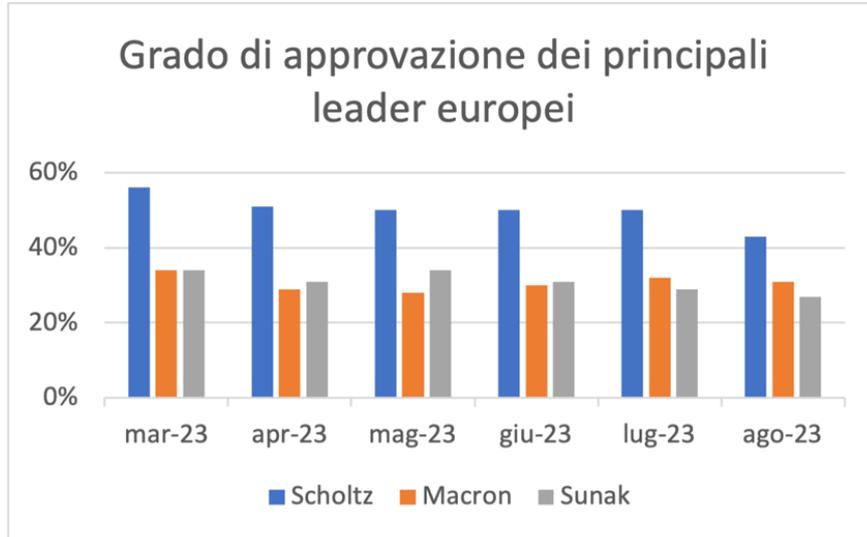
**Fonte:** Real Clear Politics, dati aggiornati ad agosto 2023, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval-903.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html)

## 1.3. Gradimento dei candidati repubblicani



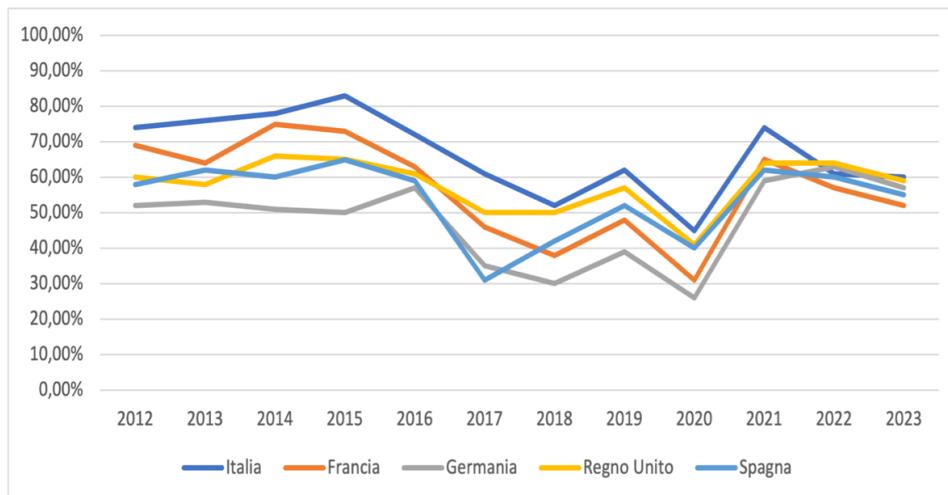
**Fonte:** Real Clear Politics, dati aggiornati a settembre 2023, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/2024/president/us/2024\\_republican\\_presidential\\_nomination-7548.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2024/president/us/2024_republican_presidential_nomination-7548.html)

### 1.4 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei



Fonte: Statista, agosto 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1295763/umfrage/bewertung-der-arbe>  
 Fonte: POLITICO, agosto 2023, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/>  
 Fonte: YouGov, agosto 2023, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/rishi-sunak-prime-minister-approval>

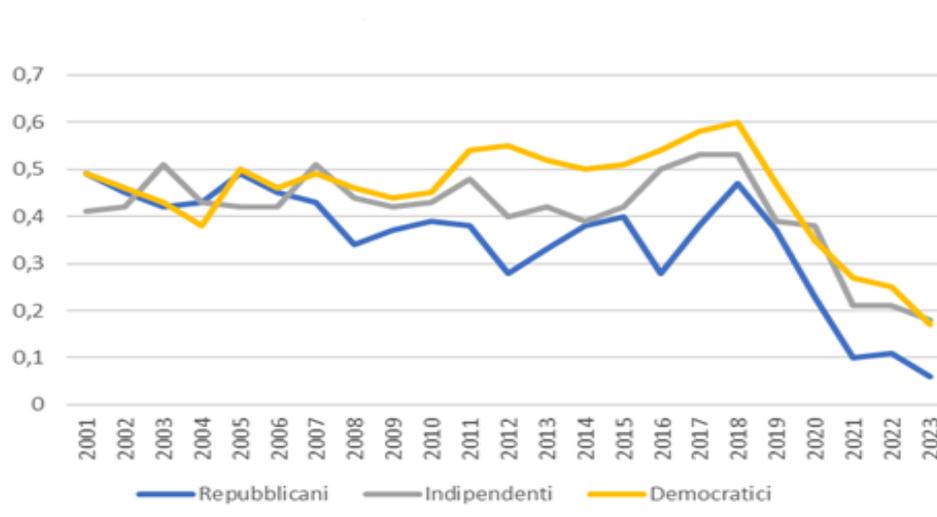
### 1.5 Indice di gradimento dei singoli paesi europei nei confronti degli USA



**Fonte:** Pew Research Center, giugno 2023,  
[https://www.pewresearch.org/global/2023/06/27/overall-opinion-of-the-u-s/pg\\_2023-06-27\\_us-image\\_1-01/](https://www.pewresearch.org/global/2023/06/27/overall-opinion-of-the-u-s/pg_2023-06-27_us-image_1-01/)

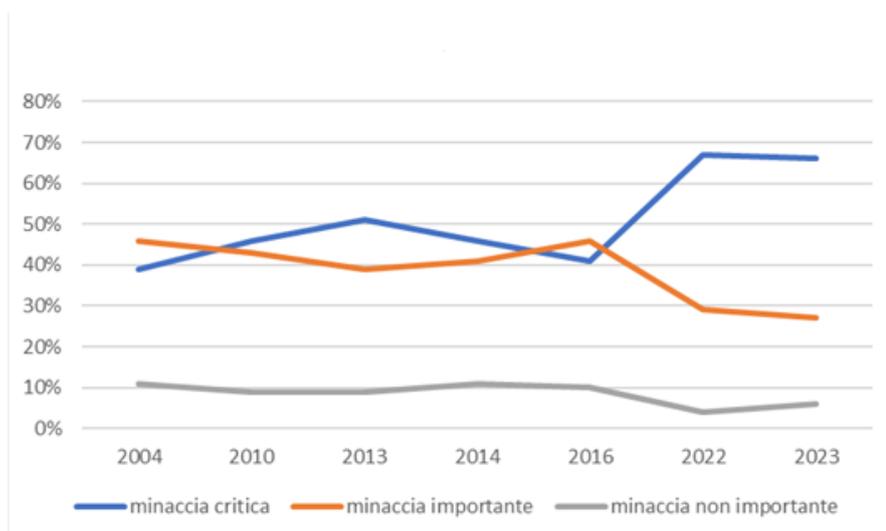
## 1.6 Percezione opinione pubblica USA sulla Cina

### 1.6.1 Opinione positiva della Cina per preferenza politica



**Fonte:** Gallup, marzo 2023,  
<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>

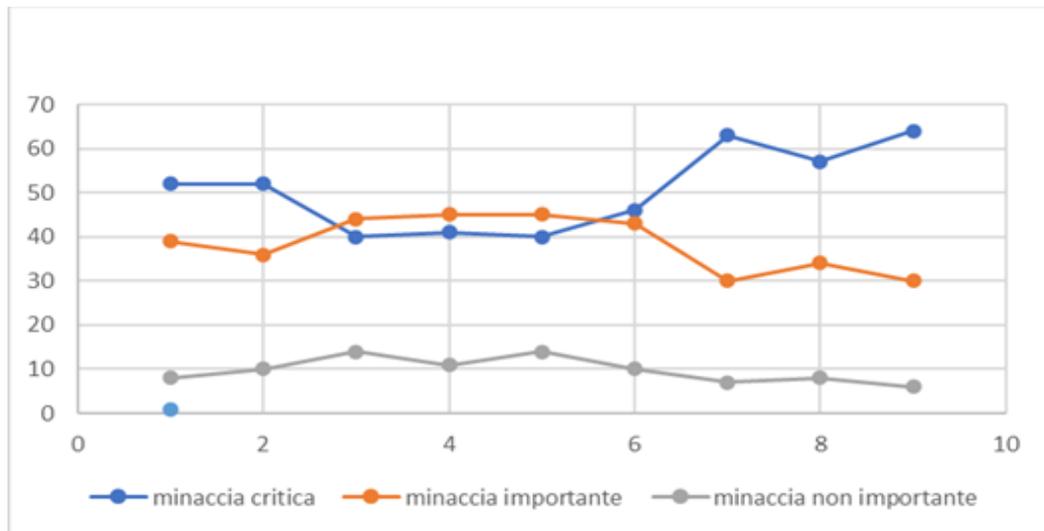
### 1.6.2 Opinione sulla forza militare della Cina



Fonte: Gallup, marzo 2023,

<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>

### 1.6.3 Opinione sulla potenza economica della Cina



Fonte: Gallup marzo 2023,

<https://news.gallup.com/poll/471551/record-low-americans-view-china-favorably.aspx>

## 2. Spesa militare

### 2.1 Serie storica delle spese per la spesa militare (in milioni di dollari a prezzo corrente)

ANNO	NATO	NATO Europa	USA	Russia	Cina
2010	1.013.705,00	274.592,00	720.423,00	44.338,00	143.244,58
2011	1.044.470,00	281.686,00	740.744,00	47.321,00	153.775,35
2012	996.595,00	263.571,00	712.947,00	54.832,00	169.575,06
2013	968.487,00	269.434,00	680.825,00	57.501,00	183.362,62
2014	943.217,30	271.103,00	653.942,00	61.622,00	197.998,76
2015	895.675,85	235.733,00	641.253,00	66.622,00	213.542,43
2016	911.653,71	237.886,00	656.059,00	66.419,00	225.835,08
2017	911.653,71	251.400,00	642.933,00	55.327,00	239.724,29
2018	972.422,44	277.769,00	672.255,00	61.388,00	253.766,00
2019	1.052.560,91	279.296,00	730.149,00	65.100,00	266.129,00
2020	1.096.594,00	302.600,00	784.952,00	61.700,00	278.673,00
2021	1.155.279,60	337.274,00	811.140,00	65.900,00	285.930,00
2022	1.178.823,00	341.120,00	811.591,00	86.370,00	291.960,00
2023	1.264.115,01	404.115,01	860.000,00	102.000,00	224.790,00

Dati certi; stime

#### Fonti:

NATO, dati considerati per le stime del 2023 per NATO; NATO Europa; USA, luglio, 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_216897.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm)

SIPRI, dati considerati fino al 2022 per tutti i paesi presi in considerazione, aprile, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>

*The Moscow Times*, cifra stimata originaria di 9.7 trilioni di rubli, conversione da Reuters, agosto, 2023, <https://www.themoscowtimes.com/2023/08/04/russia-revises-defense-budget-plan-amid-soaring-military-expenditures-reuters-a82055>

China State Council, cifra stimata originaria di 1.5537 trilioni di yuan, conversione da China State Council, marzo, 2023, [http://english.scio.gov.cn/chinavoices/2023-03/06/content\\_85146919.htm](http://english.scio.gov.cn/chinavoices/2023-03/06/content_85146919.htm)

