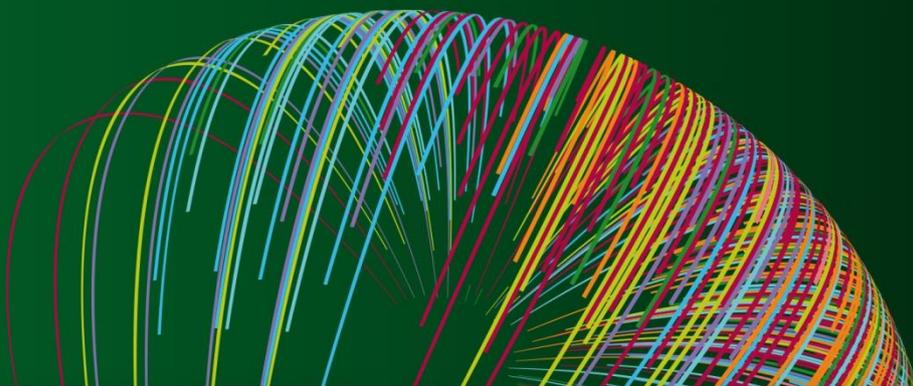


Osservatorio di Politica internazionale



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

Focus Euroatlantico

Gennaio 2025

n. 7 (n.s.)

Focus

FOCUS EURO-ATLANTICO

settembre 2024 – gennaio 2025

a cura di

Riccardo Alcaro e Luca Barana

dell'Istituto Affari Internazionali - IAI

Sommario

*Il primo Focus Euro-Atlantico del 2025 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello **stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di **grafici**). **Riccardo Alcaro** e **Luca Barana**, rispettivamente Responsabile del Programma Attori Globali e Responsabile di Ricerca nel Programma UE: Politica e Istituzioni dello LAI, analizzano il sostegno di USA e UE all'Ucraina e le prospettive per la difesa europea alla luce dell'elezione di Donald Trump a presidente degli Stati Uniti. Passano poi in rassegna gli scenari in evoluzione in Medio Oriente e l'azione, o inazione, di America ed Europa nell'area. Dedicano infine particolare attenzione alle relazioni con la Cina, sia per quanto riguarda le tensioni intorno a Taiwan, sia per la crescente competizione tecnologica e commerciale.*

*Nella sezione dedicata alla **politica interna USA**, **Alcaro** e **Barana** analizzano i risultati delle elezioni negli Stati Uniti, che hanno visto la vittoria di Trump e dei Repubblicani in Congresso. Alcaro e Barana considerano le implicazioni della nuova affermazione di Trump a livello interno e nei rapporti con l'Europa. Le nomine di Trump nel gabinetto di governo rispondono soprattutto al criterio della lealtà, che Trump vede come precondizione per attuare un'agenda nativista, protezionista e unilateralista, ispirata dal principio "America First". Nel frattempo, i processi a suo carico si sono arenati, mentre il Congresso ha evitato per l'ennesima volta la chiusura del governo federale con un accordo sul bilancio.*

*Nell'approfondimento, **Matteo Bursi** ed **Ettore Greco**, rispettivamente Ricercatore e Responsabile del Programma Multilateralismo & Governance Globale dello LAI, analizzano le prospettive dell'**Unione dei Mercati dei Capitali**, un progetto ambizioso per rilanciare la competitività europea a fronte della crescente ritardo rispetto a Stati Uniti e Cina. Bursi e Greco si concentrano sulle azioni necessarie per il completamento di un singolo mercato dei capitali, come ad esempio l'Unione Bancaria e lo sviluppo di nuove capacità finanziarie a livello europeo, evidenziandone sfide e opportunità anche alla luce dei recenti rapporti redatti da Enrico Letta e Mario Draghi.*

Executive summary

*The first issue of the Euro-Atlantic Focus of 2025 opens, as usual, with an analysis of the **state of transatlantic relations** (accompanied by a series of **graphs**). **Riccardo Alcaro** and **Luca Barana**, Head of Global Actors and Senior Fellow with the EU: Politics and Institutions Programmes at LAI, respectively, analyse the nature of Western support for Ukraine and the prospects for European defence in light of Donald Trump's election as US president. The analysis then delves into the evolving scenarios in the Middle East, and US and European action – and inaction – in that theatre. Alcaro and Barana conclude with a discussion of the West's relations with China, addressing the tensions over Taiwan and the growing technological and commercial competition with Beijing.*

*In the section on **US domestic politics**, **Alcaro** and **Barana** analyse the results of the elections in the United States, which saw Trump win again the White House and the Republican Party conquer the majority in both branches of Congress. They attempt a preliminary assessment of the implications of Trump's win both on the domestic level and in the US's relations with Europe. They argue that Trump's appointments in the cabinet respond above all to the criterion of loyalty, which Trump sees as a precondition for implementing a nativist, protectionist and unilateralist agenda inspired by the 'America First' principle. Meanwhile, court cases against him have stalled or been dismissed, while Congress has avoided yet another federal government shutdown with a last-minute budget deal.*

*In the special essay, **Matteo Bursi** and **Ettore Greco**, Researcher and Head of Multilateralism & Global Governance Program at LAI, respectively, analyse the prospects for the **Capital Market Union**, an ambitious project to boost European competitiveness as the EU lags behind the United States and China. The study focuses on the actions needed to finalise this project, such as the Banking Union and the development of new financial tools at the European level, highlighting challenges and opportunities also in light of the recent reports drafted by Enrico Letta and Mario Draghi.*

Indice

Sommario	3
Executive summary	5
Indice	7
I. Le relazioni transatlantiche	9
II. Il dibattito politico negli Stati Uniti	34
III. Grafici e tabelle	50
IV. L'integrazione dei mercati finanziari nell'UE: l'Unione dei mercati dei capitali	75
V. Agenda dei prossimi eventi internazionali	89

I. Le relazioni transatlantiche

*di Riccardo Alcaro e Luca Barana**

Negli ultimi mesi l'attenzione di governi ed esperti in America ed Europa si è divisa tra la cooperazione transatlantica sui principali dossier di sicurezza – Ucraina e Medio Oriente – e la campagna presidenziale americana da cui è uscito vincitore **Donald Trump**, che si sarà appena nuovamente insediato alla Casa Bianca al momento dell'uscita di questo Focus. I paesi europei hanno cominciato ad adattarsi alla futura presidenza già prima. I temi che più hanno assorbito le energie delle cancellerie europee, e anche dei vertici di NATO e UE, sono stati il sostegno all'Ucraina e la difesa europea, su cui Trump ha lanciato segnali contrastanti. Nel frattempo, gli europei hanno continuato a collaborare con l'amministrazione uscente di **Joe Biden** sul fronte ucraino e a sostenerne gli sforzi di cercare un cessate il fuoco sia a Gaza sia in Libano, dove Israele ha condotto una pesante offensiva contro Hezbollah.

La guerra in Ucraina

La situazione sul terreno e l'incertezza sulla politica USA

La guerra di conquista dell'Ucraina lanciata dalla Russia quasi tre anni fa ha mietuto morti e causato distruzione con **intensità crescente** negli ultimi mesi del 2024. Lo scontro lungo il fronte fra l'Ucraina libera e le zone occupate dalla Russia – Crimea, Lugansk e buona parte delle regioni di Donetsk, Cherson e Zaporizz'ja – procede senza pausa. Pur con altissime perdite, le forze d'invasione hanno continuato la lenta avanzata verso **Pokrovsk**, il principale baluardo di quanto resta in mani ucraine di Donetsk e prima difesa della regione di Dnipro. I russi possono contare ancora su un significativo vantaggio di uomini (8 a 1), ma il margine di differenza in colpi di artiglieria si è ridotto considerevolmente, da 10 a 1 a 1,5 a 1, il che spiega perché Mosca sia ricorsa sempre più alle **'bombe plananti'** (*glide bombs*), che possono essere sganciate da maggiore distanza grazie alla capacità appunto di 'planare' invece di precipitare a caduta libera.

*La guerra non
accenna a
scemare*

Fra novembre e dicembre la Russia ha **aumentato i bombardamenti** di **Kyiv** e altri obiettivi sensibili, fra cui le **infrastrutture energetiche**, con un triplice obiettivo. In primo luogo, l'intensificazione dei bombardamenti è stata una **rappresaglia** contro l'autorizzazione data all'Ucraina da Stati Uniti, Francia e Regno Unito all'**uso di armi occidentali in territorio russo**. Il via libera è

* Riccardo Alcaro è Responsabile del Programma Attori Globali e Luca Barana è Responsabile di Ricerca del Programma UE, Politica e Istituzioni dello IAI.

arrivato solo a novembre, oltre un mese dopo la visita di **Volodymyr Zelensky** negli Stati Uniti, dove il presidente ucraino aveva insistito sul punto con forza. L'Amministrazione USA ha motivato la scelta con la necessità di dover rispondere allo schieramento di circa **diecimila soldati nordcoreani** a sostegno delle forze russe impegnate a recuperare le zone della regione russa di **Kursk**, che gli ucraini occupano dalla scorsa estate. Qualunque sia stata la ragione che ha portato il governo USA ad abbandonare la cautela, gli ucraini hanno fatto subito uso dei potenti missili americani **ATACMS** e dei loro corrispettivi

*L'Ucraina
colpisce la
Russia con
armi occidentali*

francesi e britannici, gli **Scalp** e gli **Storm Shadows**. Hanno inoltre aumentato gli attacchi sulla Russia con droni e ucciso **Igor Kirillov**, comandante delle forze nucleari, chimiche e batteriologiche russe. La controrisposta di Mosca è stata di tentare di alzare la posta, sia sul piano operativo, sia su quello più strategico.

Tornando ad agitare lo spettro di un **conflitto con la NATO**, il Presidente **Vladimir Putin** ha ordinato una revisione della **dottrina nucleare russa** così da ridurre la soglia per autorizzare la rappresaglia atomica. Ora sarebbe sufficiente un attacco convenzionale su larga scala sul territorio russo da parte di un paese non-nucleare (com'è l'Ucraina), se quest'ultimo fosse aiutato da potenze nucleari (come sono USA, Francia e Gran Bretagna). Inoltre, per la prima volta la Russia ha esteso l'ombrello nucleare a un paese alleato, segnatamente la **Bielorussia**. Per dare credibilità alle sue minacce, la Russia ha utilizzato un missile balistico a raggio intermedio o intercontinentale, tradizionalmente armato con una testata nucleare ma per l'occasione equipaggiato con esplosivo convenzionale, in uno dei massicci bombardamenti che si sono ripetuti da novembre in poi.

Il secondo obiettivo dell'intensificazione dei bombardamenti russi era quello di **degradare** ulteriormente la capacità ucraina di **produzione elettrica e di calore**. Già a settembre l'Agenzia Internazionale per l'Energia aveva dichiarato che il **deficit elettrico** dell'Ucraina durante l'inverno 2024-25 avrebbe raggiunto 6GW, un **terzo del fabbisogno** in tempo di pace. Dopo i bombardamenti del tardo autunno e di fine anno, che hanno causato danni ingenti alle centrali elettriche in diverse zone del paese, questo dato è probabilmente peggiorato. Nel 2024 la Russia ha portato ben **undici massicci attacchi** all'infrastruttura energetica ucraina, incluse le linee di trasmissione tra le tre centrali nucleari ancora operative (che non includono quella di Zaporiz'zja, controllata dai russi) e la rete elettrica, forzando gli ucraini a **interruzioni periodiche** di elettricità e gas.

*La produzione
elettrica ucraina
ridotta di oltre
un terzo*

Il terzo obiettivo dei bombardamenti russi è stato quello di **infiacchire la volontà di resistenza** degli ucraini – per questo obiettivi civili sono stati ripetutamente colpiti – e **rafforzare la posizione dei russi** in vista dell’iniziativa negoziale annunciata dal presidente in pectore degli Stati Uniti Trump. Negli ultimi mesi la stampa e i governi occidentali hanno enfatizzato soprattutto le difficoltà dell’Ucraina, che ha visto le sue forze arretrare, così come si è arenato il tentativo di estendere l’occupazione di Kursk come merce di scambio con una delle sue province in un eventuale negoziato.

L’Ucraina fatica nel reclutamento

In particolare si è sottolineata la fatica crescente nel **reclutamento di truppe**, effetto congiunto dell’inaridimento degli arruolamenti volontari, dell’attrito sul fronte e delle crescenti diserzioni ed evasione della leva (al momento risulterebbero circa ottantamila assenti senza permesso fra i soldati ucraini). L’abbassamento dell’età per la leva da 27 a 25 anni lo scorso aprile ha portato a un miglioramento (trentamila coscritti al mese), che però si è esaurito nello spazio di pochi mesi (a ottobre si era tornati ai ventimila al mese). Nonostante le esortazioni dell’Amministrazione Biden, il governo Zelensky è riluttante ad **abbassare l’età a diciotto anni** perché si tratta di una fascia d’età relativamente esigua in Ucraina e sulla quale inoltre l’establishment politico ucraino punta per la ricostruzione del paese. Il problema del reclutamento si aggiunge a quello dell’addestramento insufficiente – il che diminuisce la funzionalità delle forze schierate e aumenta il numero di caduti (i morti accertati, senza contare gli scomparsi e i civili, sono oltre **66 mila**) – e dell’assenza di rotazioni per i veterani sul fronte. Al momento si calcola che non più di trecentomila soldati siano schierati a fronte di quasi un milione in servizio.

Su quanto forte sia la posizione della Russia, tuttavia, restano numerosi dubbi. La situazione ucraina non è affatto senza speranza. Anche se il fronte arretra, apparentemente **non c’è rischio di crollo**. Nonostante siano privi di una marina, gli ucraini hanno colto grandi **successi sul mare**, costringendo i russi a ritirare la flotta del Mar Nero dalla Crimea e riaprendo le vie commerciali verso il Bosforo. Hanno **contenuto la superiorità aerea della Russia** grazie alle difese fornite dai paesi occidentali e agli attacchi su territorio russo. Dopo il via libera all’uso di armi occidentali contro obiettivi in Russia, **l’efficacia operativa dei bombardamenti russi è diminuita** perché missili e aerei sono stati rischierati più lontani dal confine in modo da toglierli dal raggio di ATACMS, Scalp e *Storm Shadows*. Soprattutto, la Russia ha pagato a carissimo prezzo gli avanzamenti dello scorso anno: secondo il ministero della difesa ucraino le **perdite** (morti e feriti) sono **quasi ottocentomila**, oltre la metà dei quali nel solo 2024 (a dicembre i russi perdevano oltre **1500 soldati al giorno**).

Anche se queste cifre dovessero essere inflazionate, non c'è dubbio che le perdite in uomini e mezzi militari per i russi siano enormi e che aumentino a un ritmo superiore alla capacità dello stato di sostituirli. Per questo Mosca è stata costretta a rivolgersi prima all'**Iran** per acquisire il know-how per la produzione di droni (e la consegna di alcune centinaia di missili balistici a corto raggio, per ora però non utilizzati), poi alla **Corea del Nord** per l'importazione di munizioni, razzi, missili e, infine, come visto sopra, soldati, e poi abbia attirato (apparentemente con l'inganno) **mercenari yemeniti** a combattere sul fronte.

*Le perdite russe
sono difficilmente
sostenibili*

Né l'economia russa, nonostante l'apparente resilienza, sembra avere le capacità di resistere indefinitamente alla doppia pressione esercitata dalle esigenze belliche e le sanzioni occidentali. L'**inflazione è oltre il 10%** nonostante la banca centrale abbia alzato i **tassi** a un vertiginoso **20%**, con conseguenze nefaste sul mercato immobiliare. L'economia è cresciuta grazie alla riconversione di parte dell'apparato industriale a scopi bellici, ma già nel 2025 le previsioni di crescita scendono a una forbice tra lo 0,5% e l'1,5%. Con le **spese militari** destinate ad assorbire il **40% della spesa pubblica** nel 2025 (ben 145 miliardi di dollari), la capacità dello stato di sostenere pensioni, sanità, istruzione e infrastrutture ai livelli attuali è destinata a calare.

L'assistenza militare e finanziaria all'Ucraina

I risultati colti da Kyiv e le difficoltà di Mosca sono da ascrivere all'azione di sostegno e pressione dei paesi occidentali, senza nulla togliere alla resistenza e capacità d'innovazione degli ucraini (che hanno raggiunto livelli d'eccellenza in particolare nell'uso operativo di droni) e alle inefficienze della macchina militare russa. Nell'ultima parte del 2024 sia l'assistenza militare all'Ucraina sia la pressione economica sulla Russia sono aumentate.

Sul piano dell'**assistenza militare**, la decisione più importante è stata la già citata autorizzazione da parte di Washington, Parigi e Londra all'uso da parte di Kyiv di missili per colpire obiettivi militari **in territorio russo**. Nel frattempo l'Amministrazione Biden ha **accelerato** la fornitura di armi approvata lo scorso aprile dal Congresso (del valore di 61 miliardi dollari) ricorrendo al cosiddetto *drawdown* (letteralmente, "prelievo" o "calo"), ovvero l'autorità del presidente di prelevare le forniture dagli stock del Pentagono invece di attendere la produzione di nuove armi da parte dei committenti privati. Nei mesi precedenti, la fornitura di armi americane era avanzata col **contagocce**, con grande disappunto degli ucraini e dei loro sostenitori occidentali.

I sistemi d'arma inviati in Ucraina includono (tra gli altri) droni, missili anti-aerei portabili, missili anticarro, difese antiaeree Patriot e ATACMS. Gli USA hanno anche acconsentito a fornire agli ucraini mine antipersona con la

promessa che non sarebbero state utilizzate in zone densamente popolate. È il caso di ricordare che gli Stati Uniti, così come la Russia, ma al contrario dei paesi UE e della stessa Ucraina, non fanno parte della Convenzione di Ottawa che ha bandito questa particolare arma.

Oltre a fornire direttamente armi, l'Amministrazione Biden ha trasferito fondi per oltre dodici miliardi per acquistare armamenti attraverso la *Ukraine Security Assistance Initiative*, il meccanismo attraverso il quale gli alleati NATO e i loro partner coordinano l'assistenza a Kyiv (il format è comunemente noto come gruppo o **formato Ramstein**).

USA ed Europa aumentano le forniture militari Anche gli europei hanno continuato a fornire supporto militare, sebbene i volumi siano sensibilmente più bassi. Fanno eccezione **Germania** e Regno Unito, che hanno destinato all'Ucraina rispettivamente oltre dieci e più di nove miliardi di euro. Nel novembre scorso il Cancelliere tedesco **Olaf Scholz** ha promesso un aumento di 1,4 miliardi di euro in aiuti nell'ambito di un'iniziativa congiunta con Belgio, Danimarca e Norvegia. Ha però continuato a rifiutarsi di dare agli ucraini i missili da crociera a lungo raggio **Taurus** per evitare il rischio di essere "risucchiati" nella guerra, un argomento che non ha convinto i suoi alleati nel Partito Liberale tedesco. La diatriba sui **Taurus** è stata una delle ragioni – sebbene non la principale e nemmeno fra le più decisive – che ha portato al collasso della coalizione 'semaforo' di governo formata da Socialdemocratici (rossi), Liberali (gialli) e Verdi. **Christian Merz**, il candidato cancelliere del partito democristiano, la CDU, e grande favorito alle elezioni di febbraio, sostiene l'invio dei **Taurus** all'Ucraina.

Dal canto suo, la **Gran Bretagna** ha assicurato 3,5 miliardi di euro all'Ucraina fra 2024 e 2025, fornendo *assets* fondamentali come gli *Storm Shadow* (fra le altre cose), ma anche assicurando un importante sostegno in termini di intelligence e addestramento. La **Francia** a fine 2024 aveva fornito armi per circa 3,2 miliardi di euro. Anche se indietro nei volumi, la qualità del sostegno militare francese è apprezzata a Kyiv, visto che include i missili da crociera a lungo raggio **Scalp**, le difese antiaeree **Samp-T** (fornite insieme all'Italia) e i potenti obici **César**. Diversi paesi europei hanno continuato a fornire assistenza a livelli proporzionalmente molto elevati (in particolare **Danimarca**, **Polonia** e i **baltici**), mentre l'**Unione Europea** nel suo complesso ha speso oltre undici miliardi di euro del Meccanismo Europeo per la Pace (*European Peace Facility*, EPF) per acquistare armi da inviare in Ucraina.