## 2.2 Spesa militare in rapporto % al PIL: confronto tra NATO, USA, Russia e Cina

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>USA</b>	3,32	3,43	3,70	3,46	3,45	3,49
<b>Russia</b>	3,72	3,86	4,1	3,72	4,06	4,4
<b>Cina</b>	1,67	1,68	1,76	1,61	1,60	1,16
<b>NATO</b>	1,47	1,63	1,73	1,68	1,72	2,64

Dati certi; stime; dati fortemente incerti

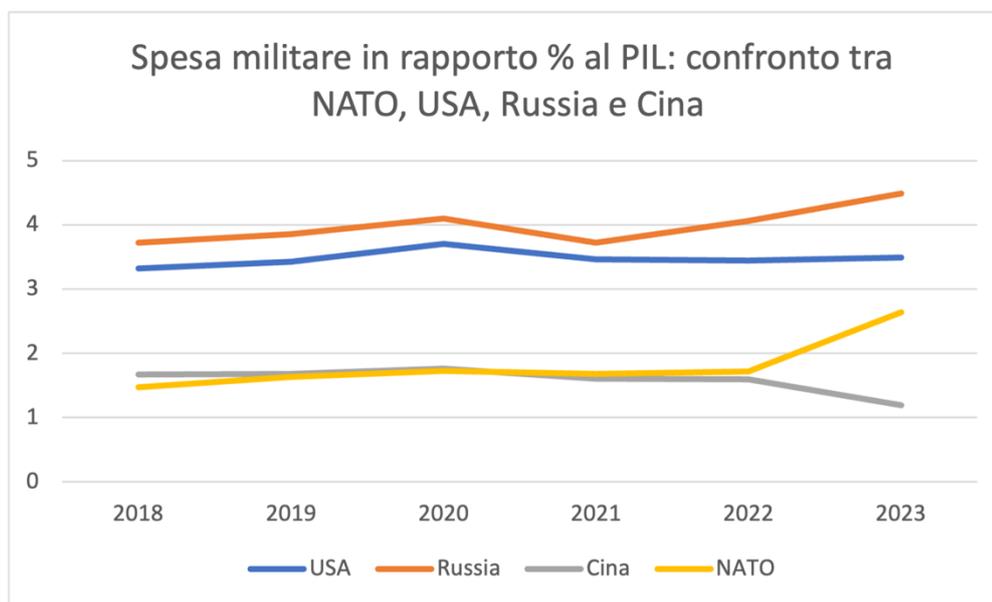
### Fonti:

NATO, dati considerati per le stime del 2023 per NATO; USA, luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_216897.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm)

SIPRI, dati considerati fino al 2022 per tutti i paesi presi in considerazione, aprile, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>

SIPRI, spesa militare russa stimata in rapporto % al PIL, giugno, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-insights-peace-and-security/russias-military-expenditure-during-its-war-against-ukraine>

STATISTA, spesa militare cinese stimata in rapporto % al PIL, aprile 2023, <https://www.statista.com/statistics/263770/gross-domestic-product-gdp-of-china/>



### Fonti:

NATO, dati considerati per le stime del 2023 per NATO; USA, luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_216897.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm)

SIPRI, dati considerati fino al 2022 per tutti i paesi presi in considerazione, aprile, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>

SIPRI, spesa militare russa stimata in rapporto % al PIL, giugno, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-insights-peace-and-security/russias-military-expenditure-during-its-war-against-ukraine>

STATISTA, spesa militare cinese stimata in rapporto % al PIL, aprile 2023, <https://www.statista.com/statistics/263770/gross-domestic-product-gdp-of-china/>

### 2.3 Spesa militare in rapporto % al PIL

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>USA</b>	3,32	3,43	3,70	3,46	3,45	3,49
<b>Russia</b>	3,72	3,86	4,17	3,72	4,06	4,49
<b>Regno Unito</b>	1,94	1,98	2,16	2,16	2,23	2,07
<b>Francia</b>	1,84	1,84	2,00	1,92	1,94	1,90
<b>Germania</b>	1,17	1,26	1,37	1,33	1,39	3,01
<b>Italia</b>	1,36	1,31	1,74	1,72	1,68	1,46
<b>Spagna</b>	1,25	1,23	1,37	1,37	1,47	1,26
<b>Cina</b>	1,67	1,68	1,76	1,61	1,60	1,19

Dati certi; **stime**; **dati fortemente incerti**

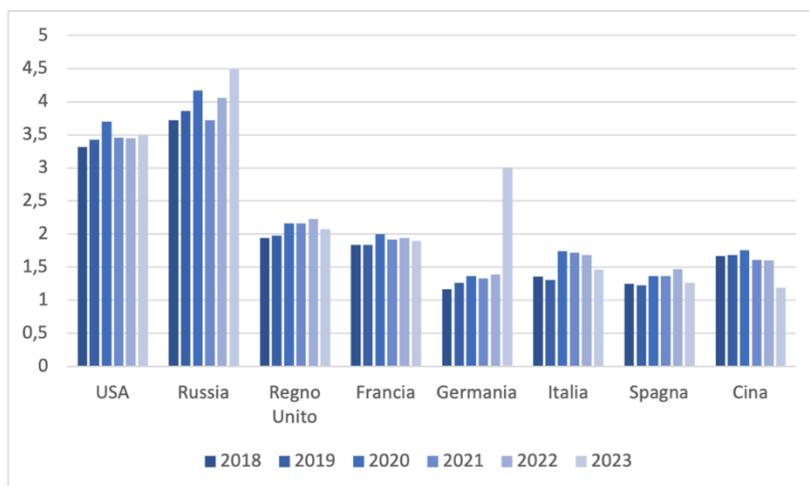
#### Fonti:

NATO, dati considerati per le stime del 2023 per NATO; USA, luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_216897.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm)

SIPRI, dati considerati fino al 2022 per tutti i paesi presi in considerazione, aprile, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>

SIPRI, spesa militare russa stimata in rapporto % al PIL, giugno, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-insights-peace-and-security/russias-military-expenditure-during-its-war-against-ukraine>

STATISTA, spesa militare cinese stimata in rapporto % al PIL, aprile 2023, <https://www.statista.com/statistics/263770/gross-domestic-product-gdp-of-china/>



**Fonti:**

NATO, dati considerati per le stime del 2023 per NATO; USA, luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_216897.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm)

SIPRI, dati considerati fino al 2022 per tutti i paesi presi in considerazione, aprile, 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>

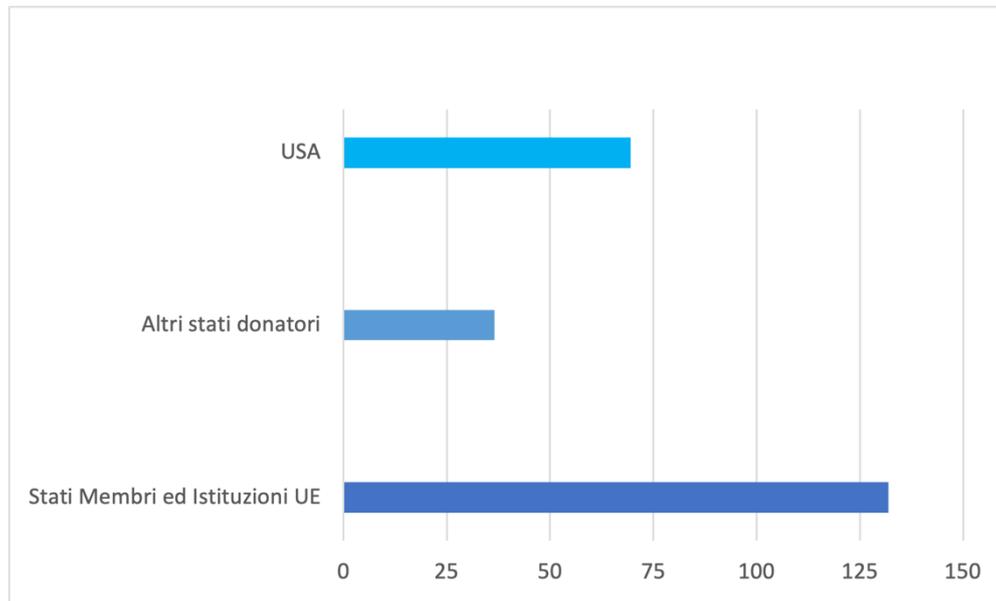
SIPRI, spesa militare russa stimata in rapporto % al PIL, giugno, 2023

<https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-insights-peace-and-security/russias-military-expenditure-during-its-war-against-ukraine>

STATISTA, spesa militare cinese stimata in rapporto % al PIL, aprile 2023,

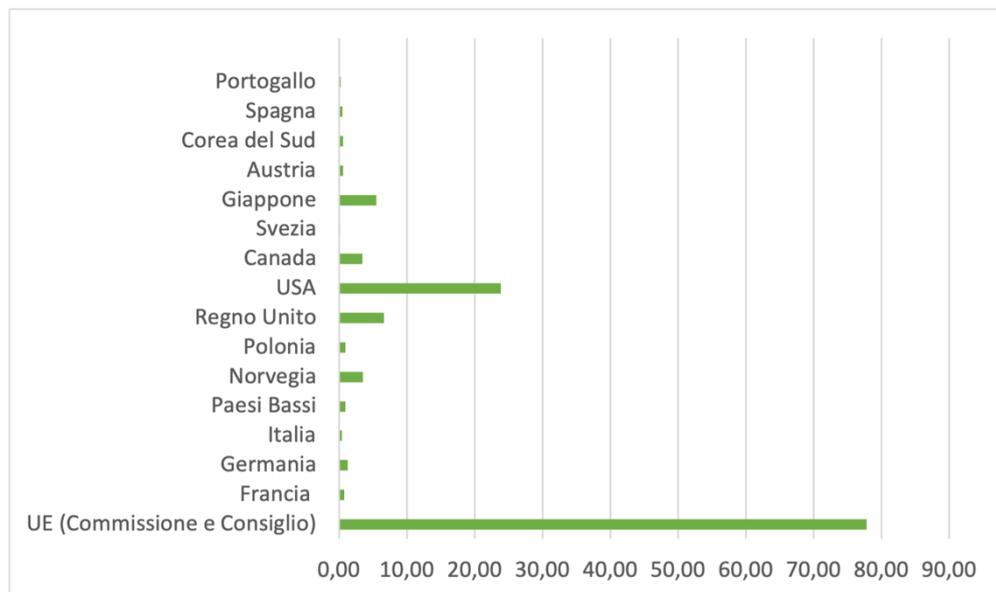
<https://www.statista.com/statistics/263770/gross-domestic-product-gdp-of-china/>

## 2.4 Aiuti all'Ucraina: confronto USA-UE (in miliardi di euro)



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, luglio 2023,  
<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

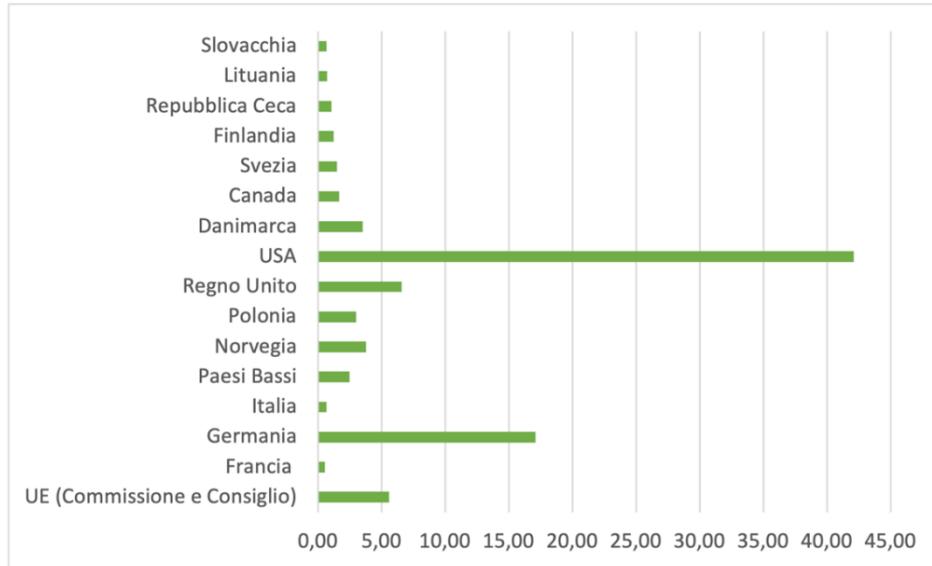
## 2.5 Sostegno finanziario all'Ucraina (in miliardi di euro)