A livello di **assistenza finanziaria**, negli ultimi mesi del 2024 americani ed europei sono stati impegnati soprattutto a rendere operativo il prestito da **50 miliardi di dollari** a Kyiv deciso dal **G7** di giugno. In teoria, il prestito dovrebbe essere ripagato dai proventi dei **titoli russi congelati** in America (circa cinque

miliardi) e in Europa (oltre 210 miliardi). Tuttavia, l'opposizione di **Slovacchia e Ungheria** ha portato gli altri stati membri dell'UE a decidere di garantire la quota in capo agli europei (fino a 35 miliardi di euro) col bilancio comune. Gli Stati Uniti avevano inizialmente condizionato la disponibilità a coprire la loro parte soltanto se l'UE avesse esteso il rinnovo delle sanzioni sulla Russia oltre l'attuale calendario semestrale. Nonostante i piani dell'UE in questo senso siano stati frustrati da slovacchi e ungheresi, l'Amministrazione Biden ha promesso di erogare tutti i venti miliardi di dollari originariamente promessi (il che ridurrebbe la quota europea al disotto dei trenta), sebbene non è certo che la prossima Amministrazione Trump confermi l'impegno.

Le sanzioni USA e UE sulla Russia

Gli ultimi mesi del 2024 hanno visto sia l'UE, sia gli Stati Uniti imporre un ulteriore **giro di vite** alla morsa sanzionatoria sulla Russia. I partner atlantici si sono concentrati su tre aspetti: il settore petrolifero, l'esportazione di gas naturale liquefatto (gnl) russo e l'aggiramento delle sanzioni.

A inizio gennaio, l'Amministrazione Biden ha sanzionato due compagnie petrolifere russe, **Gazprom Neft** e **Surgutneftegas**, proibito ogni fornitura di servizi americani legati al settore petrolifero in Russia e colpito dozzine di persone attive nel settore con restrizioni finanziarie e di visto. La Gran Bretagna si è unita alle sanzioni americane. Queste misure si aggiungono alle sanzioni adottate dal Dipartimento del Tesoro USA a novembre contro **Gazprombank**, la banca russa che gestisce i pagamenti delle esportazioni energetiche russe, e sei sussidiarie internazionali della stessa. Gazprombank si è trovata di fatto tagliata fuori da buona parte del sistema finanziario internazionale; la Russia ha reagito autorizzando i pagamenti attraverso altre banche (e in altre valute), ma non è riuscita a impedire il brusco **deprezzamento del rublo** che è seguito alla mossa di Washington.

*Si stringe la
morsa sulla
flotta ombra
russa*

Queste misure nel loro insieme dovrebbero portare a una **riduzione della capacità di esportazione della Russia**, o quanto meno a maggiori costi di transazione. L'Amministrazione Biden si era in precedenza astenuta dall'adottare sanzioni contro i produttori petroliferi e Gazprombank perché temeva che le ripercussioni sul prezzo del petrolio sarebbero state eccessive. Ora ritiene che i tempi siano maturi perché nel 2025 è attesa una sovrabbondanza di offerta di petrolio nei mercati e l'inflazione negli Stati Uniti è tornata vicino al 2% (e, naturalmente, l'appuntamento elettorale è passato).

Gli Stati Uniti hanno anche inserito in liste nere **183 petroliere** della 'flotta ombra' della Russia – navi dalla proprietà incerta, vecchie e prive di assicurazione, che presentano dunque enormi rischi ambientali e finanziari in

caso di incidente. Dopo la scoperta di quanto efficace fosse stata la flotta ombra nel permettere alla Russia di esportare petrolio, attenuando l'effetto del tetto al prezzo deciso dal G7 a inizio 2023, americani ed europei si erano inizialmente concentrati sulle compagnie proprietarie delle navi. Dopo che questo esercizio è risultato troppo lento e complesso, si è passati a colpire direttamente le imbarcazioni, che ora non possono attraccare in nessun porto senza che le autorità locali rischino di diventare esse stesse bersaglio dei regolatori americani.

Anche i paesi europei si sono mossi contro la flotta ombra. L'UE ha stabilito che le imbarcazioni che transitano nel Golfo di Finlandia e gli Stretti Danesi nelle acque fra Svezia e Danimarca dovranno fornire **garanzie di copertura assicurativa**, di cui i vascelli della flotta ombra sono privi. Le navi che non forniscono l'informazione o la forniscono in maniera insufficiente possono facilmente diventare bersaglio delle sanzioni UE. Anche il Regno Unito è parte del meccanismo. Queste misure si aggiungono al **15° pacchetto di sanzioni** contro la Russia adottato a dicembre dall'UE, che ha esteso il numero di vascelli ombra soggetti a sanzioni di 59 unità (portando il totale a 79, su un totale di circa quattrocento).

*Aumenta
l'importazione
europea di gas
russo*

Più delicato per gli europei è il **capitolo gas**. L'incidenza delle forniture russe sull'import europeo di gas è calata enormemente rispetto ai livelli pre-guerra, ma nel 2024 è tornata a salire: 18% rispetto al 12% dell'import totale di gas del 2023. Questa situazione è destinata a cambiare dopo che l'Ucraina ha deciso di **non rinnovare l'accordo con Gazprom**, il gigante del gas russo, per il transito del gas destinato ad alcuni paesi UE come Slovacchia e Ungheria. Quest'ultima sarà comunque in grado di ricevere forniture dalla Russia attraverso il gasdotto sotto il Mar Nero che porta il gas in Turchia e di lì ai Balcani. Per la Slovacchia la situazione è più complicata, tanto che il premier **Robert Fico** si è addirittura recato a Mosca a incontrare Putin, dove si sarebbe assicurato garanzie di continue forniture, sebbene non sia chiaro attraverso quale canale.

Nel 2024 l'UE è stata la **principale importatrice di gnl russo (gas naturale liquefatto)**, e cantieri navali specializzati in Francia e Danimarca hanno continuato a offrire servizi di assistenza alle speciali navi che trasportano il gnl prodotto nella centrale Yamal LNG nella penisola di Jamal (o Yamal) nella Siberia russa. La Germania ha bandito le navi russe dai suoi terminal di ricezione e rigassificazione di gnl, e dieci paesi UE (Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Svezia) hanno scritto alla Commissione **richiedendo un bando totale** sul gnl russo. In alternativa, i dieci hanno raccomandato la riduzione graduale, del resto già prevista nel piano energetico UE conosciuto come RePowerEU.

L'ultimo fronte su cui si sono mossi Stati Uniti e UE è il **contrasto all'aggravamento delle restrizioni al commercio** con la Russia. Il 15° pacchetto di sanzioni UE include ulteriori misure restrittive contro soggetti fisici e giuridici in Russia e altri paesi accusati di assistere la Russia nell'ottenere **tecnologie bandite** dall'UE. Gli Stati Uniti hanno sanzionato circa quattrocento fra persone fisiche e giuridiche in Cina, India, Svizzera e Turchia per lo stesso motivo. Quest'ultima ha **proibito la riesportazione di prodotti tecnologici** con applicazione militare americani in Russia, ma non in paesi come Armenia e Kazakistan (da cui vengono nuovamente esportati in Russia). La richiesta di Lettonia e Lituania di vietare ogni attività commerciale europea in Russia non è stata accolta per l'opposizione di Francia, Germania e Italia, anche se sono state approvate raccomandazioni (non vincolanti) a tutte le compagnie UE ancora lì presenti a lasciare la Russia. Mosca, dal canto suo, non ha avuto molto successo nel promuovere la sua proposta di un sistema di pagamento alternativo a Swift, il sistema di messaggistica interbancario che regola la maggior parte delle transazioni (e su cui gli Stati Uniti hanno enorme influenza grazie al predominio del dollaro negli scambi commerciali e nei mercati finanziari).

In un ultimo provvedimento prima di lasciare le redini a Trump, Biden ha inquadrato le misure contro un centinaio di compagnie finanziarie, energetiche e della difesa russe in uno speciale dispositivo giuridico che dà al **Congresso** trenta giorni per considerare **l'eventuale revoca delle sanzioni**. Il provvedimento è volto a ridurre lo spazio di manovra autonoma di Trump, dal momento che un'eventuale decisione di revoca delle sanzioni potrebbe essere bloccata se il Congresso dovesse votare contro.

La pressione economica, lo stallo militare e soprattutto l'avvicinamento alla Casa Bianca fra Biden e Trump ha aumentato l'attesa in Europa e America per **un possibile negoziato fra Ucraina e Russia**. Al momento di scrivere, i tempi e le modalità, nonché le condizioni politiche perché si avvii una trattativa, restano tutte molto incerte, sebbene non manchino ipotesi e speculazioni.

Le incertezze della via diplomatica

La possibilità di intavolare una trattativa è stata dibattuta con maggiore frequenza dopo la vittoria di Trump, non senza polemiche. Il Cancelliere Scholz si è attirato critiche per aver cercato un colloquio telefonico con Putin – che comunque non ha dato alcun risultato. La nuova Alta Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dell'UE, l'ex premier estone **Kaja Kallas**, così come il nuovo Segretario Generale della NATO, l'ex premier olandese **Mark Rutte**, hanno ammonito contro l'idea che la Russia sia pronta a negoziare e che pertanto spingere l'Ucraina a sedersi al tavolo delle trattative risulterebbe in un **"brutto accordo"** (*bad deal*) in cui alla Russia verrebbero fatte concessioni eccessive senza rimuovere il rischio di ri-esplosione del conflitto.

Kallas ha annunciato che porrà presto in agenda la questione dell'uso dei titoli russi congelati nell'UE, e non solo dei proventi su di essi, per finanziare la **ricostruzione dell'Ucraina**. Alla vigilia del Consiglio Europeo di dicembre, Rutte e il Cancelliere Scholz, la premier italiana **Giorgia Meloni** e la Presidente della Commissione Europea **Ursula von der Leyen** si sono incontrati con Zelensky per discutere potenziali **garanzie di sicurezza** per l'Ucraina come pre-condizione per un accordo. Mentre ha apprezzato gli sforzi europei, Zelensky ha ribadito che Kyiv punta all'ingresso nella NATO o a una forma equivalente di **mutua difesa** che includa gli Stati Uniti. Che la nuova amministrazione di Trump sia però disposta a considerare questo tipo di garanzie è dubbio.

Nei due mesi precedenti la sua inaugurazione il 20 gennaio 2025, la posizione di Trump sulla guerra in Ucraina è andata evolvendo. In campagna elettorale il neo-presidente aveva continuato a ripetere che il suo obiettivo non era tanto la vittoria dell'Ucraina, quanto la fine delle ostilità che avrebbe raggiunto in 24 ore, e criticato Biden per aver autorizzato l'uso di ATACMS in territorio russo.

*Trump più
cauto su una
prossima fine
della guerra*

Il timore di Kyiv e dei suoi sostenitori era che Trump potesse forzare l'Ucraina al "brutto accordo" paventato da Kallas per chiudere rapidamente il dossier e dichiarare vittoria di fronte all'opinione pubblica americana. Tuttavia questi timori sono scemati. Trump ha nominato come futuro Segretario di Stato **Marco Rubio**, il senatore della Florida che si è distinto in passato per un atteggiamento molto duro nei confronti della Russia, e l'ex generale **Keith Kellogg**, contrario a una conclusione affrettata della guerra, a Inviato Speciale per l'Ucraina. Il neo-presidente, che descrive il suo approccio alla guerra come improntato al principio "**pace attraverso la forza**" (*peace through strength*), ha ammesso che arrivare alla pace sarà un processo più lungo del previsto (ha parlato di **sei mesi**).

In passato, Kellogg aveva parlato di una **strategia 'a tenaglia'** per spingere l'Ucraina e la Russia al tavolo negoziale ammonendo la prima della natura condizionata degli aiuti americani e minacciando la seconda di aumentare sensibilmente le forniture a Kyiv. Esistono diverse ipotesi su quale status finale la nuova Amministrazione Trump potrebbe accettare. Il neo-Vicepresidente **JD Vance** è ritenuto favorire la creazione di una specie di zona cuscinetto tra le truppe dei due paesi, la neutralità dell'Ucraina e garanzie di sicurezza relativamente blande. Un'altra ipotesi è il congelamento della linea del fronte, il rinvio di dieci o vent'anni dell'ingresso dell'Ucraina nella NATO, il lancio di una forza di interposizione europea e continue forniture militari americane come garanzie contro la ripresa delle ostilità.

L'idea di **schierare truppe in Ucraina** è molto controversa in Europa. Il Presidente **Emmanuel Macron** ha accennato alla disponibilità della Francia a considerare l'ipotesi, ma altri governi – come quello di Scholz ma anche del premier polacco **Donald Tusk** – sono scettici. L'ipotesi sembra comunque

accademica, e la prospettiva più plausibile al momento è che le garanzie di sicurezza che gli occidentali saranno realisticamente in grado di offrire all'Ucraina sono la **continua fornitura di sistemi d'armamento** (anche avanzati), **condivisione e supporto di intelligence, addestramento**, forse la presenza di **truppe non di combattimento**.

Ma la realtà è che i parametri di un accordo sono ben lungi dall'essere definibili perché, al momento, le condizioni per avviare un accordo **non sussistono**. Zelensky ha lodato Trump per voler cercare la pace con la forza e si è spinto a proporre che, in cambio di garanzie e dell'ingresso nella NATO, in futuro truppe ucraine possano sostituire parte di quelle americane schierate in Europa (ha anche promesso restrizioni a investimenti cinesi se inviati agli americani). Dal canto suo, Putin ha espresso interesse a negoziare con Trump, ma non con Zelensky o gli europei, una posizione che per la nuova amministrazione è difficile da accettare. Nei loro scambi con l'entourage di Trump, gli europei hanno captato maggiore cautela; evidentemente Trump è preoccupato di non incorrere nella perdita di consenso popolare sofferta da Biden dopo il ritiro dall'Afghanistan. Infine, e soprattutto, la **Russia non sembra intenzionata a negoziare**. Putin ritiene di poter vincere ancora e sa che se la guerra non dovesse concludersi con benefici tangibili la sua posizione potrebbe traballare.

Gli altri fronti in Europa orientale

Lo scontro con la Russia si è esteso oltre l'Ucraina negli ultimi mesi del 2024 in occasione di due importanti appuntamenti elettorali in Europa orientale. USA e UE hanno salutato con favore la vittoria nel referendum in **Moldavia** sull'inclusione nella costituzione dell'aspirazione ad aderire all'Unione Europea. La vittoria, di strettissima misura, è arrivata grazie al voto delle decine di migliaia di moldavi che vivono nell'UE (che ha promesso 1,8 miliardi di euro in assistenza) e nonostante la denuncia del tentativo dei russi di comprare fino a trecentomila voti contro la mozione da parte della Presidente **Maia Sandu**. Principale sponsor del referendum e grande critica dell'invasione russa dell'Ucraina, Sandu ha sfruttato la vittoria per ottenere un secondo mandato poco dopo il referendum.

*La Moldavia
vira a ovest, la
Georgia a est*

Ben diverso l'esito delle elezioni parlamentari in **Georgia**, che hanno visto trionfare il partito di governo **Sogno Georgiano** nonostante denunce di brogli. Il nuovo governo ha deciso di **sospendere il processo di adesione all'UE**, scatenando grandi proteste di piazza che continuano fino ad oggi. La crisi si è aggravata dopo che la Presidente **Salomé Zourabichvili** si è rifiutata di riconoscere l'esito delle parlamentari e di lasciare la carica al presidente eletto dalla maggioranza parlamentare di Sogno Georgiano.

Superficialmente a favore dell'integrazione della Georgia nelle istituzioni euro-atlantiche, il partito di governo è accusato di essere stato cooptato dai russi e di riflettere gli interessi (prevalentemente in Russia) di **Bidzina Invanishvili**, il miliardario che l'ha fondato e che lo dirige dietro le quinte. La vittoria di Sogno Georgiano è stata ufficialmente riconosciuta in Europa solo dal premier ungherese **Victor Orbán**, che si è anche recato a Tbilisi dopo le elezioni, provocando le proteste di tredici paesi europei (fra cui Francia e Germania) e della Commissione Europea. L'Amministrazione Biden ha sospeso la partnership strategica con la Georgia e adottato **sanzioni contro Invanishvili**.

La difesa europea

La gestione della competizione con la Russia in Europa orientale va di pari passo con il dialogo sempre più intenso fra europei e, in prospettiva, fra l'UE e la nuova amministrazione americana, circa la difesa europea. Non è un segreto che Trump sia un aperto **scettico delle alleanze** di lungo periodo e che ritenga i paesi europei dei *free riders*, dei 'liberi battitori' che si avvantaggiano dello scudo americano per **evitare maggiori spese militari**. Per questo, e in vista di un potenziale disimpegno USA dall'Europa, gli stati membri dell'UE e la Gran Bretagna hanno accelerato la discussione su come aumentare e ottimizzare le spese per la difesa.

Dall'entourage di Trump è emersa la richiesta che gli alleati europei della NATO destinino alla difesa il **5% del PIL**, ben tre punti sopra l'attuale soglia del 2% - peraltro centrata solo da 23 paesi alleati su 32 a fine 2024. È possibile che l'Amministrazione Trump si accontenti di meno, soprattutto se gli europei dovessero garantire un incremento progressivo nei prossimi anni. Un'ipotesi credibile è che la NATO si accordi su una **soglia del 2,5%** già per quest'anno e per una del **3% entro il 2030** al prossimo vertice in programma a L'Aja a giugno. In vista dell'aspettativa di Trump che parte dell'aumento delle spese militari europee confluisca nell'acquisto di armi americane, la Francia ha di recente acconsentito ad aprire a compagnie di paesi terzi fino a un terzo delle risorse messe a disposizione da un apposito fondo europeo che dovrebbe facilitare il *procurement* (acquisizione) congiunto di sistemi d'arma.

*Gli europei
discutono come
aumentare le
capacità militari*

Gli stati membri dell'UE hanno articolato alcune soluzioni potenziali all'urgente problema di aumentare le capacità militari europee. Un'iniziativa nell'immediato è **destinare parte dei Fondi di Coesione** europei non ancora spesi in questo ciclo di bilancio (2021-28) alla **produzione e acquisto di beni duali**, cioè con doppia destinazione civile e militare (i Fondi di Coesione non possono essere spesi in armi). L'iniziativa ha incontrato un accordo pressoché generale, sia fra gli stati beneficiari dei fondi di coesione (tra cui Italia, Polonia e

Spagna), sia dei contributori netti al bilancio europeo, che intravedono il potenziale di un aumento delle capacità di difesa europee a costo zero.

Un'altra proposta è quella di creare una società veicolo (*special purpose vehicle* o **SPV**) del valore di **cinquecento miliardi** di euro per l'acquisto e la produzione comune di armi. L'SPV emetterebbe obbligazioni sul mercato **garantite dai bilanci nazionali** dei paesi aderenti. Il dispositivo, aperto anche a Gran Bretagna e Norvegia, verrebbe amministrato dalla Banca Europea per gli Investimenti. La natura puramente **intergovernativa** del dispositivo riflette il duplice desiderio di evitare l'emissione di eurobond per la difesa (una soluzione vista con favore da Francia, Italia e Polonia, ma non da Germania e Paesi Bassi) ed evitare il voto unanime in Consiglio, dove siedono i paesi neutrali Austria, Cipro, Irlanda e Malta.