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, luglio 2023,

<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

## 2.6 Sostegno militare all'Ucraina (in miliardi di euro)



**Fonte:** Kiel Institute for the World Economy, luglio 2023,  
<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

### 3. L'economia in cifre

#### 3.1. Crescita del PIL reale in % (principali paesi mondiali – 2019-2027)

	2019	2020	2021	2022	2023	2027
Francia	1,9	-7,7	6,4	2,5	0,8	1,44
Germania	1,1	-4,1	2,6	1,9	-0,0	1,34
Italia	0,5	-9,0	7,0	3,8	1,2	0,74
Spagna	2,0	-11,3	5,5	5,5	2,1	1,75
Eurozona	1,6	-6,2	5,2	3,5	0,9	1,5
Regno Unito	1,6	-11,0	7,6	4,1	0,3	1,50
Cina	6,0	2,2	8,4	3,0	5,4	4,63
Russia	2,2	-2,6	5,6	-2,0	-1,5	0,70
USA	2,3	-2,8	5,9	2,1	1,6	1,0

Dati certi; *stime*

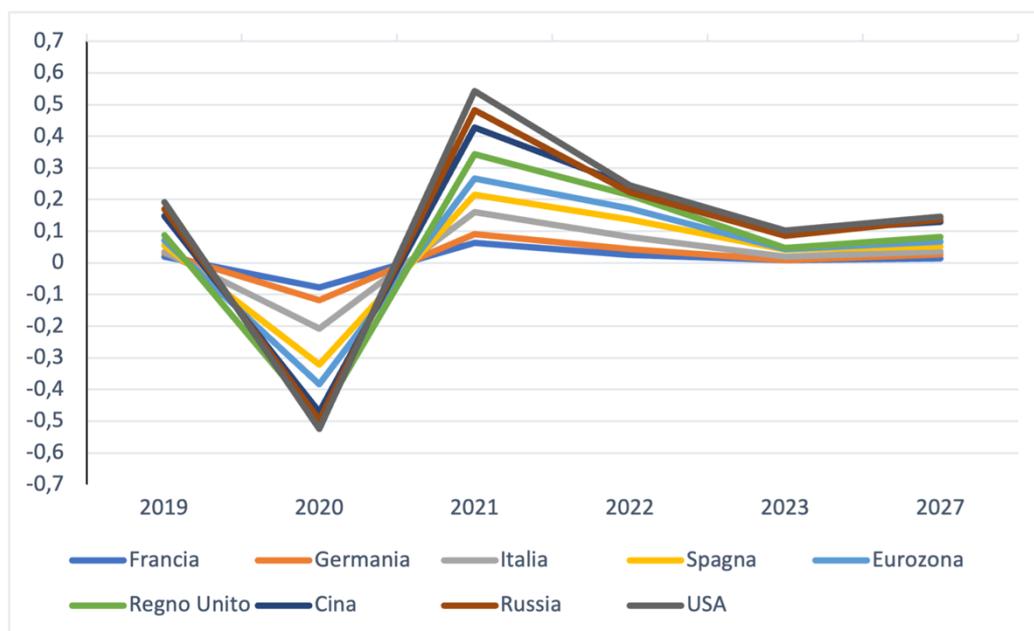
#### Fonti:

OCSE, dati presi in considerazione per tutti i paesi fino al 2023, settembre 2023,

<https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart>

FMI, dati presi in considerazione per le stime del 2027, aprile 2023,

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>



#### Fonti:

OCSE, dati presi in considerazioni per tutti i paesi fino al 2023, settembre 2023,  
<https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart>

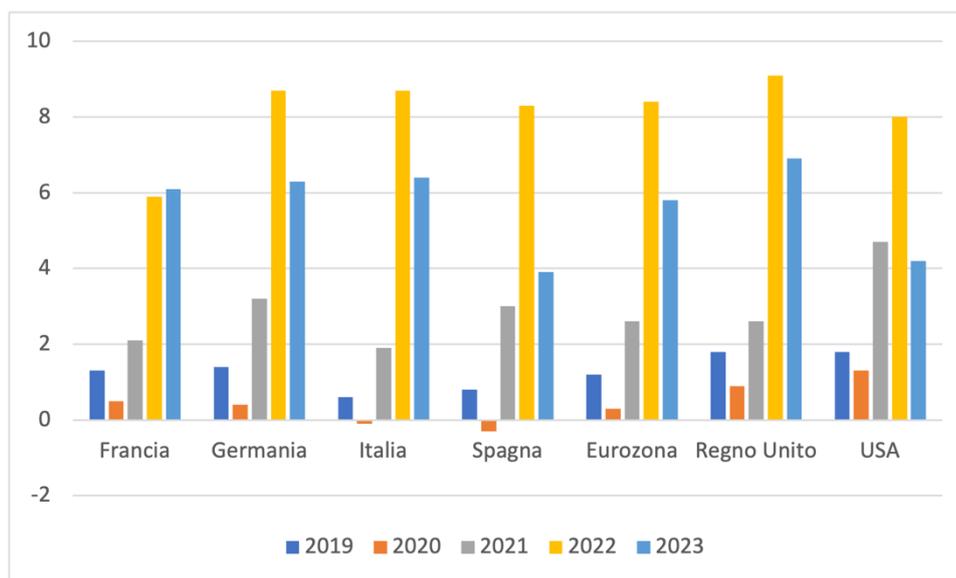
FMI, dati presi in considerazione per le stime del 2027, aprile 2023,  
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>

### 3.2 Andamento del tasso di inflazione in % (Europa – USA)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Francia</b>	1,3	0,5	2,1	5,9	6,1	2,6
<b>Germania</b>	1,4	0,4	3,2	8,7	6,3	3,0
<b>Italia</b>	0,6	-0,1	1,9	8,7	6,4	3,0
<b>Spagna</b>	0,8	-0,3	3,0	8,3	3,9	3,9
<b>Eurozona</b>	1,2	0,3	2,6	8,4	5,8	3,2
<b>Regno Unito</b>	1,8	0,9	2,6	9,1	6,9	2,8
<b>USA</b>	1,8	1,3	4,7	8,0	4,2	2,6

Dati certi; stime

*Fonte:* OCSE, settembre, 2023,  
<https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>



*Fonte:* OCSE, settembre, 2023,  
<https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

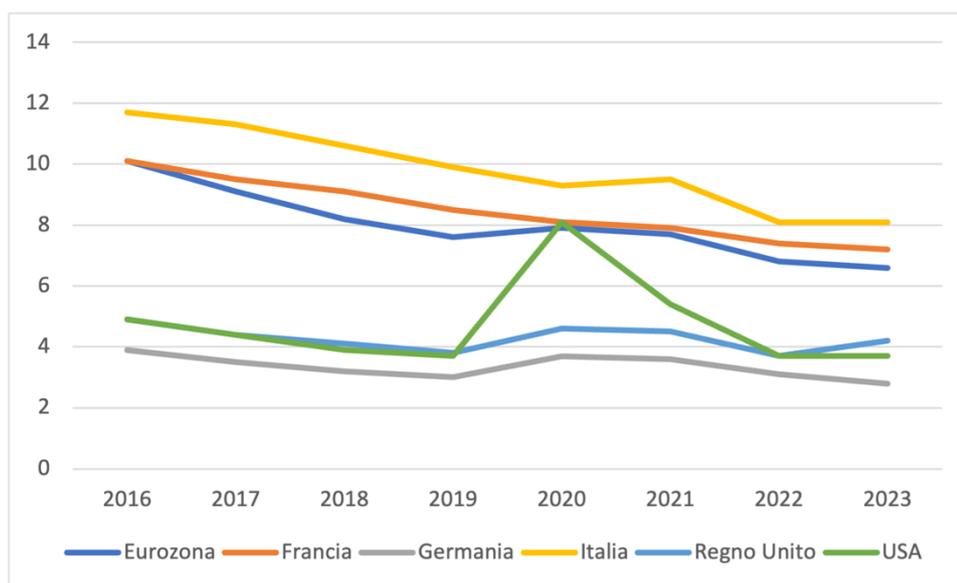
### 3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in % (Europa – USA)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Eurozona</b>	10,1	9,1	8,2	7,6	7,9	7,7	6,8	6,6
<b>Francia</b>	10,1	9,5	9,1	8,5	8,1	7,9	7,4	7,2
<b>Germania</b>	3,9	3,5	3,2	3,0	3,7	3,6	3,1	2,8
<b>Italia</b>	11,7	11,3	10,6	9,9	9,3	9,5	8,1	8,1
<b>Regno Unito</b>	4,9	4,4	4,1	3,8	4,6	4,5	3,7	4,2
<b>USA</b>	4,9	4,4	3,9	3,7	8,1	5,4	3,7	3,7

Dati certi; *stime*

Fonte: OCSE, agosto 2023

<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm#indicator-chart>



Fonte: OCSE, agosto 2023

<https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm#indicator-chart>

## Allargamento, vicinato e Comunità Politica Europea

Matteo Bonomi e Nicoletta Pirozzi\*

L'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia ha profondamente mutato gli equilibri geopolitici del continente europeo. Da una parte, l'approccio collaborativo con la Russia di Vladimir Putin, basato sulla dottrina propugnata in particolare dalla Germania del "cambiamento attraverso il commercio" (*Wandel durch Handel*) e risultato nella dipendenza energetica europea da Mosca, è stato sostituito da una strategia di contenimento. Dall'altra, l'approccio pragmatico verso i paesi del Partenariato Orientale, basato sull'assioma di una cooperazione che includesse "tutto tranne le istituzioni", come enunciato nel 2002 dall'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi,<sup>2</sup> è stato sostituito da una strategia di forte solidarietà e sostegno economico, militare e soprattutto politico a questi paesi. Nel giugno del 2022 l'UE ha aperto le porte ai paesi del suo vicinato orientale, concedendo a Ucraina e Moldavia lo status di candidati all'adesione e offrendo una prospettiva europea alla Georgia.<sup>3</sup>

### *Un nuovo dibattito sul futuro del continente*

Tutto questo non ha semplicemente risollevato la logora politica di allargamento dell'UE, ma ha anche aperto un nuovo dibattito sul futuro del continente. Al di là delle esperienze complesse e spesso contraddittorie che, sotto il peso di una serie di crisi multiple, hanno caratterizzato l'Europa in questi anni, la guerra sembra oggi richiedere risposte politiche chiare tanto sul futuro dell'Unione quanto su una più ampia, nuova architettura istituzionale e di sicurezza europea. In altri termini, di fronte all'ostilità russa sembra necessario riarticolare in maniera efficace e sostenibile le alleanze di base e gli equilibri politici di un ordine che garantisca il funzionamento politico, economico e di sicurezza e di difesa interni al continente.

---

\* Nicoletta Pirozzi è Responsabile del Programma UE: Politica e Istituzioni e Responsabile delle Relazioni istituzionali dello IAI e autrice delle Sezioni 2 e 3. Matteo Bonomi è Ricercatore senior del Programma UE: Politica e Istituzioni dello IAI e autore della Sezione 3.

<sup>2</sup> Romano Prodi, *A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability*, Sixth ECSA - World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 December 2002,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>3</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 giugno 2022*, EUCO 24/22, Bruxelles, 24 giugno 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>

## 1. Il dibattito sull'allargamento

Centrale nella definizione del futuro del continente europeo è il dibattito sull'allargamento dell'UE. I risultati e il ritmo della politica di allargamento non possono essere considerati soddisfacenti in questi ultimi anni. L'ultimo paese ad aderire è stata la Croazia nel 2013. Nell'area dei Balcani Occidentali, questa situazione è stata la conseguenza di riforme ancora da completare da parte dei paesi candidati. L'eredità degli anni Novanta, segnati da disintegrazione, guerre e sanzioni, e i difficili processi di pacificazione e riconciliazione, costruzione nazionale e consolidamento statale che ne sono seguiti hanno rallentato il processo d'adesione. Tutti questi elementi problematici rischiano di ripresentarsi in maniera simile anche nei nuovi paesi candidati del vicinato orientale, anch'essi segnati da conflitti e questioni territoriali irrisolte. Ma la lentezza del processo di allargamento è anche responsabilità dell'UE, in anni recenti alle prese con una serie di crisi che hanno avuto un rilevante impatto sulle sue priorità, e di fatto hanno relegato l'allargamento ai margini.

*L'allargamento  
torna in cima  
all'agenda UE*

L'aggressione russa dell'Ucraina è venuta a modificare proprio questo quadro di incertezza, ridando centralità alla politica di allargamento che, sotto i nuovi imperativi di sicurezza e sulle macerie dell'architettura di sicurezza europea post-Guerra Fredda, è chiamata a riacquistare slancio, credibilità

ed efficacia.<sup>4</sup> A tale proposito, non è un caso che alla concessione dello status di paese candidato a Ucraina e Moldavia, nel giugno 2022, sia seguita l'apertura dei negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord<sup>5</sup> e, poco dopo, nel dicembre 2022, la decisione dei leader di concedere lo status di paese candidato alla Bosnia-Erzegovina,<sup>6</sup> oltre che la liberalizzazione dei visti al Kosovo, che dovrebbe entrare in vigore dal primo gennaio del 2024.<sup>7</sup> Tutte queste decisioni erano state rimandate per anni, nonostante le ripetute raccomandazioni

---

<sup>4</sup> Nathalie Tocci, "How the EU can enlarge" in *Politico*, 7 September 2023, <https://www.politico.eu/article/european-union-membership-enlargement-turkey-albania-north-macedonia-montenegro-ukraine-Moldavia/>

<sup>5</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 giugno 2022*, EUCO 24/22, Bruxelles, 24 giugno 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>

<sup>6</sup> Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo, 15 dicembre 2022*, EUCO 34/22, Bruxelles, 15 Dicembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>

<sup>7</sup> Consiglio Europeo, Press Release, 9 marzo 2023. [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/09/kosovo-council-gives-green-light-to-visa-free-travel/#:~:text=12%3A48-.Kosovo\\*%3A%20Council%20gives%20green%20light%20to%20visa%20free%20travel,in%20any%20180%2Dday%20period](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/09/kosovo-council-gives-green-light-to-visa-free-travel/#:~:text=12%3A48-.Kosovo*%3A%20Council%20gives%20green%20light%20to%20visa%20free%20travel,in%20any%20180%2Dday%20period)

favorevoli della Commissione Europea a procedere in tal senso. La guerra ha spinto il Consiglio Europeo infine a rispondere affermativamente a queste richieste di integrazione, superando i dissensi interni.

Eppure questi sviluppi, proprio in quanto basati su circostanze eccezionali, ci dicono poco su che tipo di politica di allargamento uscirà dalla guerra. In altri termini, la questione chiave per la politica di allargamento diventa quella se le istituzioni e gli stati membri dell'Unione sapranno tradurre l'attuale crisi in un'opportunità e costruire un consenso nuovo e duraturo, che possa garantire nuove adesioni nel corso dei prossimi anni.

*I nodi da sciogliere  
per le nuove adesioni:  
riforme istituzionali e  
bilancio*

Centrali in questo senso sono soprattutto le questioni della riforma delle procedure decisionali e la capacità delle istituzioni UE di assorbimento di nuovi membri. Concedendo lo status di paese candidato all'Ucraina e alla Moldavia, il Consiglio ha infatti aperto le porte al secondo più grande allargamento della storia. Infatti, se aggiungiamo anche i sei paesi dei Balcani occidentali e la Georgia, si profila un'Unione che potrebbe raggiungere i 36 membri.

Un aumento così significativo della membership UE è difficilmente conciliabile con le attuali regole decisionali e competenze dell'Unione, che dovrebbe fin da oggi iniziare un complesso processo di riforma e adeguamento interno. Tra le questioni principali che dovranno essere affrontate vi sono un ampliamento delle materie alle quali si applicano le procedure decisionali a maggioranza qualificata, un aggiustamento delle regole di distribuzione dei seggi al Parlamento Europeo, e la riduzione delle dimensioni della Commissione, dove diventerebbe impensabile mantenere la prassi attuale di un Commissario per stato membro.

Indipendentemente dalle riforme istituzionali, vi è da affrontare il problema della redistribuzione del bilancio UE e della riforma della Politica Agricola Comune (PAC) e della Politica di Coesione. Se il bilancio e il processo di redistribuzione dell'Unione restassero invariati, Kyiv rischierebbe di assorbire buona parte del bilancio UE.<sup>8</sup> Inoltre, l'ingresso dell'Ucraina porterebbe nel mercato unico europeo una competizione sui prodotti agricoli senza precedenti, come già dimostrato dalle reazioni di cinque paesi dell'UE centro-orientale che hanno imposto un blocco alle importazioni di grano ucraino (Bulgaria, Polonia,

---

<sup>8</sup> Ilke Toygür e Max Bergmann, The EU Isn't Ready for Ukraine to Join, in *Foreign Policy*, 17 Luglio 2023,

<https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/>

Romania, Slovacchia e Ungheria),<sup>9</sup> Come in passato, l'ingresso di nuovi membri nell'UE deve quindi diventare occasione di riforma e ammodernamento della PAC. Più modesto invece sarebbe l'impatto sul bilancio dell'Unione dei Balcani occidentali, principalmente a causa delle piccole dimensioni dei paesi in questione. È stato stimato che i costi di bilancio aggiuntivi di un allargamento ai Balcani Occidentali sarebbero compresi tra lo 0,014% e lo 0,026% del reddito nazionale lordo (RNL) degli stati membri UE, che si traduce in un valore compreso tra 1,6 e 10,8 euro pro capite all'anno.<sup>10</sup>

Infine, l'inclusione dell'Ucraina nell'UE dovrebbe andare di pari passo con rafforzamento e razionalizzazione delle relazioni UE-NATO, e un'espansione delle capacità di sicurezza e militari dell'Unione. L'adesione dell'Ucraina porterebbe infatti l'UE ad avere un altro confine diretto con la Russia. Inoltre, questo confine esterno non sarà congruente con quello della NATO, almeno per i prossimi anni. Per scoraggiare intimidazioni e minacce da parte russa, l'UE deve dare maggiore credibilità alla clausola di solidarietà reciproca contenuta nell'articolo 42 paragrafo 7 del Trattato di Lisbona. L'articolo prevede che, in caso di attacco armato sul territorio di uno stato membro, gli altri stati membri debbano fornire aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso. Questo significa lavorare fin da ora in contesti come la CPE per potenziare le garanzie di sicurezza offerte ai paesi del vicinato est, sia attraverso il dialogo politico sui temi della difesa che con l'assistenza militare e la formazione delle forze di sicurezza.

A monte di tutto questo vi è poi la sfida di come attuare una politica di pre-adesione che sappia affiancare e supportare il difficile percorso di riforme e ammodernamento dei paesi candidati. Se in passato gli allargamenti UE si sono avvalsi fortemente dell'utilizzo di soluzioni temporanee di integrazione differenziata, principalmente nella forma di deroghe a specifici ambiti dell'*acquis communautaire* (l'insieme di norme e regole comunitarie con cui la legislazione dei paesi aderenti dev'essere allineata) e attraverso forme di integrazione a più velocità (per esempio, attraverso una mancata qualificazione nei nuovi membri per l'Eurozona o la zona Schengen), queste sono state applicate principalmente ex post, ossia dopo l'ingresso. Oggi, per gestire la crescente eterogeneità dei paesi candidati e attutire l'impatto del loro potenziale ingresso sugli altri membri, sembra indispensabile ricorrere a forme di integrazione differenziata ex ante, ossia prima

*Forme di  
integrazione  
differenziata prima  
dell'ingresso*

---

<sup>9</sup> Elena Sánchez Nicolás, Five frontline EU states push to extend Ukraine grain ban, in *EU Observer*, 25 luglio 2023, <https://euobserver.com/ukraine/157302>

<sup>10</sup> Vasja Rant, Mojmir Mrak and Matej Marinč (2020) The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement, *Southeast European and Black Sea Studies*, 20:3, 431-453, DOI: 10.1080/14683857.2020.1793061.

dell'ingresso. Queste non si configurerebbero come obiettivi alternativi a una piena membership dei paesi candidati, ma come strumenti temporanei che sappiano stimolare forme di convergenza economica, sociale, politica e degli standard adeguati fin dalle prime fasi della politica di pre-adesione.

In questa direzione sembrano andare non idee, da anni proposte dagli analisti, come l'ingresso nel mercato unico europeo prima che nell'UE vera e propria o l'accesso progressivo ai fondi strutturali dell'Unione già nella fase di preadesione, ma le stesse posizioni espresse dalla Commissione europea. Cruciale in questo senso saranno gli esiti della revisione di medio termine del bilancio multi-annuale dell'UE, per la quale la Presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha chiesto cinquanta miliardi di euro aggiuntivi per programmare il supporto all'Ucraina e due miliardi di euro per finanziare l'associazione ai programmi del mercato unico europeo dei Balcani Occidentali.<sup>11</sup> Certo, per chiarire questo percorso sarà necessario aspettare anche le valutazioni della Commissione nei cosiddetti *country reports* questo autunno, e l'eventuale decisione del Consiglio Europeo di aprire i negoziati di adesione con Ucraina e Moldavia il prossimo dicembre.

L'allargamento è senz'altro la politica UE col maggior potenziale di impatto sull'Europa, dal momento che implica l'allineamento dei sistemi legislativi e politici dei paesi aderenti a quelli in essere nell'Unione. Tuttavia non esaurisce le iniziative di cooperazione intra-continentali lanciate dall'UE, che devono per forza di cose includere quegli stati che, per ragioni diverse, non sono interessati dall'allargamento.

## **2. Il progetto di Comunità Politica Europea: origini e sviluppo**

Dal radicale cambiamento di prospettiva provocato dall'invasione dell'Ucraina ha preso piede l'iniziativa del Presidente francese Emmanuel Macron per la costituzione di una Comunità Politica Europea (CPE), presentata in occasione della Giornata dell'Europa del 9 maggio 2022.<sup>12</sup> La proposta, che richiama quella di una Confederazione Europea di François Mitterrand del 1989

---

<sup>11</sup> Federico Fabbrini "The Mid-Term EU Budget Review and the Growing EU Support for the War Effort" Centro studi sul federalismo Commentary no. 267, 3 July 2023. <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/the-mid-term-eu-budget-review-and-the-growing-eu-support-for-the-war-effort>.