Sul piano operativo, il neo-creato Commissario europeo per la Difesa, il lituano **Andrius Kubilius**, ha annunciato la prossima adozione di una **riserva obbligatoria di munizioni**, sul modello delle riserve di gas stoccate dai singoli paesi europei (che puntano a raggiungere una produzione annua di due milioni di proiettili già entro il 2025). La Polonia ha proposto la creazione di una **missione navale congiunta coi paesi nordici** alla luce del sabotaggio di due cavi sottomarini fra, rispettivamente, Svezia e Lituania e Germania e Finlandia, imputati alla Russia (o forse a una nave cinese che opera per conto dei russi). Varsavia ha anche esortato i suoi partner UE a partecipare a **Scudo Orientale** (*East Shield*), l'insieme di fortificazioni e sorveglianza aerea del confine con la Bielorussia per scongiurare tattiche 'ibride' come l'uso (geo)politico dei migranti da parte di Mosca e Minsk. La Polonia è il paese europeo che più sta spendendo in difesa proporzionalmente al PIL, ben il 4,7%.

Le crisi in Medio Oriente

I partner transatlantici hanno dovuto affrontare la proliferazione dei fronti di conflitto in Medio Oriente, a partire dalle sempre più aggressive operazioni belliche di Israele a Gaza, dove la situazione umanitaria è disastrosa, e in Libano. In entrambi gli scenari è stato raggiunto un fragile **cessate-il-fuoco** dopo mesi di negoziati e pressioni infruttuose sul governo di **Benjamin Netanyahu**. Sullo sfondo è rimasto il sempre più aperto **scontro con l'Iran**, che ha visto Israele coinvolto in una serie di ritorsioni militari, destando preoccupazione in Stati Uniti ed Europa per un'ulteriore destabilizzazione della regione. Infine, prospettive inattese si sono aperte con la **caduta del regime di Bashar al-Assad** in Siria, un paese chiave dove gli interessi strategici dei paesi occidentali si scontrano con quelli di altri attori come Russia, Turchia e Iran.

La situazione a Gaza

I lunghi tentativi promossi dagli Stati Uniti e dai partner regionali come il Qatar e l'Egitto per siglare un **cessate-il-fuoco** fra Israele e Hamas hanno portato a risultati concreti solo dopo mesi di negoziati inconcludenti. L'accordo raggiunto fra le parti il 15 gennaio dovrebbe sancire almeno la sospensione temporanea delle ostilità nella Striscia di Gaza e favorire un primo miglioramento della situazione umanitaria. Al momento di scrivere (15 gennaio), le vittime

*Gli USA
mediano la
tregua Israele-
Hamas*

attestate dal Ministero della sanità palestinese a Gaza dall'inizio dell'offensiva israeliana, seguita all'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023, sono **oltre 46,000**, di cui oltre **17,000 bambini**. La stremata popolazione della Striscia di Gaza affronta il crescente pericolo della **carestia** e degli stenti, favorito dalla distruzione delle infrastrutture critiche da parte di Israele e dagli infimi livelli di aiuti umanitari a cui è stato concesso l'accesso. L'accordo dovrebbe portare a un immediato aumento degli aiuti umanitari oltre che al rilascio progressivo degli **ostaggi israeliani** ancora nelle mani di Hamas (98 in tutto, sebbene non si sappia quanti ancora vivi).

Prima della tregua, Israele aveva intensificato i **bombardamenti** e gli ordini di **evacuazione forzata**, soprattutto nella parte settentrionale della Striscia, dove risiedono ancora circa quattrocentomila persone in condizioni precarie. Le Nazioni Unite hanno denunciato Israele per aver volontariamente diretto gli attacchi **contro le strutture sanitarie**. Il governo Netanyahu è stato anche accusato da gruppi per i diritti umani attivi nello stesso Israele di aver tentato l'applicazione del cosiddetto "Piano dei Generali", che prevede la sottomissione di Hamas affamando deliberatamente la popolazione civile palestinese.

A fronte della gravità della situazione, fonti autorevoli della società civile internazionale come Human Rights Watch sono giunte a denunciare i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità a loro parere commessi da Israele a causa dello "**sfollamento forzato**" di cui sono stati oggetto i civili a Gaza. Il diritto internazionale non consente tale pratica in aree di conflitto, se non per garantire la sicurezza dei civili e garantendone il diritto al ritorno, un aspetto negato dalle azioni israeliane. Human Rights Watch ha successivamente accusato Israele di "atti di genocidio" per aver **negato l'accesso a fonti d'acqua** affidabili alla popolazione civile. Il governo israeliano ha **respinto ogni accusa**.

Nell'ultima parte del 2024 la quantità di **convogli umanitari** attraverso i punti di controllo al confine sotto la supervisione delle forze israeliane aveva raggiunto i livelli più bassi dall'inizio del conflitto. Anche l'Amministrazione Biden si è infine convinta a premere sul governo israeliano perché adottasse rapidamente dei provvedimenti per migliorare la distribuzione degli aiuti in vista dell'inverno, minacciando a metà ottobre possibili conseguenze sulla fornitura di aiuti militari.

Nonostante il numero di convogli sia stato estremamente minore rispetto alla richiesta originale (quarantadue per giorno), passati i trenta giorni fissati dall'ultimatum gli Stati Uniti non hanno fatto seguito alla minaccia di sospendere gli aiuti militari. In questo modo, l'Amministrazione Biden ha confermato un modus operandi che ha reso la sua **influenza sul governo Netanyahu quasi nulla** durante i mesi del conflitto, limitandosi a denunciare l'operato israeliano senza però adottare alcuna misura concreta. Al contrario, gli aiuti americani sono continuati, portando l'assistenza militare a partire dagli attacchi del 7 ottobre 2023 a circa **12,5 miliardi di dollari**. In più, gli Stati Uniti hanno annunciato la fornitura di un nuovo sistema anti-missile THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*), confermando l'intenzione dell'amministrazione democratica di rinsaldare i rapporti di forza di Israele rispetto ai paesi vicini e l'Iran.

*L'influenza di
Biden su
Netanyahu è
modesta*

Alcune timide critiche sono giunte da alcuni attori europei, che comunque continuano a giocare un ruolo molto marginale. Il Presidente francese Macron ha criticato i paesi che forniscono armi ad Israele come "poco credibili" nella ricerca di un cessate-il-fuoco (prima che questo venisse raggiunto a gennaio). La Francia ha comunque continuato a vendere ad Israele componenti utili alla produzione di nuove armi. L'ex Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza dell'UE **Josep Borrell** è stato una delle poche voci in Europa ad auspicare l'adozione di misure punitive. Borrell è giunto a proporre la sospensione del dialogo politico fra UE e Israele e il divieto di importare beni prodotti negli insediamenti illegali in Cisgiordania, un'iniziativa che non ha incontrato l'approvazione del Consiglio dell'UE.

Maggiori differenze fra i partner transatlantici sono emerse rispetto al **ruolo dell'ONU**. In due occasioni negli ultimi mesi gli Stati Uniti hanno infatti posto il **veto in Consiglio di Sicurezza** su risoluzioni di condanna della condotta di Israele, rispettivamente a settembre e novembre. La prima risoluzione, che richiedeva il ritiro israeliano da Gaza entro un anno, ha visto **Italia e Germania** astenersi, mentre la **Francia** ha votato a favore. Sulla seconda, che ordinava un cessate-il-fuoco "immediato, senza condizioni e permanente", tutti gli altri membri del Consiglio si sono invece dichiarati favorevoli, mentre Washington ha lamentato l'assenza di un impegno realistico per la liberazione degli ostaggi.

È stata accolta in modo differente sulle due sponde dell'Atlantico anche la decisione della **Knesset**, il parlamento israeliano, di vietare all'**UNRWA** (Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel vicino oriente) di operare sul territorio nazionale, oltre che di interrompere ogni contatto diplomatico fra Israele e l'agenzia, una mossa che ne ha messo fortemente in pericolo la capacità di **fornire aiuti ai palestinesi** (UNRWA è assolutamente essenziale a fornire aiuti umanitari e servizi primari,

come l'istruzione, a milioni di rifugiati palestinesi sparsi fra Gaza, Cisgiordania, Libano, Siria e Giordania). Israele accusa alcuni dipendenti dell'UNRWA di aver partecipato agli attacchi del 7 ottobre, sebbene non abbia prodotto prove certe (UNRWA, che impiega migliaia di persone, ha comunque licenziato una dozzina di persone). Il **G7**, con l'esclusione degli Stati Uniti, ha manifestato "gravi preoccupazioni" per i provvedimenti, ma ancora una volta i partner occidentali non hanno avuto alcuna influenza.

Ulteriori divisioni con gli Stati Uniti e all'interno del campo europeo sono emerse a seguito del **mandato d'arresto** per Netanyahu e dell'ex Ministro della Difesa israeliano **Yoav Gallant** emesso dalla **Corte Penale Internazionale** il 21 novembre. La Corte accusa i due di aver commesso atti che

*Netanyahu e
Gallant
ricercati dalla
Corte Penale
Internazionale*

"ragionevolmente" possono essere definiti come **crimini di guerra**, come l'utilizzo della fame come metodo bellico e gli attacchi deliberati contro i civili. Israele e gli Stati Uniti non sono membri della Corte, mentre i paesi UE sono tutti firmatari. Tuttavia, alcuni hanno mostrato titubanze: ad esempio, Francia e Polonia hanno avanzato motivazioni legali che giustificerebbero il mancato arresto di Netanyahu e Gallant sul loro territorio. Molto più netta la reazione americana: il pronunciamento ha attirato aspre **critiche bipartisan** e Trump ha minacciato di introdurre sanzioni contro i membri della Corte e i partner del G7 che la finanziano.

Le ambivalenze nel campo transatlantico non hanno dunque consentito a lungo l'emersione di una posizione davvero influente sull'andamento del conflitto, lasciando di fatto mano libera al governo Netanyahu. Israele ha nel frattempo raggiunto un altro obiettivo strategico, uccidendo il 17 ottobre il leader di Hamas a Gaza **Yahya Sinwar**, che aveva architettato gli attacchi dell'anno prima. L'Amministrazione Biden ha accolto con favore la morte di Sinwar, interpretandola come una nuova opportunità di raggiungere un cessate-il-fuoco con un Hamas ormai indebolita. La nuova proposta americana per un'iniziale **sospensione delle ostilità** e per la liberazione di un certo numero di ostaggi in cambio del rilascio di numerosi prigionieri palestinesi sembrava naufragata di fronte all'intransigenza israeliana già mostrata nei mesi precedenti (cfr. Focus Euro-Atlantico 3/2024), spingendo il Qatar a sospendere i negoziati, prima della **nuova apertura a gennaio**, che ha portato al raggiungimento di un accordo.

L'intesa del 15 gennaio fra Israele e Hamas prevede tre fasi, a partire da un **cessate-il-fuoco iniziale di sei settimane**. In questa prima fase, le forze israeliane inizieranno a **ritirarsi gradualmente da Gaza** (in particolare dal confine con l'Egitto) e Israele è chiamato a consentire un aumento significativo dei livelli di aiuti umanitari che entrano nella Striscia fino a **seicento camion** al giorno, oltre al rilascio di un certo numero di detenuti palestinesi, che potrebbe

variare fra mille e 1650. In cambio, Hamas acconsente alla **liberazione dei primi ostaggi**, in particolare tutte le donne, bambini e uomini con più di cinquant'anni di età. La seconda fase è più incerta e l'accordo prevede che i negoziati per la sua implementazione debbano iniziare necessariamente dopo sedici giorni dall'inizio del cessate-il-fuoco, per garantire l'effettiva liberazione degli ostaggi israeliani rimanenti, inclusi uomini appartenenti alle forze armate, la **fine delle ostilità** e il completo ritiro di Israele dalla Striscia. La terza fase, ancora nebulosa, riguarderà la **ricostruzione della Striscia di Gaza** sotto la supervisione di Egitto, Qatar e le Nazioni Unite. Rimane però ancora indefinita la questione di chi controllerà il territorio, dato che Israele si è dimostrato riluttante di fronte all'ipotesi di lasciare la Striscia in mano ad Hamas.

L'accordo è entrato in vigore il 19 gennaio, il giorno prima dell'avvento di **Donald Trump** alla Casa Bianca ed è stato salutato dal nuovo Presidente come un proprio successo personale. Sia da candidato che da Presidente-eletto, Trump aveva infatti lanciato messaggi molto chiari, affermando che Israele doveva "fare il necessario" per debellare la minaccia di Hamas, che, a sua volta, avrebbe pagato "a caro prezzo" la mancata liberazione degli ostaggi prima della sua inaugurazione. Tuttavia, il compromesso raggiunto a gennaio risponde comunque alla **proposta di Biden** di un cessate-il-fuoco in più fasi promosso per mesi senza successo. Da questo punto di vista, l'elezione di Trump ha sicuramente iniettato nuova energia nei negoziati anche perché Netanyahu aveva un interesse ad allinearsi con lui, dopo aver ignorato Biden per mesi.

La guerra di Israele in Libano

Gli ultimi mesi del 2024 hanno visto l'apertura di un nuovo fronte con il conflitto scatenato da Israele contro **Hezbollah** in Libano. La milizia libanese, inserita nelle liste terroristiche di Israele e Stati Uniti (e dell'UE, per quanto solo l'ala militare) aveva intensificato gli attacchi contro la fascia nord di Israele a partire dal 7 ottobre 2023. L'obiettivo primario del governo Netanyahu è stato garantire il ritorno in sicurezza di decine di migliaia di cittadini che avevano lasciato le proprie abitazioni. Successivamente l'azione di Israele ha assunto i contorni di un intervento ben più ambizioso, volto ad **alterare il quadro strategico regionale** indebolendo un attore chiave come Hezbollah all'interno dell'"**asse di resistenza**" guidato dall'Iran. Il conflitto in Libano va dunque inquadrato nella più ampia cornice dello scontro con Hamas, gli Houthi in Yemen e i vari episodi di ritorsione con Teheran (cfr. *infra*).

L'azione di Israele contro Hezbollah, iniziata alla fine di settembre, è stata ispirata da una "dottrina della vittoria", che ha previsto la rapida distruzione delle principali infrastrutture militari della milizia da completare prima che la pressione internazionale per le vittime civili diventasse insostenibile. Se inizialmente l'obiettivo era respingere Hezbollah lontano dal confine con Israele, nel corso delle settimane successive gli attacchi si sono fatti più incisivi. I bombardamenti

israeliani hanno decimato la leadership di Hezbollah e ucciso anche il Segretario Generale della milizia, **Hassan Nasrallah**, il 27 settembre, oltre a svariati altri esponenti politici e militari di spicco, e indebolito le strutture finanziarie e sociali che garantiscono il supporto popolare in alcune aree del paese.

L'offensiva israeliana si è composta di tre fasi. Dopo ognuna di esse si sono susseguiti vuoti richiami occidentali alla moderazione. Un primo attacco il 17-18 settembre ha provocato la detonazione coordinata di **migliaia di dispositivi elettronici** utilizzati dai membri di Hezbollah per le comunicazioni, uccidendo almeno trentadue persone e ferendone più di tremila. Una azione tanto sofisticata non solo ha pregiudicato le capacità operative della milizia, ma ha anche avuto un effetto destabilizzante, mostrando l'elevato grado di infiltrazione dell'intelligence israeliana in Libano.

La seconda fase dell'offensiva israeliana è stata messa in atto in modo incrementale nei giorni e nelle settimane successivi, con crescenti **bombardamenti aerei**, che hanno colpito centri di comando, depositi di munizioni e siti di lancio per i missili contro Israele, anche quando camuffati da **strutture civili** (come nel caso del nascondiglio di Nasrallah).

L'escalation ha riguardato in primo luogo i tradizionali luoghi forti di Hezbollah, come il Libano meridionale, la valle di Bekaa (strategica per il trasferimento di risorse dall'Iran tramite la Siria) e la zona sud di Beirut, ma ha poi finito per colpire anche le aree centrali della capitale per la prima volta dalla guerra del 2006.

*USA ed Europa
incerti sulla
campagna di
Israele in Libano*

Infine, Israele ha **invaso il Libano** con un'offensiva di terra il 1° ottobre, con l'obiettivo di neutralizzare Hezbollah e spingere i miliziani oltre il fiume Litani, a trenta chilometri dal confine. L'operazione di terra ha a un certo punto coinvolto quattro divisioni e ventimila soldati. L'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati ha stimato che **più di un quarto** della popolazione libanese ha ricevuto un ordine di evacuazione a causa dei bombardamenti. Il numero delle **vittime libanesi** è stato di circa **quattromila**, rendendo il conflitto il più sanguinoso da decenni per il Libano, mentre **i caduti israeliani** sono stati **centoquaranta**.

A fronte dell'escalation in Libano, a più riprese la Casa Bianca e l'UE hanno invitato Israele alla moderazione, senza ottenere risultati concreti. Sono anzi emerse delle sensibilità diverse all'interno della stessa Amministrazione Biden, fra coloro che denunciavano le migliaia di morti fra i civili e altri che guardavano con favore all'indebolimento di Hezbollah. Biden ha parlato in prima persona con Netanyahu il 9 ottobre, invitandolo a una **soluzione diplomatica** che garantisse il ritorno dei civili nelle proprie abitazioni su entrambi i lati del confine. Tuttavia, la sua amministrazione si è trovata a seguire lo stesso *Leitmotiv*

già sperimentato su Gaza, invitando Israele alla moderazione, senza poi fare seguito con azioni concrete. In precedenza, **Francia** e **Stati Uniti** avevano lanciato un'iniziativa diplomatica supportata dal G7 e i paesi arabi per un cessate-il-fuoco di ventun giorni, che non aveva però sortito alcun risultato e, anzi, è stata poi seguita dall'invasione di terra. Dal canto suo, l'UE non è stata in grado di esprimere una posizione unitaria, costringendo Borrell ad assumere nuovamente una posizione timidamente critica a titolo personale, mentre la Commissione Europea prometteva aiuti rivolti in particolare agli sfollati.

La tensione fra Israele e i partner occidentali si è fatta più accesa a causa degli attacchi contro le postazioni della **missione UNIFIL** dell'ONU, deputata a operazioni di peace-keeping nel sud del Libano. Dopo che le forze israeliane hanno ferito alcuni peace-keeper, i principali sostenitori europei della missione in termini di truppe coinvolte, ovvero Francia, Italia e Spagna, hanno condannato l'attacco in una dichiarazione congiunta l'11 ottobre, mentre l'ONU ha accusato Israele di "flagranti violazioni" del diritto internazionale. Il governo Netanyahu ha denunciato come i miliziani sfruttino le postazioni UNIFIL per proteggersi, invitando le forze ONU ad abbandonare le aree dei combattimenti.

*Francia e USA
mediano cessate-
il-fuoco Israele-
Hezbollah*

Il **cessate-il-fuoco** siglato infine il 27 novembre è stato più che altro il frutto del convincimento della leadership israeliana di come in Libano non fosse possibile raggiungere lo stesso obiettivo perseguito a Gaza (ossia lo smantellamento quasi completo di una milizia ostile), dato che Hezbollah conta su maggiori effettivi e una struttura più organizzata. La distruzione sistematica delle sue capacità nel sud del paese è stata considerata un risultato accettabile per firmare la tregua, anche a fronte delle crescenti pressioni internazionali e in patria.

L'accordo, **mediato dagli Stati Uniti** e considerato un successo da Biden, riflette comunque l'andamento del conflitto. È ancora basato sulla **Risoluzione 1701** del Consiglio di Sicurezza del 2006, che prevedeva l'esercito libanese come unica forza militare presente nel sud del Libano, con l'assistenza di UNIFIL. Le forze israeliane si sono impegnate quindi a ritirarsi oltre confine entro sessanta giorni mentre a Hezbollah è vietato rischierarsi a sud del fiume Litani. A differenza del passato, una **task force di monitoraggio** guidata dagli Stati Uniti dovrebbe salvaguardare l'implementazione dell'accordo, ma Washington ha già chiarito che non schiererà alcun contingente, ponendo in dubbio sin da subito l'effettiva operatività del meccanismo.