<sup>12</sup> Emmanuel Macron, *Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe*, Strasbourg, 9 May 2022, <https://lv.ambafrance.org/Speech-by-Emmanuel-Macron-at-the-closing-ceremony-of-the-Conference-on-the>

(recentemente rilanciata da Enrico Letta),<sup>13</sup> è stata rapidamente fatta propria dalle istituzioni europee e da numerosi leader dei paesi membri, inclusi quelli inizialmente più tiepidi, come il Cancelliere tedesco Olaf Scholz e il premier polacco Mateusz Morawiecki. I promotori del progetto hanno dovuto chiarire alcuni aspetti e apportare alcune modifiche al piano originale per renderlo appetibile ai principali partner dell'UE. In particolare, è stato chiarito che la CPE non intende sostituire l'allargamento, come temevano alcuni paesi dei Balcani Occidentali ma anche i partner orientali; non sarà istituzionalizzata, perché questo avrebbe impedito soprattutto al Regno Unito di partecipare; e non ci saranno sovrapposizioni con altre organizzazioni, in particolare l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e il Consiglio d'Europa.

*Coesione europea di  
fronte all'aggressione  
russa all'Ucraina*

Il primo vertice informale, convocato dalla presidenza ceca del Consiglio dell'UE il 6 ottobre 2022 a Praga, ha coinvolto 44 paesi, di cui 27 stati membri UE e 17 partner, tra cui Regno Unito e Turchia.<sup>14</sup> Il vertice non è stato l'occasione di una mera *photo opportunity*, ma di una significativa dimostrazione di coesione della famiglia europea, ben oltre i confini dell'UE, unita nel condannare l'aggressione russa all'Ucraina. Si è discusso di energia e sicurezza/stabilità. C'è stato anche un risultato tangibile (per quanto limitato), favorito da Macron, ovvero l'iniziativa di lanciare una missione civile UE al confine tra Armenia e Azerbaigian per facilitare una normalizzazione delle relazioni tra i due paesi.

Il secondo incontro della CPE si è svolto in Moldavia il 1° giugno del 2023.<sup>15</sup> Riunire 45 capi di stato e di governo in un paese così esposto alle conseguenze del conflitto come la Moldavia, e tenere il vertice a pochi passi dal confine con l'Ucraina, è stato molto significativo. È vero che i temi in agenda erano molto ampi – spaziavano da sicurezza e pace a energia, clima e economia – e che non ci sono stati risultati tangibili in termini di progetti specifici da realizzare, e neppure dichiarazioni congiunte. Tuttavia, sono stati calendarizzati i successivi appuntamenti a Granada, in Spagna, a ottobre 2023, e poi nel Regno Unito nel 2024. Infine, si sono svolti incontri al margine relativi al conflitto in Nagorno-

---

<sup>13</sup> Enrico Letta, "Una Confederazione europea e il percorso per l'adesione di Kyiv" in *Corriere della Sera*, 19 Aprile 2022, [https://www.corriere.it/economia/finanza/22\\_aprile\\_19/enrico-letta-confederazione-europea-percorso-l-adesione-Kyiv-9fda6a1c-c014-11ec-9f78-c9d279c21b38.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/22_aprile_19/enrico-letta-confederazione-europea-percorso-l-adesione-Kyiv-9fda6a1c-c014-11ec-9f78-c9d279c21b38.shtml)

<sup>14</sup> Consiglio Europeo, Meeting of the European Political Community, 6 ottobre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/>

<sup>15</sup> Consiglio Europeo, Meeting of the European Political Community, 1 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/06/01/>

Karabakh e alle tensioni tra Kosovo e Serbia, mentre la Commissione europea ha stanziato 1,6 miliardi di euro di sostegno finanziario alla Moldavia.<sup>16</sup>

### 3. Verso una nuova architettura di sicurezza europea?

Questi risultati positivi non sono sufficienti per trasformare la CPE in un'iniziativa efficace e sostenibile che possa rappresentare la spina dorsale del futuro geopolitico europeo. Nel medio-lungo periodo, il suo successo si misurerà in base ai risultati che il progetto avrà raggiunto, e questo implica una definizione di obiettivi specifici che ancora manca. Una strada è quella di lanciare iniziative politiche che connettano le priorità strategiche europee con le esigenze dei paesi partner. Si potrebbe iniziare con un pacchetto 'Next Generation Ukraine' per sostenere la resilienza e la futura ricostruzione dell'Ucraina, che richiederà risorse ingenti (stimate in circa quattrocento miliardi di euro solo per il primo anno di guerra)<sup>17</sup> e vedrà i paesi europei in prima linea. Ma andrebbero esplorati anche nei settori energetico, educativo, migratorio, di sicurezza e digitale, per i quali un coordinamento a livello continentale più ampio di quello già previsto tra i paesi UE rappresenterebbe un innegabile valore aggiunto.<sup>18</sup>

*Il successo della  
CPE dipenderà  
dagli obiettivi di  
medio-lungo periodo*

La CPE può fungere anche da forum di dialogo strategico per discutere le principali questioni di politica estera e di sicurezza. Nell'immediato, la CPE rappresenterebbe una piattaforma di coordinamento intergovernativo che sostenga l'unità politica di fronte all'aggressione russa all'Ucraina. Ma in futuro potrebbe diventare uno strumento che si aggiunge – senza sovrapporsi – al panorama istituzionale europeo per prevenire e risolvere crisi e conflitti sul continente. Questa funzione potrebbe rivelarsi particolarmente utile in assenza di una cornice bilaterale di cooperazione su questi temi tra UE e Gran Bretagna – le materie di sicurezza e difesa sono rimaste fuori dagli accordi post-Brexit – ma anche con gli altri partner del vicinato come la Turchia. Inoltre, la CPE può essere uno strumento per impostare in futuro le relazioni con la stessa Russia, in

---

<sup>16</sup> <https://epthinktank.eu/2023/06/07/outcome-of-the-european-political-community-meeting-in-bulboaca-moldova-on-1-june-2023/>

<sup>17</sup> World Bank, *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment : February 2022 - February 2023*, Washington, March 2023, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>

<sup>18</sup> Institut Jacques Delors and Sciences Po, *A European Political Community for a Geopolitical Era. Proposals to make the EPC deliver for shared European stability, security and prosperity*, Paris, 24 May 2023, <https://institutdelors.eu/en/publications/a-european-political-community-for-a-geopolitical-era/>

uno scenario post-bellico e post-Putin, considerato che altre istituzioni come le Nazioni Unite e l'OSCE sono state delegittimate forse irrimediabilmente dal comportamento criminale di Mosca.

La terza funzione che la CPE potrebbe svolgere è quella di migliorare la cooperazione tra l'UE e i paesi candidati all'adesione o aspiranti tali, offrendo un ulteriore spazio di dialogo e avvicinamento politico.<sup>19</sup> Una volta chiarito che la CPE non si pone come un percorso alternativo all'allargamento per i Balcani Occidentali, Moldavia e Ucraina, potrebbe rivelarsi particolarmente utile a risolvere eventuali controversie emerse nel processo di allargamento, come dispute regionali oppure difficoltà nell'attuazione delle riforme richieste da Bruxelles. Inoltre, la CPE potrebbe rafforzare la dimensione politica del processo di allargamento rispetto a quella economica e tecnica. Le esperienze di Polonia e Ungheria, che hanno intrapreso una regressione illiberale che l'Unione fatica a invertire, ma anche dei Balcani Occidentali, che sono spesso oggetto di interferenze esterne, ne suggeriscono la necessità. In quest'ottica, nell'ambito della CPE si potrebbero prevedere forme di consultazione e *decision-shaping* nelle istituzioni europee – ad esempio attraverso incontri informali allargati che precedano quelli del Consiglio Europeo e del Consiglio Affari Esteri oppure con la costituzione di un forum parlamentare composto dai membri del Parlamento Europeo e dei parlamenti dei paesi partner o l'adesione dei partiti politici dei paesi partner alle grandi famiglie politiche europee.

Se queste aspettative saranno soddisfatte, la CPE può diventare un pilastro della futura architettura di sicurezza europea. Tuttavia, resta da chiarire fino a che punto l'attuale configurazione, che si è dimostrata vantaggiosa dal punto di

*È auspicabile un  
segretariato della  
CPE*

vista della flessibilità e dell'inclusività, sia sostenibile nel lungo periodo. Non occorre alterarne il carattere di forum intergovernativo, che garantisce la presenza di paesi come Gran Bretagna e Turchia rende più appetibile la partecipazione per paesi non europei. Ma se si vogliono realizzare progetti in settori prioritari di coordinamento, è auspicabile la creazione di un segretariato agile, sul modello G7/G20, che garantisca una preparazione mirata degli incontri insieme al paese ospitante e assicuri la sostenibilità delle iniziative concordate tra un vertice e quello successivo. Inoltre, per evitare che il carattere inclusivo della CPE si trasformi in inerzia politica, il lavoro del segretariato andrebbe affiancato da forme di collaborazione più stretta tra i paesi *willing and*

---

<sup>19</sup> Thierry Chopin, Lukáš Macek and Sébastien Maillard, *The European Political Community. A new anchoring to the European Union*, Institut Jacques Delors, Policy Brief, Paris, May 2022; Alexander Stubb, *The case for a confederal Europe*, European Council on Foreign Relations, 21 June 2022, <https://ecfr.eu/article/the-case-for-a-confederal-europe/>

able in formati variabili, a seconda degli ambiti di interesse. Infine, una maggiore connessione con le istituzioni UE, che vada oltre la partecipazione della leadership europea ai vertici della CPE, garantirebbe un maggiore allineamento con l'agenda UE e un effetto di amplificazione delle iniziative politiche della CPE stessa, oltre che un accesso agevolato ai fondi comunitari, a quelli messi a disposizione dalla Banca Europea per gli Investimenti e dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.<sup>20</sup>

Ovviamente questo processo di consolidamento e sviluppo richiede una leadership forte, che non può non includere la Francia, come paese iniziatore, e le istituzioni europee, che sono state tra i maggiori fautori dell'iniziativa. La Gran Bretagna può rivestire un ruolo cruciale, assicurando un solido legame transatlantico per l'iniziativa e attenuando l'impronta di Parigi, insieme ai sospetti verso un'agenda tutta francese che veda la CPE come volano per la realizzazione dell'autonomia strategica europea.<sup>21</sup> È però auspicabile un ruolo più attivo anche dell'Italia, che può trarre vantaggio dal suo status di stato membro fondatore dell'UE e insieme uno dei più vicini alla Gran Bretagna, nonostante sia stata sostanzialmente assente nelle prime tappe della formazione della CP, facendo leva sulla sua azione di forte sostegno all'Ucraina ma anche del processo di allargamento ai Balcani Occidentali.