Il principale punto del contendere, anche dopo la firma dell'accordo, rimane la **libertà di azione israeliana** in territorio libanese. Nelle settimane precedenti la firma, Netanyahu aveva rivendicato la libertà per le forze aeree israeliane di sorvolare il Libano a scopo di sorveglianza, una richiesta negata da Beirut. Il

governo israeliano ritiene di aver mantenuto un certo grado di flessibilità da questo punto di vista, come dimostrano i bombardamenti più limitati svolti nelle settimane successive all'accordo. Anche per questo motivo, e considerando il differente approccio dell'Amministrazione Trump in questo scenario, la tregua appare ancora molto fragile.

I rapporti con l'Iran

I governi di Stati Uniti e paesi europei sono stati impegnati nella gestione dell'**escalation fra Israele e Iran**. Le velleità del Presidente riformista **Masoud Pezeshkian** di migliorare i rapporti con Europa e America sono passate in secondo piano mentre la leadership iraniana – in particolare la Guida Suprema **Ali Khamenei** e i **Guardiani della Rivoluzione Islamica**, che controllano la politica regionale dell'Iran – consideravano le opzioni di rappresaglia contro l'offensiva israeliana in Libano. Teheran, pur apprezzando la pressione militare sotto cui si trova Israele, ha tentato di tenersi fuori da un conflitto generalizzato, considerate le difficili condizioni economiche in cui si trova il paese, il peso delle sanzioni e l'insofferenza latente di parte della popolazione, pronta a riesplodere in nuove proteste. Ciò detto, Khamenei e i suoi più stretti alleati non si sono potuti sottrarre del tutto dalla necessità di agire in soccorso degli alleati regionali.

Il 1° ottobre l'Iran ha quindi lanciato un nuovo **attacco missilistico contro Israele**. L'azione è stata più massiccia di quella dell'aprile scorso (cfr. Focus Euro-Atlantico 2/2024) e ha previsto anche l'uso dei missili *Fattah* di ultima generazione, che il regime di Teheran non aveva ancora utilizzato. Questa volta l'operazione non è stata anticipata da uno sciame di droni, che, con la loro lentezza, avrebbero potuto allertare le difese israeliane. L'attacco, che è stato lanciato quasi senza alcun preavviso, è stato motivato da Teheran come ritorsione per l'uccisione del leader di Hezbollah, Nasrallah, e del leader politico di Hamas, **Ismail Haniyeh**, a Teheran lo scorso luglio. Ancora una volta, le difese israeliane sono state supportate dagli alleati occidentali, in particolare Stati Uniti e Regno Unito, limitando l'impatto dell'attacco.

*L'Iran fatica a
soccorrere gli
alleati regionali*

Nelle settimane successive, i governi occidentali si sono mossi su due fronti. Da un lato, hanno rassicurato Israele sul suo diritto all'autodifesa, condannando l'attacco iraniano come un tentativo di destabilizzazione della regione. Dall'altro lato, hanno richiamato Israele a una ritorsione proporzionata. In particolare, l'Amministrazione Biden ha intimato al governo Netanyahu di **non colpire le strutture nucleari e i campi petroliferi iraniani**, concentrandosi invece sui siti militari in una risposta che, in questo modo, sarebbe stata simmetrica rispetto alla mossa di Teheran.

Le forze israeliane hanno lanciato il **contrattacco** il 26 ottobre, colpendo apparentemente solo strutture militari come impianti missilistici e difese anti-aeree di Teheran. È però emerso nelle settimane successive come Israele abbia distrutto un sito per la **ricerca nucleare** di particolare rilevanza nella città di Parchin. La struttura era stata dichiarata inattiva dalle opache autorità iraniane, che per questo motivo non ne hanno potuto denunciare la distruzione senza ammettere di aver violato i propri impegni in materia di non-proliferazione.

Proprio i progressi del **programma nucleare iraniano** hanno ulteriormente irrigidito le relazioni con i partner occidentali, compresi i governi europei di Francia, Germania e Regno Unito, firmatari dell'accordo sul nucleare iraniano abbandonato dagli Stati Uniti nel 2018 sotto la prima presidenza Trump. L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica ha rivelato che le attività di arricchimento dell'uranio a livelli prossimi a quelli necessari per lo sviluppo di armi atomiche è proseguita e che l'Iran è in possesso di abbastanza materiale per produrre **quattro ordigni** nel caso i livelli di arricchimento dovessero essere ulteriormente incrementati. Nonostante l'Agenzia abbia ricevuto dalle autorità iraniane la disponibilità a maggiore trasparenza sul programma nucleare e l'impegno a limitare le scorte di uranio arricchito, in cambio della riduzione delle sanzioni, i firmatari europei dell'accordo nucleare hanno accusato l'Iran di aver violato gli impegni, evidenziando come ormai le relazioni si sviluppino all'interno di un clima di **profonda sfiducia reciproca** (peraltro testimoniato dalla crescente tendenza delle autorità iraniane a ricorrere all'arresto arbitrario di cittadini europei per strappare concessioni, com'è stato il caso della giornalista italiana Cecilia Sala).

Il deterioramento delle relazioni con Teheran è stato condizionato dal moltiplicarsi dei fronti di scontro. Non solo il conflitto con Israele e l'avanzamento del programma nucleare hanno minato i rapporti, ma anche il **sostegno iraniano alla macchina bellica russa** (cfr. Focus Euro-Atlantico 3/2024). A più riprese, Stati Uniti e governi dell'UE hanno introdotto **nuove sanzioni**, colpendo, di volta in volta, il **commercio di petrolio** iraniano (anche attraverso sanzioni secondarie che ostacolano compratori come la Cina) e le principali **compagnie aeree e di trasporto marittimo** del paese.

L'Iran si è nel frattempo avvicinato alla Russia, con cui è prossima la firma di un **accordo di partnership strategica**. La partnership, priva di vincoli di difesa, consolida una relazione cercata soprattutto dai Guardiani della Rivoluzione Islamica, fondata su sostegno politico, scambio di armi e know-how militare, scambi commerciali e condivisione di intelligence – un esempio sono i dati sulle imbarcazioni da mettere nel mirino nel Mar Rosso passati dalla Russia agli Houthi attraverso i Guardiani. Dal canto suo, l'Amministrazione Pezeshkian punta sui migliorati rapporti con Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti per cercare un'**intesa** con l'Amministrazione Trump su nucleare, sanzioni e politica regionale.

La caduta di Assad in Siria

La caduta del regime di Assad in Siria l'8 dicembre ha obbligato i paesi occidentali a far fronte alle implicazioni di un rivolgimento profondo in un paese chiave del Medio Oriente, oggetto di interessi strategici di diversi attori, come la **Turchia, Israele, Iran e Russia**. I partner transatlantici sono stati colti di sorpresa dai rapidi sviluppi sul terreno, che hanno portato una coalizione di forze ribelli concentrate nella regione settentrionale intorno a Idlib ad avanzare rapidamente sulle principali città del paese, come Aleppo, per poi conquistare in pochi giorni Damasco.

Stati Uniti e paesi UE sono stati chiamati a instaurare rapidamente nuove relazioni con la rinnovata leadership del paese, al momento guidata da **Aḥmad Ḥusayn al-Shara** (precedentemente noto come Abū Muḥammad al-Jawlānī), che ha condotto la coalizione di ribelli **Hay'at Tahrir al-Sham (HTS)**, un gruppo islamista nelle liste di organizzazioni terroristiche di USA ed Europa. La nuova leadership si è mostrata aperta al dialogo con i partner internazionali e ha lanciato messaggi apparentemente rassicuranti su una transizione pacifica e il rispetto dei diritti delle minoranze e delle donne.

Nelle settimane successive alla caduta del regime, Stati Uniti ed Europa hanno gradualmente intensificato i **contatti diplomatici** con le nuove autorità siriane. I vertici delle istituzioni UE hanno salutato con favore la caduta del regime di Assad, ma le diverse voci europee hanno faticato a ricalibrare la propria posizione verso la Siria, soprattutto considerando come alcuni stati membri, come l'Italia, avessero da poco riaperto le proprie sedi diplomatiche a Damasco. Una delle prime reazioni europee si è verificata in realtà in **campo migratorio**, vista la decisione di numerosi stati membri (Germania, Italia, Francia, Grecia, Finlandia e Austria fra i primi) di **sospendere** la gestione delle **richieste d'asilo** dei **cittadini siriani**, in attesa che si chiarisse la situazione nel paese.

I passi successivi sono stati la **riapertura della delegazione UE** a Damasco, seguita dalla visita dei ministri degli esteri di Germania e Francia il 3 gennaio e di quello italiano il 10. I rappresentanti europei hanno espresso preoccupazioni circa la transizione, che deve salvaguardare tutti i gruppi, comprese le donne e la popolazione curda, se Damasco vuole ricevere sostegno finanziario europeo. In questa direzione si muovono anche le pressioni della Germania sui partner europei per ridurre le sanzioni sui settori bancario ed energetico in cambio di passi in avanti sulle questioni sociali.

*USA ed Europa
richiedono transizione
inclusiva*

Un approccio incrementale è stato adottato anche dagli Stati Uniti, che hanno **cancellato la taglia** a suo tempo stabilita per la cattura di al-Shara. Già il 20

dicembre Washington ha inviato nel paese un alto esponente del Dipartimento di Stato. Alle autorità siriane sono stati comunicati dei principi condivisi con altre potenze regionali per facilitare una **transizione “inclusiva e rappresentativa”**. Gli Stati Uniti intendono infatti utilizzare la carta della revoca della designazione di HTS come organizzazione terroristica come leva per facilitare la cooperazione del nuovo governo su questioni chiave come i diritti, l'arsenale di armi chimiche e la lotta al terrorismo.

L'altra principale questione sul tavolo dell'Amministrazione Biden ha riguardato il rischio che le **residue forze dell'ISIS** ancora presenti nel paese si avvantaggino dell'improvviso vuoto di potere. Per questo motivo, gli Stati Uniti hanno effettuato diversi **attacchi aerei** contro le postazioni dell'organizzazione terroristica in aree precedentemente inaccessibili perché sotto il controllo del regime o l'influenza russa. Rimane invece più incerto il supporto di Washington alle **forze curde** che controllano una grande porzione di territorio siriano e che sono rimaste in disparte rispetto alla marcia su Damasco di HTS. Trump non ha fatto mistero di volersi disimpegnare dal contesto siriano, dove la **Turchia** – ostile alle formazioni curde – potrebbe quindi ulteriormente aumentare la propria influenza. Nel paese rimane comunque ancora circa novecento truppe americane.

Permangono infine due ulteriori fronti aperti dal rapido cambiamento della situazione in Siria: le basi russe e l'occupazione da parte di Israele di una crescente porzione di territorio. Sul primo aspetto, diversi paesi UE hanno premuto sui vertici europei perché condizionassero eventuali aiuti al nuovo governo alla **chiusura delle basi russe**. Al momento, sono in corso trattative fra Mosca e Damasco per il futuro di queste basi. Per quanto riguarda il secondo aspetto, sono emerse delle differenze fra le reazioni sulle due sponde dell'Atlantico alla decisione israeliana di **occupare un'area** al di là delle Altire del Golan, che Israele ha già annesso da tempo. Israele ha approfittato dell'assenza delle forze anti-aeree di Assad e della Russia per colpire impianti di armi chimiche, per evitare che l'arsenale del regime cadesse nelle mani dei ribelli. Gli Stati Uniti hanno tutto sommato appoggiato l'azione israeliana, mentre l'annuncio di Netanyahu di voler raddoppiare la popolazione israeliana nelle Altire ha spinto anche la **Germania**, solitamente molto amichevole con Israele, a descrivere il paese come una “potenza occupante”.

Le relazioni con la Cina

Nell'ultima parte del 2024 i rapporti dei partner transatlantici con la Cina si sono svolti per lo più all'insegna di **crescenti, seppur controllate, tensioni** dovute ai contrasti geopolitici, esaltati peraltro nel clima infuocato della campagna presidenziale negli Stati Uniti (cfr. Sezione 2 in questo Focus).

Il Presidente cinese **Xi Jinping** si è incontrato un'ultima volta con Biden a novembre in Perù durante il vertice dell'*Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). L'incontro si è svolto all'indomani delle elezioni americane del 5 novembre e dell'elezione di Trump. I leader hanno ribadito la volontà comune di mantenere una **relazione stabile**, discutendo aree di potenziale cooperazione, come la lotta al **traffico di fentanyl**, la potente droga sintetica i cui precursori chimici sono importati in Messico soprattutto dalla Cina, e altre aree di aperta divergenza, come il sostegno cinese allo **sforzo bellico russo**. È stato anche raggiunto per la prima volta un accordo di principio sulla necessità di "mantenere il controllo umano" delle **armi nucleari**.

*Taiwan al centro
delle tensioni
USA-Cina,
l'Ucraina di quelle
UE-Cina*

Nonostante i toni più distesi, la competizione fra le due potenze non accenna a diminuire. Una delle questioni sul tavolo è l'assertività della Cina verso **Taiwan**, che negli ultimi mesi ha preso corpo in grandi **esercitazioni militari intorno all'isola** che sembrano far presagire un'azione militare per unificare l'isola alla terraferma con la forza. Biden, che in passato ha lasciato intendere che sarebbe intervenuto in difesa di Taiwan, ha denunciato le esercitazioni come una provocazione e autorizzato la continua fornitura di armi (droni in questo caso) a Taipei. In reazione la Cina ha adottato una serie di misure punitive nei confronti di alcune aziende americane. Gli Stati Uniti, pur attendendosi alla politica della 'unica Cina' e riconoscendo Pechino come sede del governo cinese, si sono impegnati fin dagli anni '70 del secolo scorso a sostenere militarmente Taiwan. Il Pentagono ritiene che un eventuale attacco **non sia imminente**.

Ciò detto, gli Stati Uniti sono preoccupati dalle crescenti capacità cinesi in diversi settori strategici, dallo sviluppo di nuovi **missili balistici intercontinentali** all'**aumento delle testate nucleari** (da cinquecento a seicento in solo un anno), fino al rapido dispiegamento di nuove tecnologie militari nello **spazio**. Washington si attende dagli alleati europei una maggiore cooperazione sulla Cina, anche se l'influenza geopolitica europea nell'Indo-Pacifico è molto limitata. In ogni caso la **relazione UE-Cina** è andata **incrinandosi** negli ultimi anni, e non solo per le pressioni americane. Le capitali europee sono preoccupate e critiche del fatto che la Cina non solo non abbia frenato la guerra russa contro l'**Ucraina**, ma l'abbia sostenuto indirettamente (copertura politica e scambi commerciali) e direttamente (trasferimento di tecnologie sensibili). Il coinvolgimento di **truppe nordcoreane** nel teatro bellico (cfr. *supra*) è un altro motivo d'allarme per l'Europa, sebbene la stessa Cina non sia affatto entusiasta della scelta di Pyongyang e dell'accordo di mutua difesa siglato da quest'ultima con Mosca.

Un campo di convergenza transatlantica è quello della **competizione tecnologica e commerciale** con la Cina, con particolare riferimento ai settori della transizione verde. Sia gli Stati Uniti sia l'UE contestano alla Cina pratiche scorrette come i sussidi a settori produttivi emergenti, facilitandone l'espansione nei mercati occidentali grazie a prezzi più bassi. Inoltre, il controllo della Cina su materie prime fondamentali per alcuni settori tecnologici, come le **terre rare**, è un ulteriore fattore di rischio per la competitività strategica dei paesi occidentali. La reazione di Washington e Bruxelles si è svolta su due binari: le tariffe e i controlli sulle esportazioni di beni ad alta tecnologia.

L'UE ha aumentato le tariffe sui veicoli elettrici cinesi, che dominano i mercati mondiali, dal 10 al 45%. Le tariffe sono entrate in vigore lo scorso 30 ottobre dopo un percorso decisionale accidentato. La Commissione Europea e la maggioranza dei paesi europei – incluse Francia e Italia – hanno dovuto superare l'opposizione non solo dei soliti noti, ovvero Slovacchia e Ungheria, ma anche della **Germania**, che ha solidi e profondi rapporti economici con la Cina. In risposta, il governo cinese ha aumentato i dazi su alcuni **prodotti agroalimentari** europei. Dal canto suo, l'Amministrazione Biden ha colpito le importazioni di beni fondamentali per la transizione ecologica, aumentando significativamente le tariffe su alcuni componenti per la produzione di **pannelli solari**, in modo da proteggere l'industria domestica.

*L'UE adotta
tariffe sulle auto
elettriche cinesi*

*Biden rilancia
sul controllo
dell'export di
chip*

È tuttavia sul fronte dei **controlli delle esportazioni ad alto contenuto tecnologico** che l'azione americana è stata più decisa. Washington ha introdotto delle nuove restrizioni all'export di beni tecnologici per la produzione di semiconduttori e memorie ad alta frequenza di banda necessarie per i chip dedicati allo sviluppo dell'**intelligenza artificiale**. Il requisito per vietare l'esportazione è che questi prodotti contengano tecnologia o materiali americani. Data la centralità del settore americano nelle filiere globali, si tratta di un vincolo molto stringente, applicandosi anche a imprese non americane. Per questo, l'Amministrazione Biden ha previsto alcune deroghe per i partner europei, a condizione che introducano a loro volta delle restrizioni. La Cina ha reagito duramente, introducendo il divieto all'esportazione di alcuni minerali critici dal duplice uso civile e militare verso gli Stati Uniti: il **gallio** (98% a livello globale), il **germanio** (60%) e l'**antimonio**. La Cina ha il predominio sulla produzione e raffinazione di queste terre rare, necessarie per la produzione di semiconduttori, componenti militari e per la strumentazione delle comunicazioni.

A conclusione del ciclo di ritorsioni degli ultimi mesi, in una delle sue ultime mosse, Biden ha annunciato un nuovo regime di controlli sull'esportazione di

chip, che, sebbene riveda il sistema delle regole americane nel suo complesso, è palesemente indirizzato ad evitare il trasferimento di tecnologie sensibili alla Cina e ad altri paesi ostili. Il nuovo sistema si basa infatti su tre diversi livelli di accesso alla tecnologia americana: **libero accesso** garantito a circa venti paesi, compresi i partner del G7 e dell'UE, oltre che alleati storici come Australia, Nuova Zelanda e Corea del Sud; **accesso filtrato caso per caso** per le compagnie della maggior parte degli altri paesi, proprio per evitare che questi vengano utilizzati solo come area di transito verso la Cina; e, infine, un **divieto totale** per Cina, Iran, Corea del Nord e Russia. Il provvedimento ha però provocato la reazione delle compagnie americane, che contestano il lavoro in più che dovranno svolgere per verificare la compatibilità dei loro affari col nuovo regime.

II. Il dibattito politico negli Stati Uniti

*di Riccardo Alcaro e Luca Barana**

Il dibattito politico negli Stati Uniti nell'ultima parte del 2024 è stato ovviamente dominato dalle elezioni presidenziali e per il nuovo Congresso del 5 novembre scorso. Il candidato repubblicano **Donald Trump** ha vinto le **elezioni presidenziali** del 5 novembre 2024, al termine di una campagna elettorale convulsa, che ha visto il ritiro tardivo del presidente democratico uscente **Joe Biden** a favore della candidatura della Vicepresidente **Kamala Harris**. Nonostante il rimbalzo iniziale dei sondaggi in estate, nei mesi subito precedenti le elezioni la candidatura di Harris si è indebolita, non riuscendo a sfondare né a livello nazionale né negli stati in bilico (*swing states*) che hanno deciso il risultato. Trump è così rientrato alla Casa Bianca dopo la sconfitta di quattro anni fa, preannunciando, oltre a un diverso orientamento di politica estera rispetto a Biden (cfr. Sezione 1, Le relazioni transatlantiche), un radicale cambio di rotta in politica interna. Grazie alla **maggioranza ottenuta dai Repubblicani** in entrambi i rami del **Congresso**, le condizioni per l'attuazione della sua agenda legislativa sono senz'altro presenti.

Le elezioni 2024

Trump è stato inaugurato come **47esimo Presidente degli Stati Uniti** il 20 gennaio 2025. La transizione fra le amministrazioni si è svolta pacificamente, a differenza di quanto accaduto quattro anni fa quando l'inaugurazione di Biden fu funestata dall'**assalto al Campidoglio** da parte di una folla di manifestanti pro-Trump.

I record del ritorno di Trump alla Casa Bianca

Trump ha conquistato la Casa Bianca in modo convincente, vincendo tutti gli **stati in bilico**: Pennsylvania, Michigan, Wisconsin, North Carolina, Georgia, Arizona e Nevada. Ha incrementato il voto per il Partito Repubblicano in quasi tutti gli stati, diminuendo lo svantaggio anche in roccaforti democratiche come lo stato di New York e il New Jersey e in stati tradizionalmente 'blu' (il colore dei Democratici) come la Virginia. Trump è stato eletto con largo vantaggio nel **collegio elettorale** (312 a 226 grandi elettori), ha prevalso nel **voto popolare** 49,8% a 48,3% (cosa che non gli era riuscita né nel 2016 né nel 2020), e ha migliorato il suo **record di voti** raccolti da un **candidato**

* Riccardo Alcaro è Responsabile del Programma Attori Globali e Luca Barana è Responsabile di Ricerca del Programma UE: Politica e Istituzioni dello IAI.

repubblicano: 77,3 milioni, il **secondo in assoluto** dopo **Biden**, che nel 2020 prese oltre 81 milioni (cfr. Sezione 3 di questo Focus: Grafici e tabelle). Si è trattato di una vittoria netta che, combinata con quella repubblicana al Congresso, ha spinto alcuni commentatori a parlare di un possibile **riallineamento elettorale**, ossia un cambiamento strutturale nell'orientamento dell'elettorato e della direzione politica in cui si muoverebbe il paese; secondo altri, tuttavia, questa conclusione è decisamente prematura. I margini della vittoria di Trump sono apparsi in realtà più risicati man mano che venivano conteggiati i voti da stati molto popolosi a tendenza democratica come la California, ma rimangono comunque degni di nota. In ogni caso, Trump è il primo candidato repubblicano che vince il voto popolare dal 2004 e il solamente il secondo dal 1988.

Un altro record di Trump è quello di essere il **più anziano** candidato eletto alla Casa Bianca nella storia, un aspetto in apparente contraddizione con la diffusa percezione che Biden (che ha comunque tre anni e mezzo di più) fosse troppo vecchio per la presidenza. Evidentemente, Trump ha mostrato più energia nella campagna elettorale, ma soprattutto non ha mai perso il viscerale sostegno della sua base. Grazie anche all'ondata di simpatia seguita ai due **attentati** nei suoi confronti (quello più celebre e 'iconico' a luglio e un altro, sventato sul nascere, presso Palm Beach in Florida a settembre), è riuscito a proiettare un'immagine di forza e vigore, facendo breccia in molti settori dell'elettorato, a partire da quello dei **maschi bianchi**. Questo segmento è stato coltivato dalla sua campagna tramite lo sfruttamento di alcuni canali comunicativi strategici, come podcast molto influenti (in particolare quelli di Joe Rogan).

Il record decisamente meno lusinghiero di Trump è di essere il primo presidente **pregiudicato**, a causa della condanna nel caso 'bush money' (cfr *infra*). Infine, Trump è solo il secondo presidente a ricoprire la carica in **due mandati non consecutivi** dopo il Democratico **Grover Cleveland**, che governò nel 1885-89 e 1893-97 (e, come Trump, partecipò a tre elezioni, vincendo però il voto popolare in tutte e tre).

L'analisi dei risultati elettorali mostra come Trump si sia imposto non solo nelle fasce demografiche tradizionalmente repubblicane, come appunto gli uomini bianchi, ma abbia conquistato consensi in altre porzioni dell'elettorato. Harris ha perso voti rispetto al risultato di Biden nel 2020 in alcuni segmenti demografici cruciali per i Democratici, come i **latinoamericani** (che ormai costituiscono un quinto dell'elettorato in stati chiave del Sudovest come Arizona e Nevada), i **giovani** e le **donne**. In queste categorie, i Democratici hanno comunque ottenuto la maggioranza, ma con recuperi marginali dei Repubblicani che complessivamente ne hanno sancito

*Harris ha perso
consensi fra
latinoamericani,
giovani e donne*

la vittoria. Anche fra gli **afroamericani** l'entusiasmo per i Democratici, sebbene ancora schiacciante, è risultato più tiepido, tanto da spingere l'ex Presidente **Barack Obama** a tentare di mobilitare questo segmento elettorale nelle ultime settimane di campagna. Un altro elemento che caratterizza il voto per Trump è stato il **livello di istruzione** degli elettori, dato che il candidato Repubblicano è andato meglio fra gli elettori senza titolo di studio e in particolare i bianchi non laureati (cfr. Sezione 3 Grafici e tabelle).

Col senno di poi, diversi fattori anticipavano la **sconfitta di Harris**. Sebbene la corsa apparisse sostanzialmente riequilibrata dopo l'unico dibattito presidenziale di settembre (cfr. Focus Euro-Atlantico 3/2024), il recupero di iniziativa da parte di Trump era visibile già a fine settembre, nonostante il team Harris avesse ottenuto **finanziamenti record** – quasi un miliardo di dollari da luglio. Da questo punto di vista, è stato importante l'intervento finanziario e in termini di visibilità a favore di Trump del magnate **Elon Musk**, che ha fatto della sua piattaforma social X (ex Twitter) un megafono per la candidatura repubblicana. I fondi di Musk – che ha investito oltre cento milioni nella campagna di Trump – sono stati anche fondamentali per rilanciare la campagna di Trump in stati come la Pennsylvania.

*Immigrazione e
inflazione fattori
decisivi, ma anche
Gaza ha avuto
un ruolo*

Temi come i timori per **l'immigrazione** e **l'economia** (in particolare l'impatto dell'alta inflazione del 2021-23) hanno visto Trump raccogliere più consensi di Harris e sostanzialmente gli hanno consegnato la Casa Bianca. Nelle ultime rilevazioni prima del voto, Trump aveva un margine dell'11% su Harris per quanto riguardava la fiducia degli elettori per la gestione dell'immigrazione.

Sull'economia, nonostante gli ottimi dati macroeconomici del quadriennio di Biden (crescita sostenuta, disoccupazione ai minimi storici o quasi, lieve espansione dell'industria domestica), Trump veniva considerato più degno di fiducia. In generale, solo il 28% degli americani riteneva che il paese si stesse muovendo nella giusta direzione (in linea con una tendenza strutturale che non ha conosciuto deviazioni dalla metà degli anni Duemila, sebbene si fosse parzialmente ridotta durante il primo mandato Trump), segnalando l'insoddisfazione diffusa verso l'operato di Biden. Nessun partito ha mai mantenuto la Casa Bianca con livelli simili di disaffezione nell'elettorato.

La **politica estera**, come da tradizione, non ha giocato un ruolo predominante nell'orientare il voto degli americani, ma ha comunque indebolito Harris. In particolare, l'incapacità dell'Amministrazione Biden di arginare la **devastazione di Gaza** da parte di Israele ha colpito la credibilità della vicepresidente presso le fasce più progressiste del partito, soprattutto fra i giovani e fra gli arabo-americani in stati decisivi come il **Michigan**. Allo stesso tempo, i conflitti in corso hanno reso i Democratici vulnerabili agli attacchi dei

Repubblicani, come quello portato dal candidato vice presidenziale **JD Vance** durante il dibattito col suo sfidante diretto **Tim Walz**, che descrivevano Biden come un presidente debole, incapace di trattare da pari con ‘uomini forti’ come il Presidente russo Vladimir Putin o il premier israeliano Benjamin Netanyahu, per non parlare delle minacce cinesi e iraniane. Trump si è presentato con il messaggio di “**pace attraverso la forza**” (*peace through strength*) convincendo gli elettori che avrebbe fermato il conflitto in Ucraina e gestito la situazione in Medio Oriente in modo più risoluto di Biden (cfr. Sezione 1 di questo Focus, Le relazioni transatlantiche).

La campagna elettorale di Harris ha risposto a queste tendenze tornando a puntare sul **pericolo per la democrazia** posto da Trump. L’approccio non ha pagato, nonostante il candidato repubblicano sia giunto a dichiarare che avrebbe debellato “**i nemici interni**”, ossia gli americani di sinistra. Anche temi

La maggioranza degli americani a favore dell’aborto

specifici su cui i Democratici hanno investito molto, come i diritti riproduttivi, non hanno inciso sul voto presidenziale. Questo però non significa che non siano rilevanti per gli elettori, dato che il **diritto all’aborto** è stato inserito in costituzione in sette dei dieci stati dove si è tenuto un referendum, alcuni dei quali andati a Trump (in un caso, la Florida, la mozione non è passata perché richiedeva una soglia del 60%, mentre i sì si sono fermati al 57%). Il voto disgiunto ha quindi colpito la candidatura di Harris. In generale, a pesare è stato anche l’estremo ritardo con cui Biden ha deciso di ritirarsi a luglio, privando i Democratici e il pubblico della possibilità di selezionare e conoscere il candidato attraverso le primarie.

I **Repubblicani** hanno preso controllo del **Congresso**, confermando la maggioranza alla Camera dei Rappresentanti e conquistando quella del Senato, grazie alle vittorie in Nebraska, Ohio e West Virginia. Trump beneficerà della cosiddetta **trifecta** (il controllo di Casa Bianca, Camera e Senato da parte di un solo partito) almeno fino alle elezioni congressuali di **metà mandato** nel 2026, una condizione che dovrebbe favorire l’applicazione del suo programma elettorale.

Il programma di Trump in politica interna

Il ritorno di Trump alla Casa Bianca e la maggioranza repubblicana nei due rami del Congresso avranno profonde ripercussioni per la politica americana, a partire dai capitoli su immigrazione, energia, deregolamentazione e tasse.

Il nuovo presidente ha promesso un programma senza precedenti di **deportazione di massa** dei circa undici milioni di migranti presenti irregolarmente nel paese. Da più parti è stato segnalato come questa politica avrebbe conseguenze economiche negative, considerando come molti settori

facciano ricorso alla **manodopera a basso costo**. L'agenda nativista di Trump, espressione di un Partito Repubblicano sempre più schiacciato sulle posizioni del movimento **MAGA** (*Make America Great Again*, lo slogan della prima campagna elettorale di Trump), si esprime anche con una dura critica delle politiche inclusive in ambito sociale e culturale, sprezzantemente liquidate come cultura *woke*.^{*} In campo energetico, Trump si è fatto espressione dei grandi interessi delle compagnie di **combustibili fossili**, promettendo tagli alle regolamentazioni ambientali e soprattutto una decisa apertura a **nuove trivellazioni** sul suolo americano per garantire – a suo (falso) dire – la perduta sicurezza energetica del paese.

In ambito economico, Trump e i Repubblicani promettono **tagli alle imposte sulle imprese** dal livello, già bassissimo, del 21% al 15%. Una simile manovra fiscale avrebbe pesanti conseguenze per il debito pubblico: l'Ufficio Congressuale per il Bilancio, un istituto bipartisan, ha stimato che le politiche di Trump aumenterebbero il livello del debito dall'attuale 99% al **142% del PIL** entro il 2035. Il team di Trump reputa di poter ovviare a questo aumento tramite un profondo **taglio e semplificazione della spesa pubblica**, per cui è stato creato uno speciale Dipartimento per l'Efficienza del Governo (*Department for Government Efficiency*, DOGE) – che è stato affidato a Elon Musk e all'imprenditore ed ex candidato repubblicano alle primarie **Vivek Ramaswamy**. È il caso di segnalare che non si tratta di un vero dipartimento federale, che può essere creato solo da una legge del Congresso. L'acronimo DOGE richiama volontariamente una criptovaluta in passato pubblicizzata da Musk, che ha conosciuto un'impennata negli scambi dopo l'elezione di Trump – come del resto tutte le altre criptovalute, che non beneficiavano certo degli sforzi di regolamentazione e responsabilizzazione promossi dall'Amministrazione Biden.

Considerando la ritrosia di Trump a toccare difesa, pensioni e Medicare (l'assicurazione sanitaria per i più anziani), anche i più radicali dei tagli alla spesa non sarebbero sufficienti a coprire il buco lasciato dalla colossale riduzione delle imposte promessa. Trump è persuaso di recuperare parte dei ricavi con l'aumento delle **tariffe**, da adottare indistintamente su beni di paesi partner (Europa, Giappone, Messico e Canada) e di avversari come la **Cina**. Le tariffe, che in campagna elettorale Trump ha promesso di aumentare almeno del 10% (ma del 60% o più sui beni cinesi), avrebbero conseguenze negative per i consumatori americani. Il Peterson Institute for International Economics, un

* Letteralmente 'sveglio', 'all'erta', *to stay woke* (popolarizzato fra gli Sessanta e Settanta) indicava un'attitudine di consapevolezza, vigilanza e denuncia di ingiustizie sociali e razziali. Originariamente un termine utilizzato a sinistra, la destra se n'è appropriata per indicare in modo dispregiativo quello che considera un'indebita imposizione di nuove idee su identità di genere, rapporti razziali e storia americana, una sorta di estensione culturale del *politically correct*.

prestigioso think tank economico di Washington, ha stimato che la famiglia americana media si troverebbe a pagare circa 2600 dollari in più ogni anno.

Le proposte di Trump in questo ambito (cfr. Focus Euro-Atlantico 3/2024) vanno però interpretate alla luce della **logica transattiva** che applica alle negoziazioni internazionali. La minaccia di misure commerciali eccezionalmente punitive è uno strumento di pressione per ottenere concessioni da alleati e paesi ostili anche in campi diversi da quello commerciale. Trump ha ad esempio legato la possibilità di introdurre nuove tariffe non solo alla difesa dei posti di lavoro americani, ma anche all'ottenimento dei necessari aumenti delle spese militari da parte dei membri europei della NATO (cfr. Sezione 1, Le relazioni transatlantiche).

La Commissione Europea è da tempo al lavoro su una strategia di risposta. Il piano europeo passerebbe attraverso relative concessioni, come la promessa di comprare maggiori quantità di gnl e beni per la difesa e agricoli, seguite in un secondo momento da **ritorsioni**. L'Amministrazione USA punta a frustrare i piani della Commissione favorendo lo sviluppo di rapporti bilaterali con gli europei (e applicando sanzioni in modo ineguale all'interno dell'Unione). Si sono già intraviste le avvisaglie di questo rischio di frammentazione del fronte europeo, con diversi leader UE che si sono mossi autonomamente per incontrare Trump prima e dopo le elezioni. Questo approccio non tiene conto però della competenza esclusiva dell'UE in materia di commercio estero. In ogni caso, la

<i>Si preannuncia una guerra tariffaria USA-UE</i>	relativa convergenza trovata da Biden e l'UE su temi come la regolamentazione dell'AI, della gestione dei dati e soprattutto l'accordo sull'imposta globale minima raggiunto dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico sembra destinata a venir meno, e queste iniziative a svanire.
--	--

Rimangono sul tavolo altre questioni chiave per la cooperazione (e competizione) fra le due sponde dell'Atlantico in ambito tecnologico ed economico. Mentre in Europa crescono le preoccupazioni per il ritardo della competitività dell'economia continentale nei confronti degli Stati Uniti e della Cina (come illustrato in abbondanza dal Rapporto Draghi), l'attenzione della Commissione si è concentrata negli ultimi anni anche sul possibile abuso della posizione dominante sui mercati europei da parte di diversi **colossi tecnologici americani**, come Meta, Google e Apple, che sono state colpite a più riprese da indagini e talvolta da multe salate. Tuttavia, l'elezione di Trump, la vicinanza di Musk e altre personalità della Silicon Valley al nuovo presidente e un generale riallineamento di queste aziende (come dimostra il 'ravvedimento' di **Mark Zuckerberg**, fondatore di Meta) che ora chiedono l'aiuto di Trump contro le regolamentazioni europee, confluiranno in una grande pressione sull'UE perché usi una mano decisamente più leggera. Non a caso, ancor prima dell'inaugurazione di Trump, la nuova Commissione ha deciso di sottoporre a

revisione le indagini aperte a partire da marzo 2024, sostanzialmente sospendendo ogni verdetto in attesa di indicazioni politiche più chiare sui futuri rapporti economici fra Europa e Stati Uniti.

Le nomine di Trump e l'‘agenda della rivalsa’

Un ultimo, ma certo non meno importante, possibile elemento della presidenza Trump è la cosiddetta *retribution agenda*, ovvero l'‘**agenda della rivalsa**’ più volta evocata dal neopresidente contro i suoi avversari. Questi ultimi includono, a grandi linee, la burocrazia federale dalla quale Trump si è sentito tradito durante il suo primo mandato; i suoi nemici politici; la stampa non allineata.

Il primo mandato di Trump è stato caratterizzato da un alto livello di litigiosità interna e un ancor più elevato grado di ricambio di personale all'interno della sua amministrazione. In parte questo si deve allo stesso Trump, che è ritenuto mettere deliberatamente in competizione i suoi sottoposti; in parte però dipendeva dall'inesperienza di Trump che, catapultato quasi a sorpresa alla Casa Bianca, si è appoggiato all'establishment repubblicano nella selezione di alcune figure chiave del gabinetto (i cosiddetti ‘adulti nella stanza’). Questa volta Trump ha dalla sua una macchina organizzativa ben roduta e un'agenda dettagliata preparata dal think tank ultraconservatore **Heritage Foundation** nel famoso o famigerato rapporto *Project 2025*. Il neopresidente è persuaso che la burocrazia federale, così come l'establishment repubblicano, gli abbiano remato contro durante il suo primo mandato e ha fatto dell'assoluta lealtà il criterio principale – in alcuni casi l'unico – per venire selezionati a far parte della sua amministrazione.

*Trump nomina
lealisti a guida di
difesa, intelligence,
giustizia e agenzie
investigative*

Le nomine per le posizioni chiave del gabinetto di governo raccontano questa storia in maniera più precisa. Trump ha attinto dall'establishment politico e imprenditoriale repubblicano per la guida di dipartimenti importanti come **Stato**, **Tesoro** e **Commercio**, assegnando il primo al senatore della Florida **Marco Rubio**, il secondo all'investitore e *hedge fund manager* **Scott Bessent** e il terzo a **Howard Lutnick**, amministratore delegato di un'importante società di servizi finanziari. E lo stesso ha fatto per la figura di **consigliere per la sicurezza nazionale**, selezionando l'ex Rappresentante della Florida **Mike Waltz**.

Ma Trump non vede nessuna di queste posizioni come centrale per controllare la **burocrazia federale**, quella che dispregiativamente chiama lo ‘stato profondo’ (*deep state*): i militari, le agenzie investigative, l'intelligence, gli agenti dell'immigrazione, e in misura minore i regolatori di energia e salute. È per questo che il neopresidente ha assegnato la guida di queste componenti del

governo federale a persone che promettono **assoluta fedeltà** anche se, in diversi casi, hanno scarsa o nulla competenza o esperienza o sostengono posizioni (personali e politiche) che in circostanze ordinarie sarebbero di grave ostacolo alla loro conferma da parte del Senato.