### Riferimenti bibliografici

- Lili Bayer “EU chief unveils new Western Balkans support plan” in Politico 31 May 2023 <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-unveils-plan-support-western-balkans/>
- Matteo Bonomi “Off Track. The EU’s Re-engagement with the Western Balkans”, IAI Paper 19/08 April 2019, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip1908.pdf>
- Thierry Chopin, Lukáš Macek and Sébastien Maillard, The European Political Community. A new anchoring to the European Union, Institut Jacques Delors, Policy Brief, Paris, May 2022; Alexander Stubb, The case for a confederal Europe, European Council on Foreign Relations, 21 June 2022, <https://ecfr.eu/article/the-case-for-a-confederal-europe/>
- Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 giugno 2022, EUCO 24/22, Bruxelles, 24 Giugno 2022,

---

<sup>20</sup> Teona Giuashvili, *The European Political Community: a forum in search of a role*, European University Institute, STG Policy Papers, Policy Brief, May 2023, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75609>

<sup>21</sup> Mathieu Droin and Ilke Toygür, *The Chisinau Summit: A Litmus Test for Moldavia and the EPC*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D.C., 26 May 2023, <https://www.csis.org/analysis/chisinau-summit-litmus-test-Moldavia-and-epc>

<https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>

- Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio europeo, 15 dicembre 2022, EUCO 34/22, Bruxelles, 15 Dicembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>
- Consiglio Europeo, Press Release, 9 marzo 2023. [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/09/kosovo-council-gives-green-light-to-visa-free-travel/#:~:text=12%3A48-.Kosovo\\*%3A%20Council%20gives%20green%20light%20to%20visa%20free%20travel,in%20any%20180%2Dday%20period](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/09/kosovo-council-gives-green-light-to-visa-free-travel/#:~:text=12%3A48-.Kosovo*%3A%20Council%20gives%20green%20light%20to%20visa%20free%20travel,in%20any%20180%2Dday%20period)
- Consiglio Europeo, Meeting of the European Political Community, 6 ottobre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/>
- Consiglio Europeo, Meeting of the European Political Community, 1 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/06/01/>
- Mathieu Droin and Ilke Toygür, The Chisinau Summit: A Litmus Test for Moldavia and the EPC, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington D.C., 26 May 2023, <https://www.csis.org/analysis/chisinau-summit-litmus-test-Moldavia-and-epc>
- Federico Fabbrini “The Mid-Term EU Budget Review and the Growing EU Support for the War Effort” Centro studi sul federalismo Commentary no. 267, 3 July 2023.
- <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/the-mid-term-eu-budget-review-and-the-growing-eu-support-for-the-war-effort>
- Teona Giuashvili, The European Political Community: a forum in search of a role, European University Institute, STG Policy Papers, Policy Brief, May 2023, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/75609>
- Institut Jacques Delors and Sciences Po, A European Political Community for a Geopolitical Era. Proposals to make the EPC deliver for shared European stability, security and prosperity, Paris, 24 May 2023, <https://institutdelors.eu/en/publications/a-european-political-community-for-a-geopolitical-era/>
- Enrico Letta, “Una Confederazione europea e il percorso per l’adesione di Kyiv” in Corriere della Sera, 19 Aprile 2022, [https://www.corriere.it/economia/finanza/22\\_aprile\\_19/enrico-letta-confederazione-europea-percorso-l-adesione-Kyiv-9fda6a1c-c014-11ec-9f78-c9d279c21b38.shtml](https://www.corriere.it/economia/finanza/22_aprile_19/enrico-letta-confederazione-europea-percorso-l-adesione-Kyiv-9fda6a1c-c014-11ec-9f78-c9d279c21b38.shtml)

- Emmanuel Macron, Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, Strasbourg, 9 May 2022, <https://lv.ambafrance.org/Speech-by-Emmanuel-Macron-at-the-closing-ceremony-of-the-Conference-on-the>
- Romano Prodi, A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability, Sixth ECSA - World Conference. Jean Monnet Project, Brussels, 5-6 December 2002,
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Vasja Rant, Mojmir Mrak and Matej Marinč, The Western Balkans and the EU budget: the effects of enlargement, Southeast European and Black Sea Studies, 20:3, 431-453, 2020, DOI: 10.1080/14683857.2020.1793061
- Nathalie Tocci, “How the EU can enlarge” in Politico, 7 September 2023, <https://www.politico.eu/article/european-union-membership-enlargement-turkey-albania-north-macedonia-montenegro-ukraine-Moldavia/>
- Elena Sánchez Nicolás, Five frontline EU states push to extend Ukraine grain ban, in EU Observer, 25 luglio 2023, <https://euobserver.com/ukraine/157302>
- Ilke Toygür e Max Bergmann, The EU Isn’t Ready for Ukraine to Join, in Foreign Policy, 17 Luglio 2023,
- <https://foreignpolicy.com/2023/07/17/ukraine-eu-european-union-nato-membership-reform-subsidies-budget-reconstruction-agriculture-war-russia/>
- World Bank, Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment : February 2022 - February 2023, Washington, March 2023, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>

## Le politiche migratorie UE: nel segno della continuità

*Luca Barana\**

Le politiche sulle migrazioni e l'asilo dell'UE si trovano a uno snodo cruciale. L'imminenza delle elezioni per il Parlamento Europeo (PE) nel 2024 richiede che un accordo nell'ambito del Nuovo Patto sulle Migrazioni e l'Asilo lanciato dalla Commissione Europea nel settembre 2020 sia raggiunto entro la fine dell'anno, per evitare l'inevitabile politicizzazione della materia durante la campagna elettorale. Per questo motivo, i decisori politici europei negli ultimi diciotto mesi hanno tentato di trovare un'intesa su alcuni dei punti più controversi, su cui nessun accordo è stato possibile sin dalla 'crisi migratoria' del 2014-17. Un passaggio apparentemente decisivo è stato completato con l'intesa raggiunta dal Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'8 giugno su alcune componenti in materia di responsabilità e solidarietà fra gli stati membri per la gestione delle richieste d'asilo, integrato da alcuni passi avanti in sede di Consiglio Europeo e dal rafforzamento della partnership esterna con la Tunisia.

Le decisioni assunte hanno anche dei riflessi significativi sull'azione esterna dell'UE e sui rapporti con gli Stati Uniti. L'attuale processo di riforma punta infatti a un rafforzamento della dimensione esterna delle politiche migratorie europee, intesa come maggiore cooperazione con i paesi terzi, ma che nella pratica spesso si traduce nell' 'esternalizzazione' della gestione dei flussi migratori in cambio di benefici economici, come è il caso della Tunisia. In questo senso, la tematica migratoria è entrata anche nel dialogo transatlantico, in particolare per un paese come l'Italia, che si è fatto promotore a Washington della necessità di fornire aiuti finanziari a Tunisi per stabilizzarne la difficile situazione macroeconomica e, di riflesso, favorirne la cooperazione per la riduzione degli arrivi irregolari sulle coste italiane. L'approccio europeo pone però numerose sfide in termini di rispetto dei diritti umani e di efficacia delle misure introdotte, senza fra l'altro riformare del tutto l'impianto del Sistema Comune Europeo dell'Asilo.

### **1. Il contesto: una crescita diversificata dei movimenti migratori verso l'Europa**

Gli sviluppi interni all'UE sulle politiche migratorie si stanno articolando in un contesto di crescita del numero degli ingressi irregolari. Gli arrivi attraverso le principali rotte verso l'Europa sono aumentati da circa 151 mila a 189 mila fra 2021 e 2022, e cresceranno ulteriormente nel 2023, visto che a settembre si è già

a quota 161 mila.<sup>22</sup> La situazione non è però equilibrata fra i paesi di primo ingresso. L'Italia è in prima linea: il numero di migranti e richiedenti asilo che hanno attraversato il Mediterraneo Centrale è in costante crescita dal 2020, ma dall'autunno del 2022 i movimenti si sono intensificati. Nel 2022 sono stati registrati circa 105 mila arrivi sulle coste italiane, mentre nel 2023 sono già sbarcate oltre 114 mila persone.<sup>23</sup> Questo andamento ha reso la cosiddetta Rotta del Mediterraneo Centrale una priorità per l'UE.

Un altro punto di attenzione è costituito dagli attraversamenti che provengono dai paesi dei Balcani Occidentali. Nei primi sei mesi del 2023 quasi quarantamila persone hanno utilizzato questo corridoio.<sup>24</sup> Più ridotti invece i numeri dei movimenti verso altri tradizionali paesi di primo ingresso come Spagna e Grecia. In Spagna sono stati registrati quasi quindicimila arrivi fino a luglio 2023, mentre in Grecia sono stati circa novemila.<sup>25</sup> La diversità nei punti

### *Gli arrivi irregolari nell'UE sono in crescita*

di arrivo riflette la differente provenienza dei migranti e richiedenti asilo: in Italia è tornata significativa la presenza di cittadini di paesi dell'Africa Sub-Sahariana (Costa d'Avorio e Guinea), affiancati da persone provenienti dal Nordafrica (Egitto e Tunisia) e da paesi dell'Asia Meridionale (Bangladesh). Su altri corridoi si muovono richiedenti asilo e migranti provenienti da paesi ancora come Siria, Palestina, Afghanistan, Marocco, Algeria, Senegal – a seconda del paese di approdo.<sup>26</sup>

A complicare questa distribuzione diseguale degli arrivi contribuisce l'aumento delle richieste d'asilo, che nel 2022 sono state 996 mila a livello europeo, con un incremento molto significativo (+53%) rispetto all'anno precedente. Una quota consistente delle richieste non è diretta però ai paesi di primo ingresso sul Mediterraneo, ma a Germania (244 mila) e Francia (156 mila), seguite da Spagna (118 mila), Austria (109 mila) e Italia (84 mila). I sistemi di asilo e accoglienza degli stati membri hanno dovuto far fronte anche alla sfida umanitaria senza precedenti della guerra in Ucraina, con oltre quattro milioni di

---

\*Luca Barana è Ricercatore nei programmi Ue, politica e istituzioni, e Mediterraneo, Medio Oriente e Africa dello IAI.

<sup>22</sup> International Organization on Migration (IOM), *Migration Flows to Europe - Arrivals*, IOM Global Data Institute – Displacement Tracking Matrix, <https://dtm.iom.int/europe/arrivals?type=arrivals>

<sup>23</sup> Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 agosto 2023, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>

<sup>24</sup> Frontex, *Monitoring and Risk Analysis – Migratory Map*, <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>

<sup>25</sup> International Organization on Migration (IOM), *Migration Flows to Europe - Arrivals*

<sup>26</sup> Frontex, *Monitoring and Risk Analysis – Migratory Map*

persone in fuga dalla guerra che si sono registrate per beneficiare del meccanismo di protezione temporanea nei paesi UE.<sup>27</sup>

Questi trend compongono un mosaico di interessi contrastanti fra gli stati membri, ad esempio fra paesi come l'Italia che ambiscono a ricevere maggiore supporto nella fase di prima accoglienza di migranti e richiedenti asilo e altri come la Francia che invece puntano a una regolamentazione più stringente dei movimenti dei richiedenti asilo dai paesi di primo ingresso verso altri stati europei. Per questo motivo, qualsiasi accordo su una riforma è risultato per anni impossibile da raggiungere.

Allo stesso tempo, il ricorso alla collaborazione dei partner esterni è complicato dalla già ricordata diversità dei paesi di origine e dalle peculiarità di ogni corridoio migratorio. Le rotte migratorie su cui si muovono migranti e richiedenti asilo verso l'Europa non sono infatti traiettorie lineari, ma sono invece costituite da movimenti frammentati che rendono un unico approccio alla gestione dei flussi migratori molto complicato.<sup>28</sup> Non bisogna poi dimenticare come molti dei paesi di transito ospitino già larghe popolazioni di migranti e rifugiati, spesso in condizioni precarie e gravemente lesive dei loro diritti fondamentali, come nel caso della Libia<sup>29</sup>.

## 2. Tre snodi cruciali per le politiche migratorie europee

Alla luce di questo contesto, le migrazioni sono tornate al centro dell'agenda europea. Il governo italiano si è particolarmente speso in questo senso. Nonostante molti sviluppi degli ultimi mesi siano stati presentati come profondamente innovativi, le politiche europee continuano tuttavia a muoversi per lo più nel solco della continuità.

---

<sup>27</sup> European Union Agency for Asylum (EUAA), *Flagship report on international protection published as EU on verge of reforming asylum system*, comunicato stampa, 4 luglio 2023, <https://euaa.europa.eu/news-events/flagship-report-international-protection-published-eu-verge-reforming-asylum-system?twclid=2-5drqlcjubotdc77mvstqly74r>

<sup>28</sup> Per un approfondimento sulla frammentazione delle rotte migratorie europee, si veda il volume di prossima uscita edito dallo IAI: Asli Selin Okyay, Luca Barana e Coleen Boland (eds.), *Moving Towards Europe: Diverse Trajectories and Multidimensional Drivers of Migration across the Mediterranean and the Atlantic*, Global Politics and Security vol. 10, Peter Lang, prossima uscita.