Così si spiegano le nomine di **Pete Hegseth**, un veterano poi diventato conduttore della tv ultraconservatrice Fox, alla guida del **Pentagono**; di **Pam Bondi**, procuratrice generale della Florida ed ex difensore di Trump durante il primo *impeachment*, al vertice del Dipartimento di **Giustizia**; di **Tulsi Gabbard**, un'ex Democratica che in passato ha spesso espresso posizioni filo-russe, a Direttrice dell'**Intelligence Nazionale**; di **Kash Patel**, un lealista trumpiano che ha promesso vendetta contro gli avversari di Trump e che ha difeso pubblicamente l'assurda teoria cospirazionista QAnon, a Direttore dell'**FBI**; di **Robert F. Kennedy Jr.**, un altro ex Democratico e noto anti-vax, alla guida del Dipartimento della **Salute**; di **Kristi Noem**, la governatrice del South Dakota assunta alle cronache per essersi vantata pubblicamente di aver sparato al suo cane, alla testa del Dipartimento per la **Sicurezza Nazionale**.

Alcuni di questi nomi potrebbero non superare il voto del Senato, dove pure i Repubblicani hanno la maggioranza (il maggiore indiziato è Patel); del resto, la prima nomina di Trump al posto di Procuratore Generale, l'ex Rappresentante della Florida **Matt Gaetz**, è stato costretto a ritirarsi dopo che i suoi stessi compagni di partito, a cui è oltremodo invisibile per condotta immorale, metodi spregiudicati e retorica estremista, hanno fatto capire che non lo avrebbero sostenuto. Trump è comunque persuaso di potersi assicurare un maggiore livello di 'fedeltà' della burocrazia federale. In particolare, intende avvalersi di un oscuro strumento giuridico – la cosiddetta **Schedule F** – per poter **licenziare funzionari federali** in posizioni chiave all'interno dei vari dipartimenti e **sostituirli con lealisti**.

Molti osservatori sono preoccupati da quella che definiscono "cattura" dello stato da parte del Presidente perché potrebbe dargli mano libera non solo nel disfarsi di tutti i guai giudiziari (il che è di fatto già avvenuto grazie all'elezione, cfr. *infra*), ma nel perseguire i suoi **avversari politici**. Gli osservatori fanno notare che non è necessario spingere il Dipartimento di Giustizia a incriminare i suoi avversari, anche se non si può escludere. È sufficiente l'apertura di un'inchiesta o di un audit da parte dell'FBI o dell'Internal Revenue Service (l'agenzia federale delle entrate) per intimidire e punire bersagli, dal momento che difendersi da un'inchiesta è un'operazione stressante sul piano psicologico che occupa molto tempo e costa moltissimo denaro in spese legali. Trump è già ricorso a queste tattiche, su scala ridotta, durante il suo primo mandato, e l'aspettativa degli esperti è che torni a farvi uso.

L'uso di cause legali è uno degli strumenti con cui i critici di Trump temono che il presidente e il suo entourage possano piegare la **stampa non allineata**,

costretta a dedicare ingenti somme alle spese legali. Ma ci sono anche preoccupazioni che il governo federale, o governi statali guidati dai Repubblicani, ritirino licenze di trasmissione radio, tv o in internet a testate critiche dell'amministrazione; che Trump e il suo entourage si scaglino pubblicamente contro singoli giornalisti, innescando una campagna d'odio sui social contro di loro o spingendo gli editori alla cautela, favorendo così l'auto-censura.

Una volta eletto, Trump ha **messo da parte** i toni infuocati, le minacce e gli ammonimenti degli anni e mesi scorsi, e in audizione congressuale alcune sue nomine – in particolare Bondi, che dovrebbe diventare procuratrice generale – hanno affermato che non intendono usare il governo per scopi politici. Le preoccupazioni in questo senso sono tutt'altro che scomparse, tuttavia.

Tabella 1. Le nomine di Trump

Presidente	Donald J. Trump Ex presidente (2017-21)
Vicepresidente	JD Vance Ex Senatore dell'Ohio
Gabinetto di governo	
Segretario di Stato	Marco Rubio Senatore della Florida
Segretario del Tesoro	Scott Bessent <i>Hedge fund manager</i>
Segretario della Difesa	Pete Hegseth Conduttore televisivo su Fox e veterano
Procuratrice Generale	Pam Bondi Ex Procuratrice Generale della Florida
Segretario agli Interni	Doug Burgum Governatore del North Dakota
Segretaria dell'Agricoltura	Brooke Rollins Presidente, America First Policy Institute
Segretario del Commercio	Howard Lutnick Ad, Cantor Fitzgerald e co-presidente del team di transizione di Trump
Segretaria del Lavoro	Lori Chavez-DeRemer Rappresentante dell'Oregon
Segretario della Salute e i Servizi Umani	Robert F. Kennedy, Jr Politico indipendente
Segretario della Casa e dello Sviluppo Urbano	Scott Turner Ex Rappresentante del Texas
Segretario dei Trasporti	Sean Duffy Ex Rappresentante del Wisconsin
Segretario dell'Energia	Chris Wright Ad, Liberty Energy
Segretaria dell'Istruzione	Linda MacMahon

	Co-presidente del team di transizione di Trump
Segretario degli Affari per i Veterani	Doug Collings Ex Rappresentante della Georgia
Segretaria della Sicurezza Nazionale	Kristi Noem Governatrice del South Dakota
Agenzie federali	
Capo di Gabinetto	Susie Wiles Co-presidente della campagna elettorale di Trump
Consigliere per la Sicurezza Nazionale	Michael Waltz Rappresentante della Florida
Direttore dell'FBI	Kash Patel Ex procuratore federale
Direttore della CIA	John Ratcliffe Ex Direttore dell'Intelligence Nazionale Ex Rappresentante del Texas
Direttrice dell'Intelligence Nazionale	Tulsi Gabbard Ex Rappresentante delle Hawaii
'Zar' per il Confine	Tom Homan Ex Direttore ad interim dell'agenzia per l'Immigrazione e le Dogane
Dipartimento per l'Efficienza del Governo	Elon Musk Ad, Tesla; SpaceX; Starlink; X; xAI Vivek Ramaswamy Imprenditore
Direttore dell'Ufficio di Gestione e Bilancio	Russ Vought Ex Direttore dello stesso Ufficio Co-autore di <i>Project 2025</i>
Amministratore della Protezione Ambientale	Lee Zeldin Ex Rappresentante di New York
Ambasciatrice presso le Nazioni Unite	Elise Stefanik Rappresentante di New York
Amministratore per le Piccole Imprese	Kelly Loeffler Ex Senatrice della Georgia
Consigliere del presidente	Alina Habba Legale di Trump
'Cryptozar'	David Sacks Venture Capitalist
Chirurgo Generale	Janette Nesheiwat Direttore Medico, CityMD
Portavoce della Casa Bianca	Karoline Leavitt Portavoce della campagna di Trump

La fine della presidenza Biden

La 'lame-duck session' del Congresso

Mentre l'attenzione era principalmente rivolta all'amministrazione entrante, quella uscente ha continuato a lavorare col Congresso durante la cosiddetta *lame-duck session* (letteralmente la 'sessione anatra zoppa'), ovvero i due mesi che intercorrono fra l'elezione, sempre in programma nella prima settimana di novembre, e l'inaugurazione del nuovo Congresso il 3 gennaio dell'anno successivo. Tradizionalmente questa sessione è **particolarmente produttiva** perché il Congresso uscente non è più imbrigliato nelle maglie della logica elettorale che premia la competizione più che il compromesso, sebbene questa tendenza sia venuta un po' calando negli ultimi anni di ultra-polarizzazione. In quest'occasione il Congresso uscente, dove i Democratici avevano la maggioranza in Senato e i Repubblicani alla Camera, ha prodotto due importanti misure legislative, quella di evitare la chiusura del governo e l'approvazione del bilancio della difesa.

Il rischio del cosiddetto *government shutdown*, cioè l'interruzione dei servizi dell'amministrazione federale (e dei salari per chi vi lavora) a eccezione di quelli essenziali, è diventato una ricorrenza sempre più frequente dagli anni Novanta in poi, almeno quando uno dei rami del Congresso è controllato dal partito avverso al presidente. La 'chiusura del governo' scatta a meno che il Congresso non approvi un bilancio o, com'è sempre più spesso il caso, delle **'risoluzioni di continuazione'** (*continuing resolutions*) che assicurano il livello corrente di finanziamento per un periodo di tempo limitato, che viene spesso poi esteso.

*Il Congresso
evita lo
shutdown e
destina 900
milioni alla
difesa*

Questa volta la posta in gioco era doppia: Trump intendeva allo stesso tempo impedire ai Democratici di inserire alcune loro priorità nella risoluzione di continuazione e posporre di due anni la scadenza per votare l'innalzamento del **tetto al debito pubblico**, un passaggio formale, ma necessario a permettere al Tesoro USA di continuare a onorare le obbligazioni emesse sul mercato. Il neopresidente si è però scontrato con l'opposizione intransigente dei Democratici e con le resistenze della frazione del suo partito che vuole a tutti i costi ridurre il debito pubblico. Questi oltranzisti sono contrari a ogni misura che riduca la capacità del Congresso di esercitare una funzione di vigilanza sull'andamento dei conti pubblici (come sarebbe stato un rinvio di due anni della scadenza per il voto sul tetto al debito).

Dopo che un testo approvato da Trump e Musk si è arenato alla Camera, Trump si è rassegnato a veder votare una legge che contiene buona parte delle richieste democratiche e **mantiene la scadenza attuale** per il voto sul tetto al debito. Ragionevolmente, il neopresidente ritiene di poter avanzare la sua agenda una volta insediatosi, potendo contare sul fedele appoggio dello Speaker (presidente) della **Camera**, il Repubblicano **Mike Johnson**, che è stato riconfermato alla carica dal nuovo Congresso. Tuttavia, non è escluso che Trump incontri resistenza fra le fila dei Repubblicani in **Senato**, il cui nuovo leader, il Senatore del South Dakota **John Thune**, è stato a lungo il braccio destro del leader dei Repubblicani in Senato **Mitch McConnell** e proviene dall'ala più tradizionale del conservatorismo americano. Il fatto che Thune abbia sconfitto un candidato dell'area MAGA indica che il Senato avrà maggiore potenziale di autonomia dalla Casa Bianca della Camera, sebbene quanto grande è difficile dirlo. Le attese sono per un Congresso decisamente incline a venire incontro ai desiderata del presidente.

L'altra grande misura legislativa votata dal Congresso è il nuovo **bilancio della difesa**, pari a **895,2 miliardi di dollari**. La cifra è appena inferiore a quella approvata nel 2023, ma resta comunque impressionante. Gli Stati Uniti, che destinano alla difesa circa il 3,4% del PIL, spendono più da soli dei nove paesi che li seguono nella classifica delle spese militari messi assieme (questi paesi sono, nell'ordine: Cina, Russia, India, Arabia Saudita, Regno Unito, Germania, Ucraina, Francia e Giappone).

I processi di Trump e le misure di grazia di Biden

Una delle maggiori implicazioni della vittoria elettorale di Trump riguarda i processi a suo carico. Negli anni scorsi si sono conclusi **due processi civili** a carico di Trump, che sono risultati in **pesanti sanzioni pecuniarie**. A dicembre un giudice d'appello di New York ha confermato il risarcimento di cinque milioni a beneficio della giornalista E. Jean Carroll, che Trump avrebbe molestato sessualmente a metà degli anni Novanta. L'altro caso, quello che ha visto la Trump Organization condannata a pagare multe enormi per aver illegalmente gonfiato il proprio valore, è in attesa di appello (cfr *infra*, Tabella 2). Ma è sul **fronte penale** che l'elezione ha avuto il maggior impatto.

Trump è stato incriminato in quattro processi, con ben 96 capi d'accusa sul capo. Di questi quattro, solo uno è giunto a conclusione prima dell'elezione, risultando in un **verdetto di colpevolezza**. Si tratta del cosiddetto caso *hush money*, che ruota attorno al pagamento illecito di denaro alla pornstar Stormy Daniels perché tacesse di una breve relazione avuta con Trump quando quest'ultimo era già sposato con Melania Knauss. La procura di Manhattan ha accusato Trump di aver violato le leggi sul **finanziamento elettorale** per aver fatto passare il pagamento a Daniels come spesa legale. Dal momento che il reato è stato commesso durante la campagna elettorale del 2016, il giudice che segue il caso, **Juan Merchan**, ha respinto la richiesta dei legali di Trump perché facessero valere l'immunità presidenziale dai reati penali sancita da una recente sentenza della Corte Suprema. Ciò nonostante, in ragione dello status straordinario del pregiudicato, Merchan ha stabilito che Trump non dovrà scontare **alcuna pena detentiva**.

*Archiviati o
bloccati i processi
a carico di
Trump; Biden
grazia il figlio*

L'altro processo statale riguarda invece il tentativo di **sovertire** il risultato delle **presidenziali 2020** in **Georgia** facendo indebita pressione sulle autorità statali perché "trovassero" i voti necessari a Trump per prevalere su Biden. Il processo, che non è nemmeno cominciato, è stato bloccato dopo che la difesa di Trump ha richiesto la sospensione della procuratrice che segue il caso, la democratica **Fani T. Willis**, perché aveva assunto nel suo team investigativo un uomo con cui aveva una relazione sentimentale. In una prima sentenza i giudici avevano respinto la richiesta, non trovando nesso fra l'improprietà della condotta di Willis nell'assumere il suo amante e la titolarità dell'indagine su Trump. Ma il collegio d'appello (formato da tre giudici repubblicani) ha annullato il giudizio e ordinato la **squalifica di Willis** dal processo. Ha respinto tuttavia la richiesta della difesa di Trump di annullare l'incriminazione, sebbene sia molto incerto se il processo possa aprirsi. Va ricordato come questa incriminazione sia potenzialmente molto pericolosa per Trump perché, essendo un processo statale, non potrebbe far ricorso alla grazia presidenziale, che si esercita solo sui reati federali. In ogni caso, la squalifica di Willis costituisce una **grande vittoria legale** per la difesa di Trump.

Trump ha colto i successi maggiori nei due **processi federali** che lo riguardavano. Il primo riguardava i **documenti secretati** che aveva indebitamente portato via dalla Casa Bianca una volta lasciata la carica nel 2021 e che si era rifiutato di restituire all'Archivio Nazionale. Questo processo, generalmente considerato quello legalmente più solido a causa dell'abbondanza di evidenza indiziaria, era in realtà **già stato annullato** da una giudice federale, **Aileen M. Cannon** (nominata dallo stesso Trump), che aveva sconcertato gli esperti legali sostenendo che il procuratore speciale incaricato di seguire il caso era stato nominato incostituzionalmente. Il secondo processo, il più grave di

tutti, riguardava l'accusa di **eversione** per aver tentato di invalidare l'elezione di Biden nel 2020. Fra le accuse ricadeva anche il ruolo di Trump nell'aizzare la folla che assaltò il Campidoglio il **6 gennaio 2021**. Anche questo processo era andato incontro a continui rinvii grazie alle decisioni della Corte Suprema, dove i conservatori hanno una maggioranza di **sei voti a tre** (e tre dei sei giudici conservatori sono stati **nominati proprio da Trump**; cfr. *infra*, Tabella 3).

Ora entrambi i processi hanno cessato di esistere. Il Procuratore Speciale **Jack Smith**, che era responsabile di entrambi, ne ha chiesto l'**archiviazione** in ottemperanza con il principio che il Dipartimento di Stato non può perseguire penalmente un presidente in carica. Prima di dimettersi lui stesso, Smith ha pubblicato un lungo rapporto sul caso eversione in cui si sostiene che le prove raccolte sarebbero state sufficienti a ottenere un verdetto di condanna. La pubblicazione del rapporto sui documenti secretati è stata invece bloccata dalla giudice Cannon, che si è una volta ancora pronunciata a favore della difesa di Trump. Si è così conclusa in un **sostanziale trionfo** la lotta di Trump contro la magistratura inquirente, col caso *bush money* unica, ma infine politicamente innocua eccezione.

Mentre Trump passava di successo in successo sul fronte giudiziario, il Presidente Biden ha preso la decisione senza precedenti di accordare la **grazia al figlio Hunter**, non solo per i reati minori che gli sono contestati (aver mentito sull'uso di stupefacenti per acquistare un'arma), ma per qualunque azione abbia commesso nei dieci anni precedenti. Quest'ultima misura ha destato clamore perché abbraccia il periodo in cui Hunter, sfruttando la connessione col padre allora vicepresidente, si fece inserire nel consiglio d'amministrazione di una società ucraina, circostanza su cui Trump ha costruito un grande caso mediatico (senza però addurre prove). Biden è sembrato dare così ragione a chi dubitava della liceità (mai contestata finora) dell'operazione. Si tratta della prima volta che un presidente grazia suo figlio, e Biden l'ha fatto nonostante avesse promesso il contrario in passato.

Quella di Hunter si aggiunge a quelle, preventive, nei confronti del Chirurgo Generale **Antony Fauci** (con cui Trump si era scontrato al tempo del Covid), l'ex capo di stato maggiore **Mark Milley** (che aveva definito Trump un fascista) e l'ex membro della Commissione parlamentare sui fatti del 6 gennaio **Liz Cheney**, una dei due Repubblicani ad accettare di far parte della commissione e a denunciare la condotta di Trump come eversiva. Biden ha anche approvato altre 39 misure di grazia accordate dal presidente nelle ultime settimane a individui colpevoli di crimini non violenti, e alle 1500 commutazioni in pene meno severe.

Tabella 2. Mappa dei casi giudiziari di Trump

Oggetto del processo	Natura del processo	Reato imputato	Tipo di reato	Corte di competenza	Stato del processo
Elezioni 2020	Penale	Frode nei confronti degli Stati Uniti (tra gli altri)	Federale	Washington, DC	Archiviato per impossibilità di processare presidente in carica
Elezioni 2020	Penale	Frode elettorale	Statale	Atlanta	In sospeso
Documenti secretati	Penale	Ostruzione di giustizia (tra gli altri)	Federale	Florida	Archiviato per impossibilità di processare presidente in carica
Violazione regole elettorali	Penale	Pagamento illecito	Statale	New York	Trump giudicato colpevole; nessuna pena inflitta in ragione dell'elezione di Trump a presidente
Trump Organization	Civile	Frode; frode assicurativa; falsificazione di documenti	Statale	New York	Trump Org. condannata a risarcimento di \$355 mln, poi ridotto a \$175 mln
Molestie sessuale	Civile	Molestie sessuali	Statale	New York	Trump condannato a risarcimento di \$5 mln per molestie sessuali (confermato in appello) e \$85mln per diffamazione

Tabella 3. La composizione della Corte Suprema degli Stati Uniti

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

Il congedo di Biden

Biden si è congedato con un discorso in cui ha rivendicato i suoi meriti: la forte ripresa economica post-covid, gli investimenti in infrastrutture e nell'industria verde e dei microchip, l'abbassamento dei costi dei farmaci, la difesa dell'Ucraina e in ultimo il cessate-il-fuoco a Gaza. Ma il suo ultimo messaggio è stato d'ammonimento. Come Dwight Eisenhower, presidente dal 1953 al 1961, ammonì contro la crescente influenza del "complesso militare industriale" (*military industrial complex*, in sostanza le aziende della difesa e i loro referenti al Pentagono e in Congresso), così Biden ha messo in guardia contro il "complesso industriale tecnologico" (*tech industrial complex*) la **nuova oligarchia** che sta conquistando sempre più potere a Washington, formata dai leader del settore high tech, che puntano alla deregolamentazione delle loro industrie, al controllo sempre più oligopolico di tecnologie come AI, biotech, analisi dati, gestione dati, voli spaziali, telecomunicazioni via satelliti in orbita bassa e, conseguentemente, ad aver sempre più influenza sul governo federale.