<sup>29</sup> UN Human Rights Council, *Libya: Urgent action needed to remedy deteriorating human rights situation, UN Fact-Finding Mission warns in final report*, 27 March 2023. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un>

## 2.1. Il Consiglio Europeo di febbraio

Dopo mesi di crescenti tensioni diplomatiche fra Francia e Italia sulla gestione delle operazioni di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo<sup>30</sup> e sullo sfondo delle trattative sul Nuovo Patto sulle Migrazioni e l'Asilo, il tema migratorio è tornato sul tavolo dei leader europei. In un Consiglio europeo straordinario svoltosi a febbraio 2023, l'Italia ha ottenuto il riconoscimento della specificità della frontiera marittima europea, ma senza ulteriori impegni concreti per quanto riguarda il coordinamento della gestione dei salvataggi in mare.<sup>31</sup> Il Consiglio ha anche appoggiato le proposte per maggiori investimenti nelle infrastrutture di controllo alla frontiera esterna dell'UE.

La riunione di febbraio ha reso evidente come un argomento su cui gli stati membri possono trovare un terreno comune sia quello dei rimpatri dei migranti che non hanno diritto alla protezione internazionale. Il sistema dei rimpatri è infatti una delle note dolenti delle politiche europee: sostanzialmente, non funziona. Il numero dei rimpatri effettivamente portati a termine è molto basso rispetto agli ordini di lasciare il territorio degli stati membri: nei primi quattro mesi del 2023 i rimpatri sono stati circa 28 mila su un totale di oltre 111 mila ordini di abbandonare il paese.<sup>32</sup> Sebbene questi numeri siano in crescita rispetto al 2022, il tema rimane una priorità.

*Il Consiglio Europeo ha ribadito che i rimpatri sono una priorità*

L'esecuzione dei rimpatri – così come dei percorsi di reinserimento per quei migranti che accettano i rimpatri volontari assistiti nel proprio paese di origine – dipende però in larga parte dalla collaborazione dei paesi terzi che devono accogliere le persone di ritorno. Una cooperazione che spesso si rivela molto difficile da ottenere. Per questo motivo, a febbraio i leader europei hanno concordato di incentivarla con ogni mezzo a disposizione, dalle politiche di facilitazione dei visti per i cittadini dei paesi che dovrebbero accogliere i rimpatri, alla possibilità di introdurre limitazioni ai benefici che questi stati ricevono in

---

<sup>30</sup> France24, *France slams Italy's 'unacceptable' refusal to take in migrant ship*, 9 novembre 2022, <https://www.france24.com/en/europe/20221109-france-slams-italy-s-unacceptable-refusal-to-take-in-migrant-ship>

<sup>31</sup> European Council, *Special meeting of the European Council (9 February 2023) – Conclusions (CO EUR 1/CNOCL 1)*, 9 febbraio 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf>

<sup>32</sup> Eurostat, *Returns of irregular migrants - quarterly statistics*, Eurostat Statistics Explained, Data extracted in June 2023, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title>Returns\\_of\\_irregular\\_migrants\\_-\\_quarterly\\_statistics&stable=0](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title>Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics&stable=0)

materia commerciale e di cooperazione allo sviluppo.<sup>33</sup> La decisione di rafforzare gli strumenti a disposizione dell'UE per facilitare tale cooperazione devono però tenere conto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, introducendo garanzie più stringenti sul rispetto di tali diritti – non ultimo quello dell'accesso all'asilo – da parte dei paesi terzi.

In ogni caso, pur costituendo un momento politico significativo per aver riportato le migrazioni nell'agenda dei leader europei, il Consiglio europeo straordinario ha ribadito alcune linee d'azione già consolidate, se possibile rafforzandole ulteriormente: il focus sui rimpatri e la dimensione esterna; il ricorso a misure più restrittive alla frontiera esterna; e l'investimento nella collaborazione con i partner esterni.

## 2.2. Il Consiglio Giustizia e Affari Interni di giugno

Un secondo snodo fondamentale, e a suo modo storico, è l'accordo raggiunto a maggioranza qualificata dal Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) l'8 giugno 2023 su due componenti politicamente molto sensibili del Nuovo Patto: il regolamento sulle procedure d'asilo e quello sull'asilo e la gestione delle migrazioni. Il pacchetto di misure approvato dal Consiglio GAI riguarda il difficile equilibrio fra le responsabilità dei paesi di primo ingresso nella gestione delle richieste di asilo e nella prevenzione dei movimenti secondari, e le forme di solidarietà che questi stati membri possono attendersi dai partner europei.

Sotto il primo punto di vista, i paesi di primo ingresso come l'Italia hanno dovuto accettare un'estensione dei propri obblighi nell'ambito del Sistema Comune Europeo dell'Asilo. È stata ad esempio estesa l'obbligatorietà delle “procedure di confine” per la gestione delle richieste d'asilo e delle pratiche di rimpatrio direttamente alla frontiera esterna dell'UE:<sup>34</sup> si tratta di procedimenti burocratici più snelli, che dovrebbero facilitare l'analisi delle richieste di protezione internazionale e lo svolgimento dei rimpatri in tempi più rapidi.

Un altro aspetto che dovrebbe aumentare il carico di responsabilità di paesi di primo arrivo come Italia, Grecia o Spagna riguarda il prolungamento da 12 a 24 mesi della responsabilità sulla gestione delle richieste d'asilo pendente su questi stati membri di primo ingresso.<sup>35</sup> Questa è una misura volta a rassicurare

---

<sup>33</sup> European Council, *Special meeting of the European Council (9 February 2023) – Conclusions*.

<sup>34</sup> Council of the EU, *Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws*, comunicato stampa, 8 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>

<sup>35</sup> Sono escluse da questa previsione le richieste di persone salvate in mare da operazioni di ricerca e salvataggio, per le quali il limite della responsabilità del paese di primo ingresso rimane a 12 mesi.

gli altri stati membri su una gestione più stringente dei movimenti secondari (quelli da stato membro a stato membro), estendendo il periodo entro il quale potranno trasferire i richiedenti asilo nel primo paese in cui sono entrati nell'UE.

In entrambi i casi, si tratta del consolidamento di tendenze già in atto: ad esempio, le procedure di confine, ora rese obbligatorie, sono già presenti in diversi ordinamenti europei. L'elemento di novità risiede appunto nella loro obbligatorietà, che dovrebbe garantire maggiore prevedibilità al funzionamento dell'intero sistema europeo.

*In cambio di maggiori responsabilità alla frontiera, l'Italia ottiene solidarietà in materia di asilo*

In cambio di queste concessioni, sono state introdotte delle forme di solidarietà obbligatoria a favore dei paesi di primo ingresso. Il supporto potrà assumere varie forme, introducendo quindi un elemento di flessibilità che rende l'accordo meno indigesto ai paesi tradizionalmente contrari a ogni strumento di solidarietà, come quelli dell'Europa Orientale. Fra questi strumenti, si prevedono trentamila ricollocamenti di richiedenti asilo ogni anno dai paesi di primo ingresso verso altri stati membri. La partecipazione allo schema di redistribuzione rimane però volontaria e potrà essere integrata da contributi finanziari a un fondo comune europeo per interventi nella dimensione esterna o da un sostegno in termini di personale e capacità operative.<sup>36</sup> Una simile solidarietà obbligatoria, ma flessibile, costituisce una formula di compromesso innovativa, che però appare ancora sbilanciata rispetto alle responsabilità pendenti sugli stati mediterranei.

L'accordo dell'8 giugno costituisce quindi un passo avanti storico per il semplice fatto di essere avvenuto, dato che qualsiasi tipo di intesa è risultata impossibile per anni. L'accordo è stato però adottato con il voto contrario di Polonia e Ungheria, con delle ripercussioni politiche già chiare al successivo Consiglio europeo di giugno, quando i due paesi hanno bloccato l'approvazione di qualsiasi conclusione sul tema migratorio. Il primo segnale che la strada verso l'approvazione definitiva del pacchetto di misure potrebbe incontrare ancora numerosi ostacoli nel corso dei negoziati con il PE.

Fra l'altro, le misure adottate dal Consiglio GAI devono necessariamente essere integrate da altre proposte su cui un'intesa è ancora lontana. A luglio sono falliti i negoziati sull'ultimo tassello della riforma, il ridimensionamento, in periodi di particolare pressione migratoria, degli obblighi gravanti sui paesi come l'Italia, ad esempio quello di accettare il ritorno dei richiedenti asilo che, dopo essere entrati nell'UE attraverso il loro territorio, si siano poi stabiliti in altri stati

---

<sup>36</sup> Council of the EU, *Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws*.

membri.<sup>37</sup> Il PE ha già chiarito che, senza quest'ultima componente, difficilmente si potrà passare all'approvazione dell'intero pacchetto.

Se anche le misure adottate dal Consiglio dovessero alla fine essere confermate, esse comunque rappresentano più un segnale di continuità, che di rottura. Allo stesso modo, altre concessioni ottenute all'ultimo dall'Italia sul tema dei rimpatri confermano un trend – quello di privilegiare la dimensione esterna delle politiche migratorie europee – in voga da anni. È stato infatti deciso che gli stati membri potranno stabilire in autonomia i criteri con cui giudicare il grado di connessione fra un migrante la cui richiesta d'asilo sia stata respinta e il paese extra-UE verso cui dovrebbe essere rimpatriato. In assenza di tale connessione, che può riguardare l'esistenza di legami familiari in quel paese o un precedente periodo di residenza, il rimpatrio non può infatti avvenire.<sup>38</sup> Sulla carta, i paesi europei dovrebbero essere in grado di aumentare il numero dei rimpatri grazie alle nuove regole, che concedono loro maggiore flessibilità rispetto a criteri stabiliti a livello europeo.

Dal momento che l'Italia ha accettato maggiori responsabilità all'interno del quadro europeo solo in cambio di maggiore autonomia sui rimpatri, l'intera intesa si fonda sul funzionamento dei rimpatri stessi. Ma questi a loro volta dipendono dalla volontà di cooperazione dei paesi terzi, sempre che questi possano essere identificati come “paesi terzi sicuri” come richiesto dal diritto internazionale in materia di asilo (aspetto non affatto scontato, come mostra il controverso caso tunisino). L'applicabilità dell'accordo appare al momento difficile a causa di fattori esterni, indipendentemente dal successo del processo legislativo europeo.

### **2.3. Il Memorandum d'Intesa UE-Tunisia di luglio**

La firma del Memorandum d'Intesa fra l'UE e la Tunisia del 16 luglio 2023 è il terzo passaggio che chiarisce ulteriormente la direzione in cui si stanno muovendo da tempo i leader europei. Si tratta di un accordo che dovrebbe garantire la collaborazione di un paese chiave come la Tunisia per disincentivare le partenze. Nei primi sette mesi del 2023 infatti oltre il 60% delle partenze verso l'Italia è avvenuto dal paese nordafricano.<sup>39</sup> Sebbene sia stato fortemente sponsorizzato proprio dall'Italia, l'accordo con il governo del Presidente Kais

---

<sup>37</sup> Gregorio Sorigi, *EU migration deal faces delays after talks snag*, Politico Europe, 26 luglio 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-crisis-migration-reform-setback-summer-break/>

<sup>38</sup> Catherine Woolard, *Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point*, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 9 giugno 2023, <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>

<sup>39</sup> Elaborazione dell'autore sulla base dei dati contenuti in: UNHCR, *ITALY Weekly Snapshot (24 Jul -30 Jul 2023)*, 31 luglio 2023, Dashboards & Factsheets, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/102332>

Saied è il frutto di un investimento politico di più ampio respiro, come testimoniato dalle visite ufficiali insieme al Primo Ministro Giorgia Meloni, del premier olandese (ora uscente) Mark Rutte e della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, che hanno accompagnato il percorso verso la firma.

Il memorandum si presenta come base per un partenariato multidimensionale, che copre agricoltura e sviluppo economico, transizione verde e quella digitale, nonché la stabilizzazione dei conti pubblici tunisini.<sup>40</sup> È su quest'ultimo punto che essenzialmente si è giocata la partita: l'assunto è che aiutando il governo di Tunisi a stabilizzare la situazione macro-economica tramite un pacchetto di aiuti europei e del Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Tunisia diventerà un partner più affidabile nella gestione dei flussi migratori.

Il Memorandum include il tentativo dell'UE di evidenziare il nesso fra migrazioni e sviluppo, proponendo un approccio apparentemente innovativo, che non guardi solo agli aspetti di sicurezza. La stessa prospettiva è stata confermata dalla Conferenza di Roma del 23 luglio, a cui hanno partecipato diversi paesi europei, nordafricani e della regione del Golfo. Tuttavia, questo approccio alla cooperazione con un paese come la Tunisia costituisce in realtà un ulteriore elemento di continuità. Sin dal 2015 infatti l'UE investe nella dimensione esterna e nelle relazioni con i paesi di origine e transito, tramite misure come il Fondo Fiduciario di Emergenza con l'Africa e gli accordi con Turchia e Libia. Il modello rimane sostanzialmente lo stesso, nonostante il tentativo di inserire l'intesa con Tunisi in un quadro più ampio e multidimensionale. Lungi dal costituire un nuovo modello di cooperazione, il Memorandum percorre strade già battute.

*Il Memorandum  
conferma la tendenza  
UE a esternalizzare il  
controllo delle frontiere*

Quest'approccio espone pertanto l'UE al rischio, già sperimentato in passato, della strumentalizzazione delle migrazioni da parte dei partner esterni. È paradossale che l'Unione assuma consapevolmente questo rischio nel momento in cui sta cercando di dotarsi di nuove norme proprio per proteggersi dal tentativo da parte dei paesi terzi con cui ha già stretto accordi di utilizzare la leva

---

<sup>40</sup> European Commission, *Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie*, comunicato stampa, 16 luglio 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887)

dei movimenti migratori per strappare concessioni.<sup>41</sup> In passato, paesi come Turchia e Marocco non hanno esitato a usare questa carta.

L'accordo con la Tunisia sembra anche depotenziare sin da subito la portata delle nuove regole ottenute dall'Italia in materia di rimpatri, dato che il testo del Memorandum riporta esplicitamente l'impegno del governo di Saied a non tollerare la presenza di migranti irregolari sul proprio territorio e la volontà di proteggere i confini tunisini nell'esclusivo interesse del paese, e non di terzi. È evidente che, se l'obiettivo dell'accordo dell'8 giugno era favorire il rimpatrio di migranti irregolari anche verso paesi di transito come la Tunisia, l'intesa con Saied esclude questa possibilità.

## Conclusioni

Gli sviluppi delle politiche migratorie europee tendono a replicare schemi già consolidati, pur apportando modifiche marginali sia a livello interno che esterno. Il fatto che gli accordi che sanciscono queste modifiche non strutturali vengano accolti come un risultato storico è un segnale di come le tematiche migratorie siano estremamente politicizzate. Per questo motivo, qualsiasi passo avanti, ad esempio sulla prevedibilità del sistema interno di responsabilità e solidarietà sull'asilo, deve comunque essere accolto con favore.

Tuttavia, nel reiterare il ricorso massiccio alla dimensione esterna, l'UE si espone a sfide vecchie e nuove. Fra le prime, rimane irrisolto il dilemma fra le necessità in materia di gestione migratoria nel breve termine e i valori europei di rispetto e promozione dei diritti umani. Il Memorandum con la Tunisia firmato nei giorni in cui veniva denunciata la deportazione illegale in Libia di centinaia di migranti da parte delle autorità tunisine ne è un fulgido esempio, soprattutto nel momento in cui si intenda elevare questa intesa a modello per futuri accordi con paesi come Egitto e Marocco.<sup>42</sup> L'accordo cita il rispetto dei diritti umani come preconditione per una cooperazione sostenibile, ma l'investimento maggiore è chiaramente destinato ad altre aree di *policy*. In generale, la definizione della Tunisia come "paese terzo sicuro" è quantomeno controversa, date le politiche di aperta discriminazione nei confronti dei cittadini sub-sahariani residenti nel paese lanciata da Saied a febbraio e i gravi episodi di violenza ai loro danni che sono seguiti.

---

<sup>41</sup> Luca Barana, *Che cosa prevede l'accordo tra Unione europea e Tunisia*, AffarInternazionali, 19 luglio 2023, <https://www.affarinternazionali.it/memorandum-ue-tunisia-accordo-migranti/>

<sup>42</sup> Claudio Francavilla, Alice Autin, *Rome's Anti-Migration Summit Exposes Europe's Growing Disregard for Rights*, Human Rights Watch, Dispatches, 20 luglio 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/07/20/romes-anti-migration-summit-exposes-europes-growing-disregard-rights>

Tramite i negoziati triangolari fra UE, FMI e Tunisia, il tema migratorio è ora entrato anche nella relazione con gli Stati Uniti, come dimostrato dalle discussioni in occasione della visita di Meloni a Washington a fine luglio. Il rischio in questo caso è di dirottare il dialogo transatlantico su un tema su cui prospettive e priorità delle parti sono diverse, come dimostra la resistenza del FMI a fornire aiuti finanziari senza che il governo tunisino accetti le riforme richieste. Il Fondo evidentemente non incorpora il tema migratorio nel proprio processo decisionale. Gli Stati Uniti concordano sulla necessità di una Tunisia democratica,<sup>43</sup> ma questa aspirazione si scontra con le politiche di Saied, anche in campo migratorio, e mal si concilia con l'apparente intenzione europea di legittimare il governo pur di ottenere collaborazione in ambito migratorio. Non si tratterà certo dell'argomento principale della relazione bilaterale, ma inserirlo in una relazione concentrata su altri dossier molto delicati, a partire dall'aggressione russa contro l'Ucraina e il coordinamento rispetto alla Cina, rischia di complicare il dialogo senza poi sortire risultati soddisfacenti.

### Riferimenti bibliografici

- Agenzia Europea per l'Asilo, *Flagship report on international protection published as EU on verge of reforming asylum system*, comunicato stampa, 4 luglio 2023, <https://euaa.europa.eu/news-events/flagship-report-international-protection-published-eu-verge-reforming-asylum-system?twclid=2-5drqlcjubotdc77mvstqly74r>
- Luca Barana, *Che cosa prevede l'accordo tra Unione europea e Tunisia*, AffarInternazionali, 19 luglio 2023, <https://www.affarinternazionali.it/memorandum-ue-tunisia-accordo-migranti/>
- Commissione Europea, *Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie*, comunicato stampa, 16 luglio 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887)
- Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite, *Libya: Urgent action needed to remedy deteriorating human rights situation*, UN Fact-Finding Mission warns in final report, 27 March 2023. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/03/libya-urgent-action-needed-remedy-deteriorating-human-rights-situation-un>

---

<sup>43</sup> The White House, *Joint Statement from President Biden and Prime Minister Meloni*, Statements and Releases, 27 luglio 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/27/joint-statement-from-president-biden-and-prime-minister-meloni/>

- Consiglio dell'UE, *Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws*, comunicato stampa, 8 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>
- Consiglio Europeo, *Special meeting of the European Council (9 February 2023) – Conclusions (CO EUR 1/CNOCL 1)*, 9 febbraio 2023, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-IN11/en/pdf>
- Eurostat, *Returns of irregular migrants - quarterly statistics*, Eurostat Statistics Explained, Data extracted in June 2023, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Returns of irregular migrants - quarterly statistics&stable=0](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics&stable=0)
- Claudio Francavilla, Alice Autin, *Rome's Anti-Migration Summit Exposes Europe's Growing Disregard for Rights*, Human Rights Watch, Dispatches, 20 luglio 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/07/20/romes-anti-migration-summit-exposes-europes-growing-disregard-rights>
- France24, *France slams Italy's 'unacceptable' refusal to take in migrant ship*, 9 novembre 2022, <https://www.france24.com/en/europe/20221109-france-slams-italy-s-unacceptable-refusal-to-take-in-migrant-ship>
- Frontex, *Monitoring and Risk Analysis – Migratory Map*, <https://frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>
- Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 agosto 2023, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documen-tazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>
- Asli Selin Okyay, Luca Barana e Coleen Boland (eds.), *Moving Towards Europe: Diverse Trajectories and Multidimensional Drivers of Migration across the Mediterranean and the Atlantic*, Global Politics and Security vol. 10, Peter Lang, prossima uscita
- Organizzazione Internazionale per la Migrazione, *Migration Flows to Europe - Arrivals*, IOM Global Data Institute – Displacement Tracking Matrix, <https://dtm.iom.int/europe/arrivals?type=arrivals>
- Gregorio Sorgi, *EU migration deal faces delays after talks snag*, Politico Europe, 26 luglio 2023, <https://www.politico.eu/article/eu-parliament-crisis-migration-reform-setback-summer-break/>
- The White House, *Joint Statement from President Biden and Prime Minister Meloni*, Statements and Releases, 27 luglio 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/27/joint-statement-from-president-biden-and-prime-minister-meloni/>

- 
- UNHCR, *ITALY Weekly Snapshot (24 Jul -30 Jul 2023)*, 31 luglio 2023, Dashboards & Factsheets, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/102332>
- Catherine Woolard, *Editorial: Migration Pact Agreement Point by Point*, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 9 giugno 2023, <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>

## **Agenda dei prossimi eventi internazionali**

### **Settembre 2023**

- 15 Eurogruppo (Spagna, Santiago di Compostela)
- 18-22 ONU-settimana di alto livello dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (New York)

### **Ottobre 2023**

- 5 Riunione della Comunità politica europea (Granada, Spagna)
- 6 Riunione informale dei capi di Stato o di governo (Granada, Spagna)
- 11-13 G20-riunione dei Ministri delle Finanze e Governatori delle Banche Centrali e Deputati alle Finanze e alle Banche Centrali (Marrakesh, Marocco)
- 9-15 ONU- riunione annuale del Consiglio dei Governatori del Gruppo della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale (Marrakesh, Marocco)
- 16 Eurogruppo (Lussemburgo)
- 23 Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri (Lussemburgo)
- 25 OSCE, 6° Dialogo di Vienna sulla sicurezza energetica (Austria)
- 26 OSCE, evento la giustizia penale ucraina in tempo di guerra e nel dopoguerra (Lviv, Ucraina)
- 26-27 Consiglio europeo (Bruxelles)
- 28-29 G7-Riunione dei Ministri del Commercio (Giappone, prefettura di Osaka)

### **Novembre 2023**

- 8 Eurogruppo (Bruxelles)
- 13 Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri (Bruxelles)
- 14 Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri -Difesa -(Bruxelles)

16 Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri -Sviluppo-  
(Bruxelles)

27 Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri -Commercio-  
(Bruxelles)

30-1° dicembre, Consiglio Ministeriale dell'OSCE (Skopje, Macedonia, *da confermare*)

30-12 dicembre, Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici,  
COP28 (Emirati Arabi Uniti, Dubai)

### **Dicembre 2023**

7 Eurogruppo (Bruxelles)

7-8 OCSE, Forum globale sulla concorrenza (Parigi, Francia)

8-10 G7-Riunione dei Ministri della Difesa e Sicurezza (Giappone, prefettura  
di Ibaraki)

11 Consiglio dell'Unione europea - Consiglio Affari esteri (Bruxelles)

14-15 Consiglio europeo (Bruxelles)

### **Gennaio 2024**

16-20 WEF- Riunione annuale del Forum economico mondiale (Davos,  
Svizzera)

# 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. 06 6706 3666  
Email: [affari.internazionali@senato.it](mailto:affari.internazionali@senato.it)

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