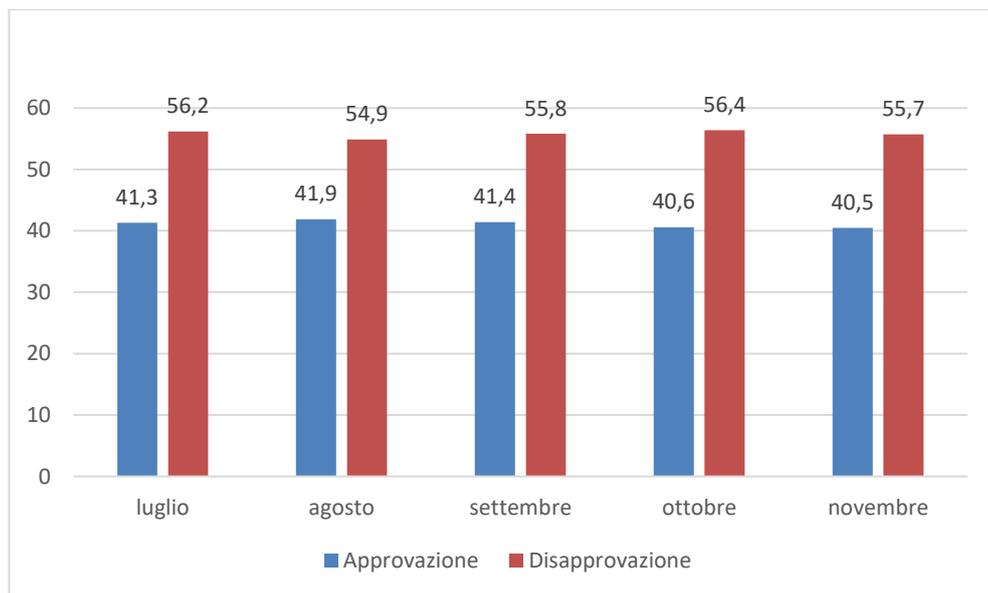
III. Grafici e tabelle

*A cura di Luca Barana ed Edoardo Grimaldi**

1. Tendenze dell'opinione pubblica

1.1. Tendenze politiche ed elettorali

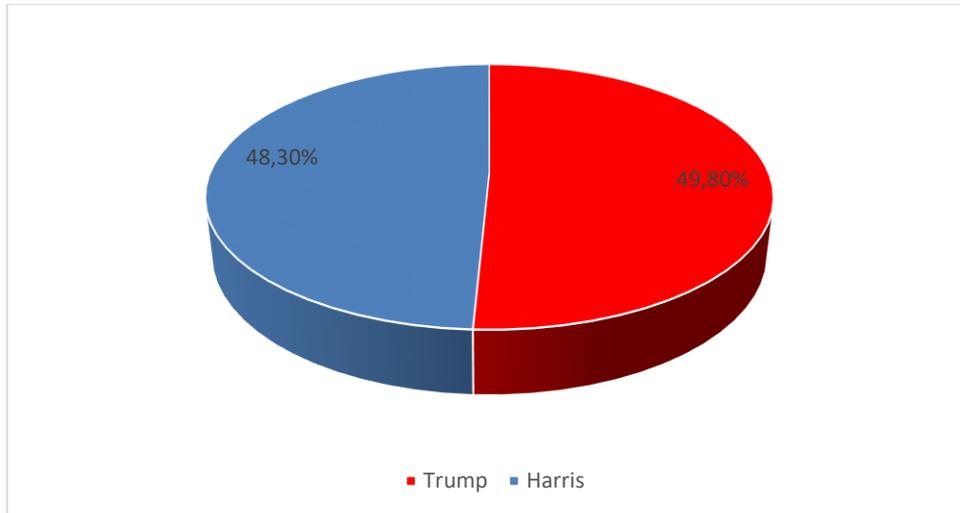
1.1.1. Indice di approvazione media dell'operato del Presidente Biden (in %), luglio - novembre 2024



Fonte: *Real Clear Politics*, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president-biden-job-approval-7320.html>

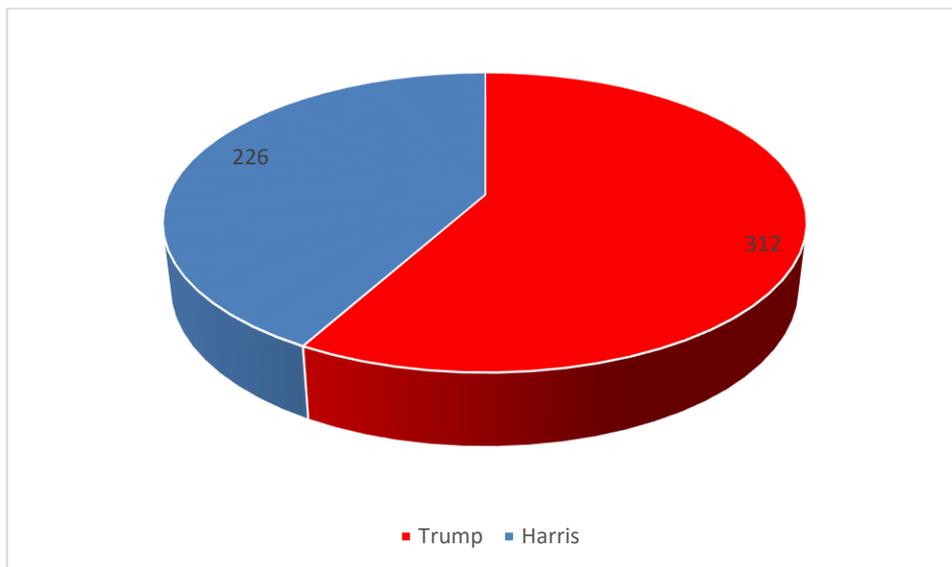
* Edoardo Grimaldi è tirocinante del Programma Attori Globali dello IAI.

1.1.2. Risultati del voto delle elezioni presidenziali di novembre 2024: voto popolare (in %)



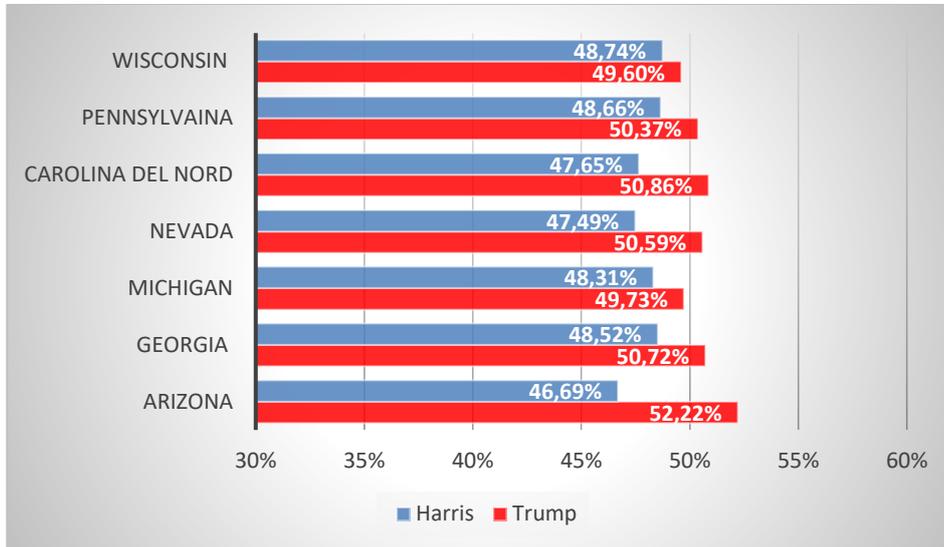
Fonte: CNN, dicembre 2024, <https://edition.cnn.com/election/2024/results/president?election-data-id=2024-PG&election-painting-mode=projection-with-lead&filter-key-races=false&filter-flipped=false&filter-remaining=false>

1.1.3. Risultati del voto delle elezioni presidenziali di novembre 2024: numero di elettori nel Collegio Elettorale



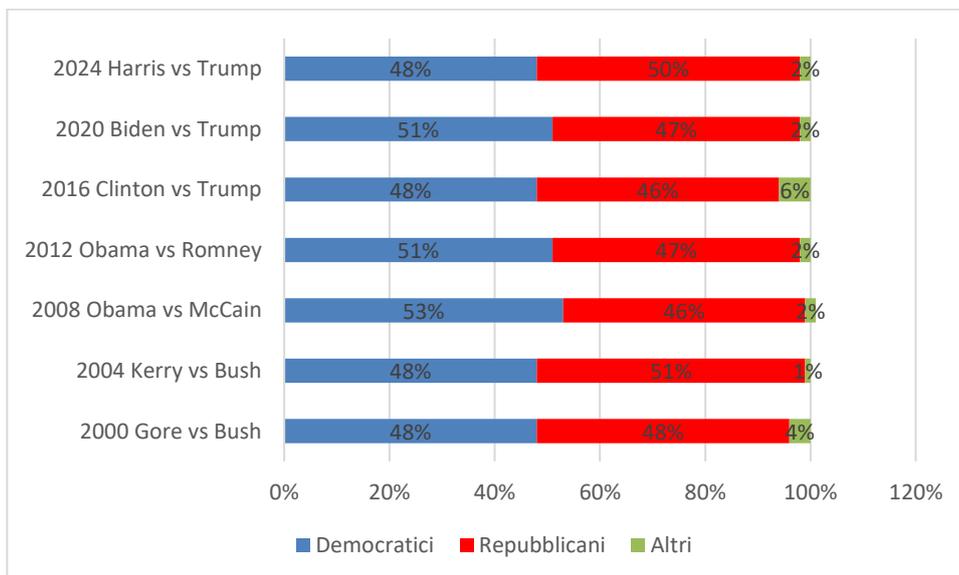
Fonte: CNN, dicembre 2024, <https://edition.cnn.com/election/2024/results/president?election-data-id=2024-PG&election-painting-mode=projection-with-lead&filter-key-races=false&filter-flipped=false&filter-remaining=false>

1.1.4. Risultati delle elezioni presidenziali di novembre 2024 nei principali 'swing states'



Fonte: CNN, dicembre 2024, <https://edition.cnn.com/election/2024/results/president?election-data-id=2024-PG&election-painting-mode=projection-with-lead&filter-key-races=false&filter-flipped=false&filter-remaining=false>

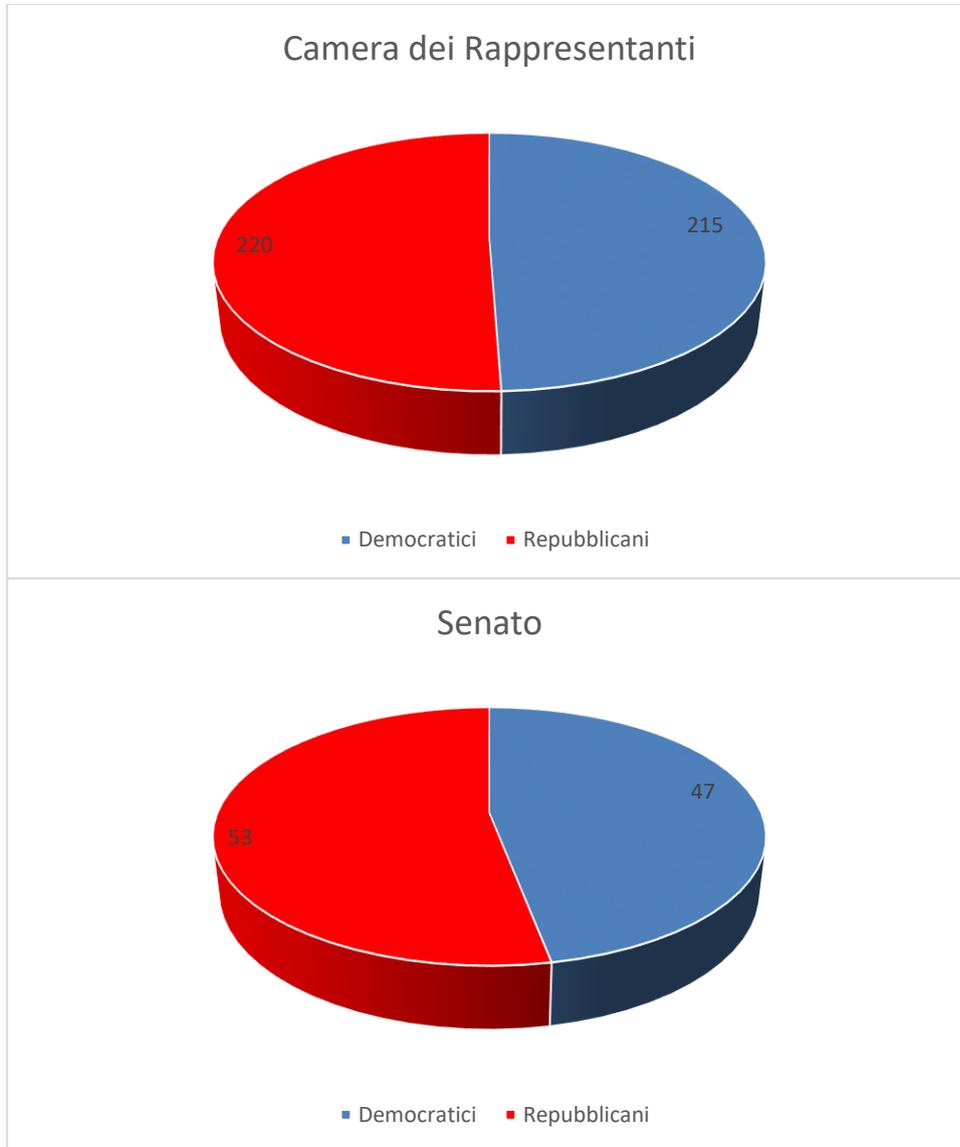
1.1.5. Andamento del voto popolare nazionale nelle elezioni presidenziali dal 2000 ad oggi



Fonte: NPR, dicembre 2024, <https://www.npr.org/2024/12/03/nx-s1-5213810/2024-presidential-election-popular-vote-trump-kamala-harris>.

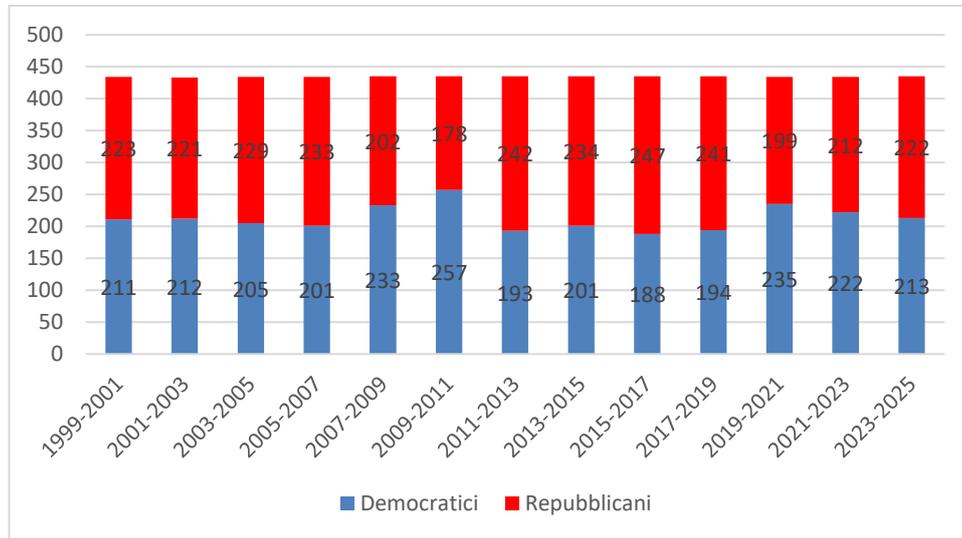
NB. Le percentuali sono arrotondate al numero intero più vicino in eccesso o difetto.

1.1.6. *Composizione del Congresso dopo le elezioni di novembre 2024 (numero di seggi)*



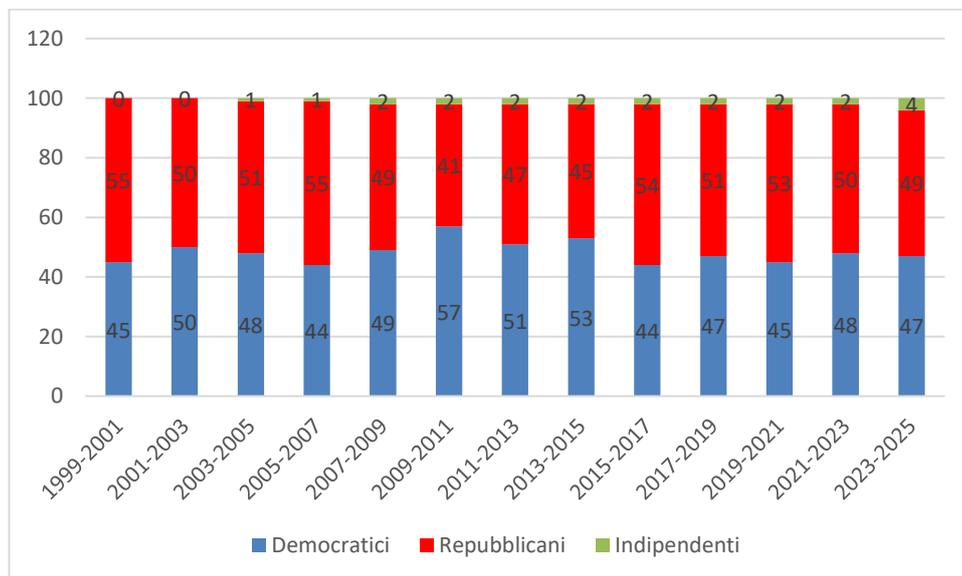
Fonte: CNN, dicembre 2024,
<https://edition.cnn.com/election/2024/results/president?election-data-id=2024-PG&election-painting-mode=projection-with-lead&filter-key-races=false&filter-flipped=false&filter-remaining=false>

1.1.7. *Andamento storico della composizione della Camera dei Rappresentanti dal 1999 ad oggi*



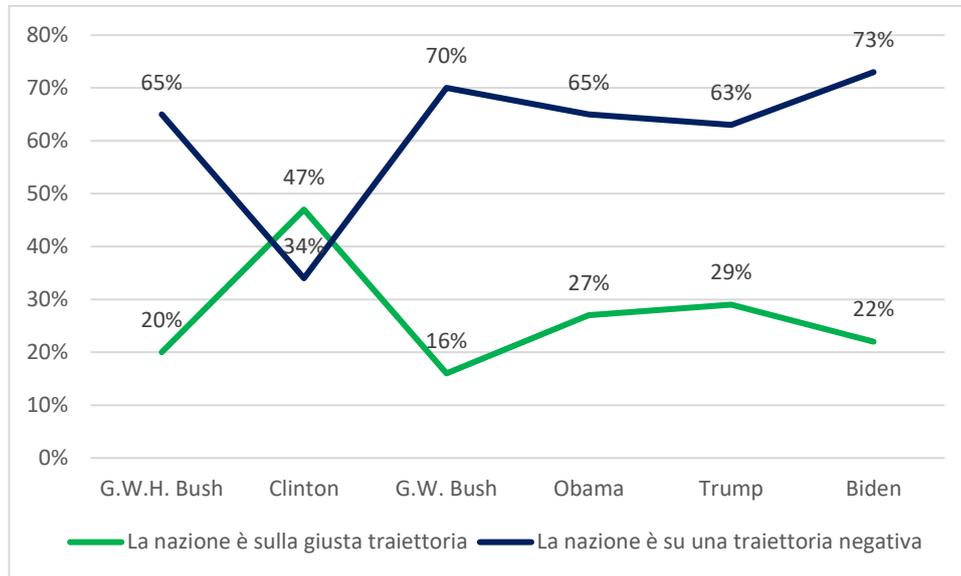
Fonte: Camera dei Rappresentanti, dicembre 2024, <https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>

1.1.8. *Andamento storico della composizione del Senato dal 1999 ad oggi*



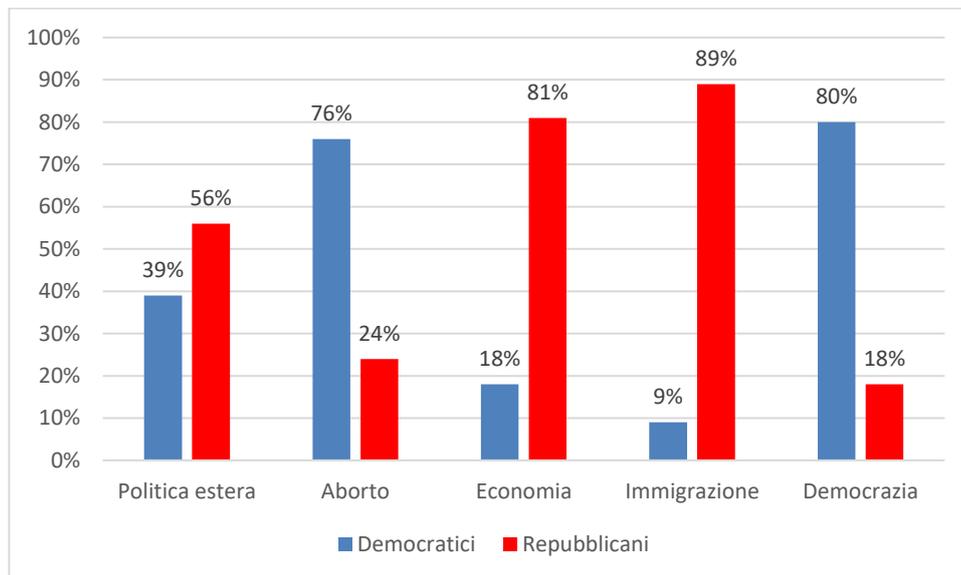
Fonte: Senato, gennaio 2025, <https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>

1.1.9. Opinione dei cittadini americani sull'andamento della nazione



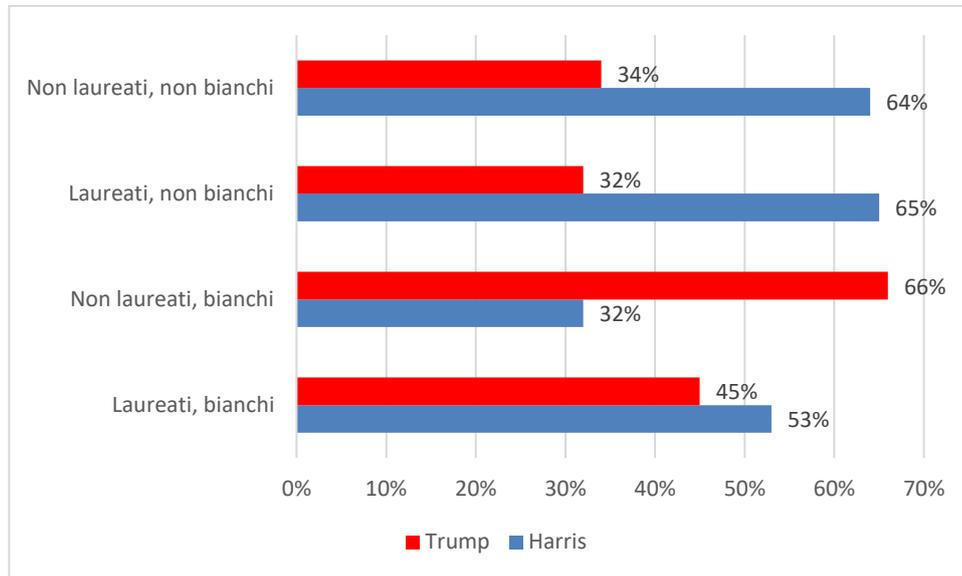
Fonte: Mehلمان Consulting, novembre 2024, <https://mehlmanconsulting.com/wp-content/uploads/2024-Election-Analysis-Mehlman.pdf>

1.1.10. I cinque temi che hanno influenzato maggiormente le decisioni di voto, per appartenenza politica



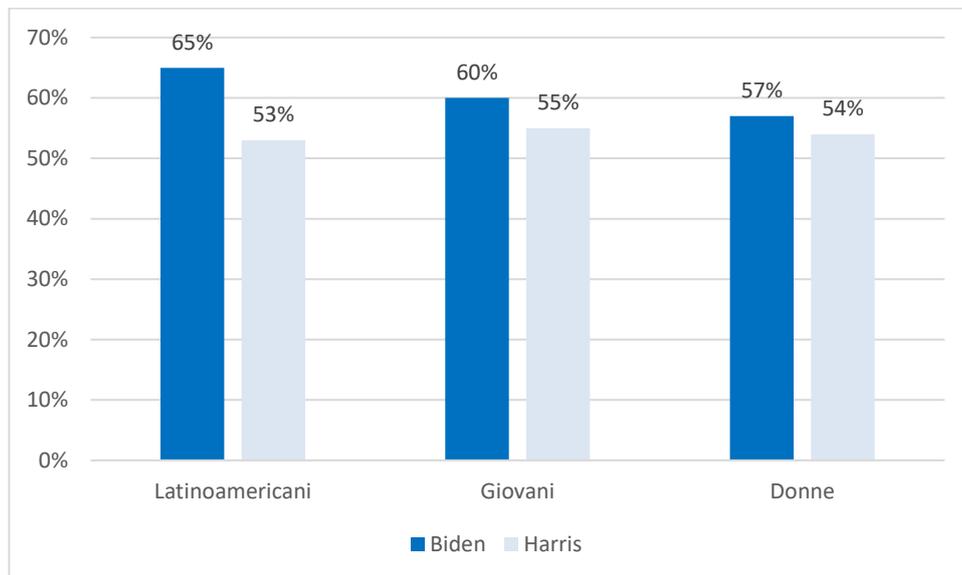
Fonte: NBC News, dicembre 2024, <https://www.nbcnews.com/politics/2024-elections/exit-polls>

1.1.11. Incidenza del livello di istruzione sul voto, per appartenenza politica



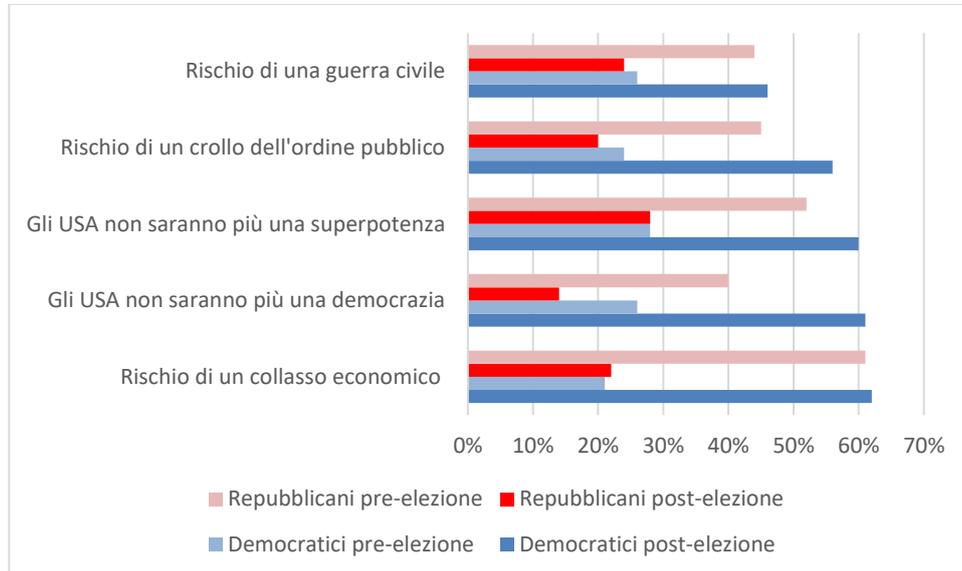
Fonte: CBS News, novembre 2024, <https://www.cbsnews.com/news/exit-polls-2024-presidential-election/>

1.1.12. Perdita di consensi di Harris rispetto a Biden nel 2020, per categoria di elettori



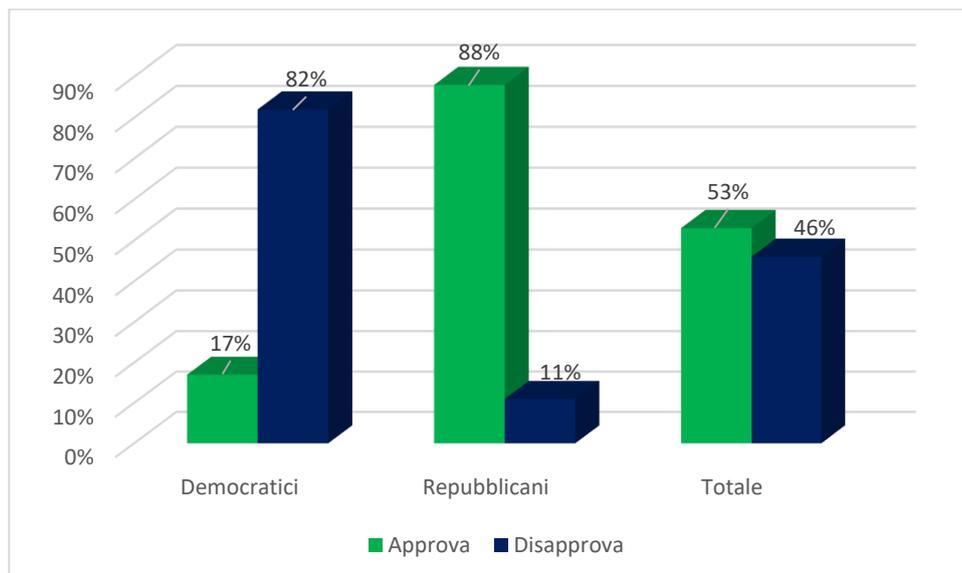
Fonte: CBS News, novembre 2024, <https://www.cbsnews.com/news/exit-polls-2024-presidential-election/>

1.1.13. *Percezione degli elettori sulla situazione degli USA prima e dopo le elezioni, per appartenenza politica*



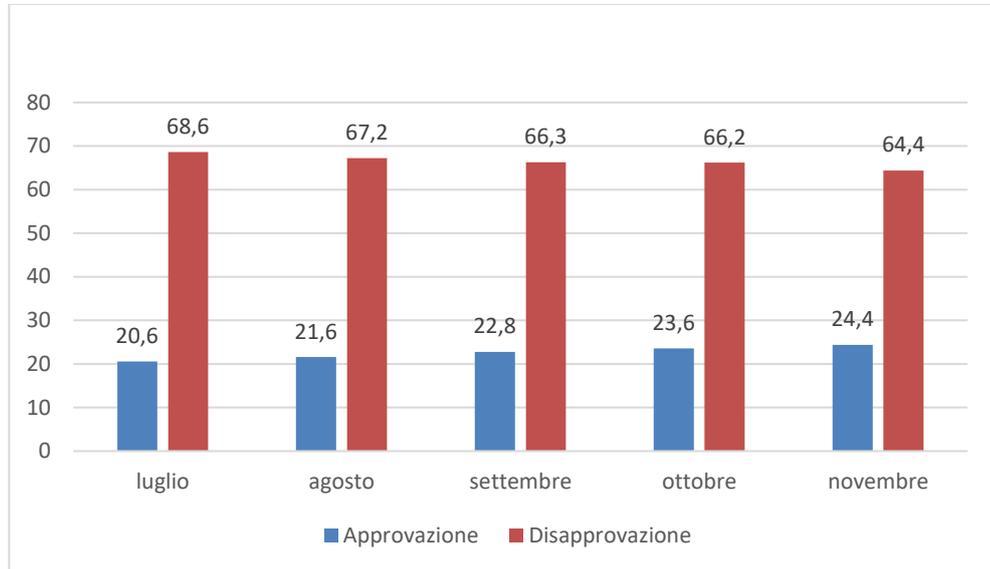
Fonte: Yougov, novembre 2024, <https://today.yougov.com/politics/articles/50961-after-the-2024-election-voters-share-hopes-and-fears-for-a-second-trump-term>

1.1.14. *Opinione degli elettori americani dopo le elezioni sull'agenda di Trump, per appartenenza politica*



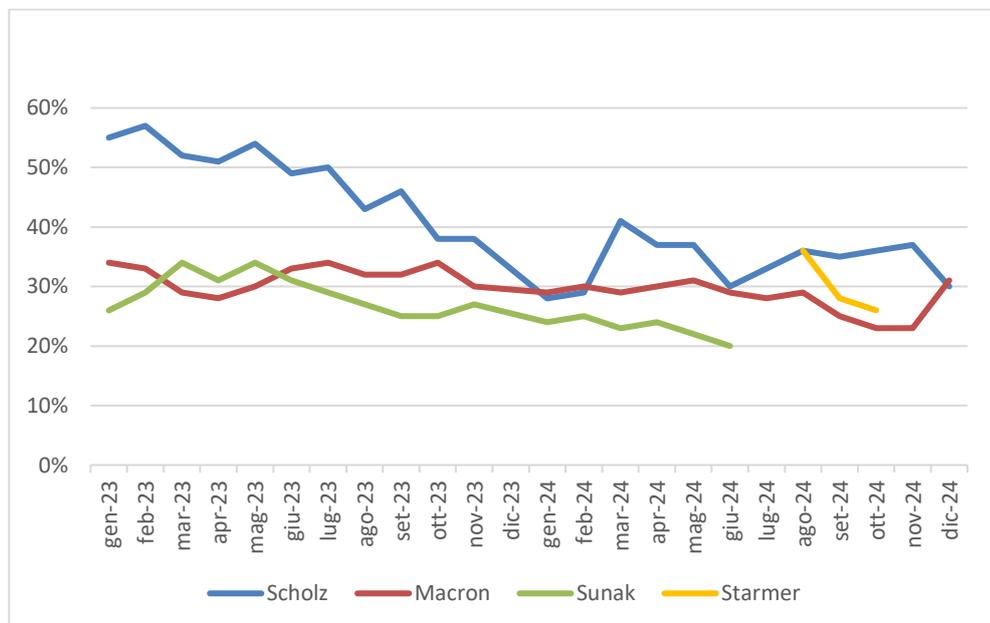
Fonte: Pew Research Center, novembre 2024, https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/11/PP_2024.11.22_post-election_REPORT.pdf

1.1.15. *Indice di approvazione dell'operato del Congresso (in %), luglio - novembre 2024*



Fonte: Real Clear Politics, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.realclearpolling.com/polls/approval/congressional-approval>

1.1.16. *Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei*

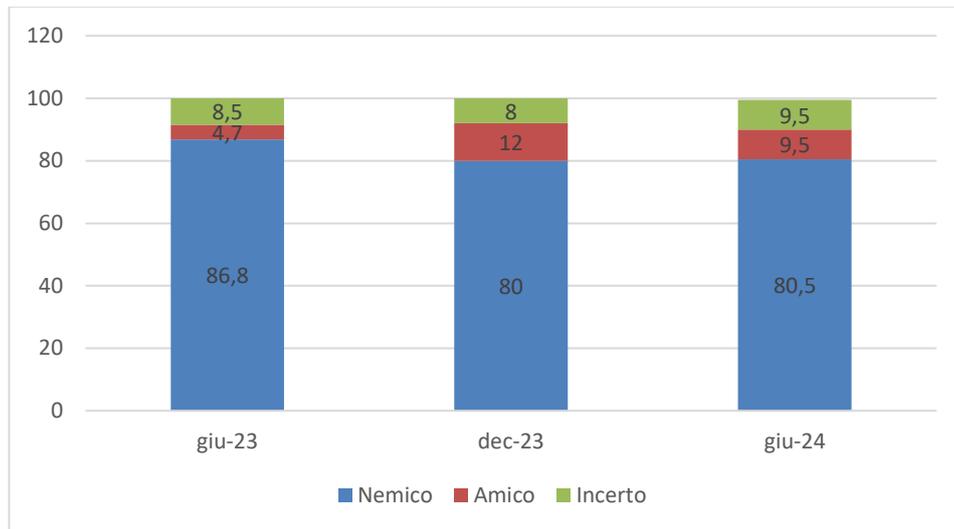


Fonti: Statista, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1295763/umfrage/bewertung-der->

[arbe](#); POLITICO, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/>; YouGov, dati aggiornati a luglio 2024, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/rishi-sunak-prime-minister-approval>; YouGov, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/keir-starmer-prime-minister-approval>

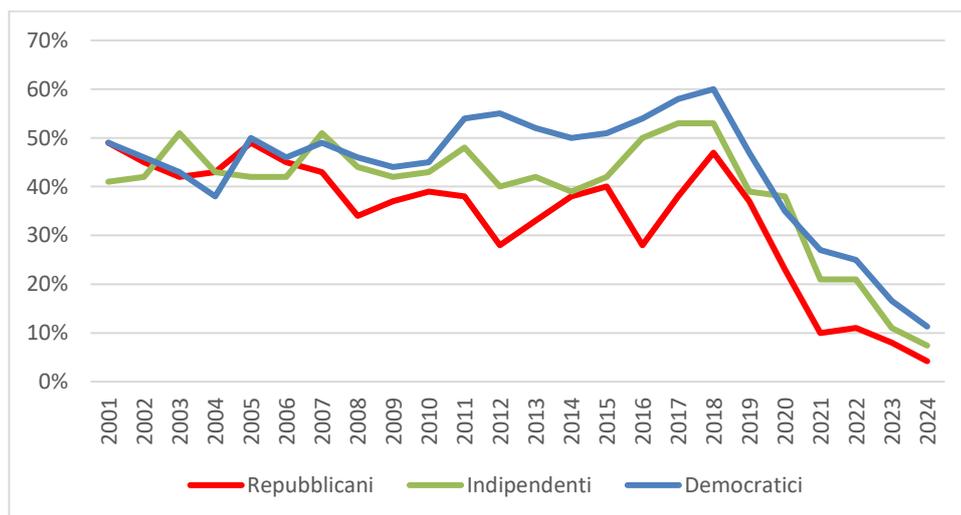
1.2. Tendenze dell'opinione pubblica su Cina, Russia e ruolo internazionale degli Stati Uniti

1.2.1. Percezione (in %) della Cina come alleato o minaccia da parte dei cittadini americani



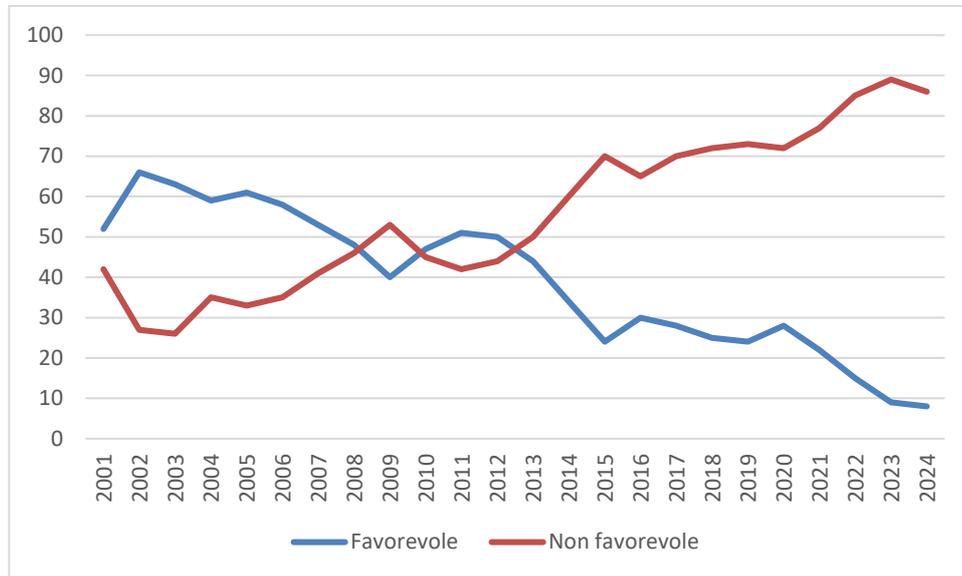
Fonte: YouGov, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://today.yougov.com/topics/travel/trackers/friend-enemy-china?period=1yr>

1.2.2. Opinione positiva dei cittadini americani della Cina (dal 2001 al 2024, per appartenenza politica)



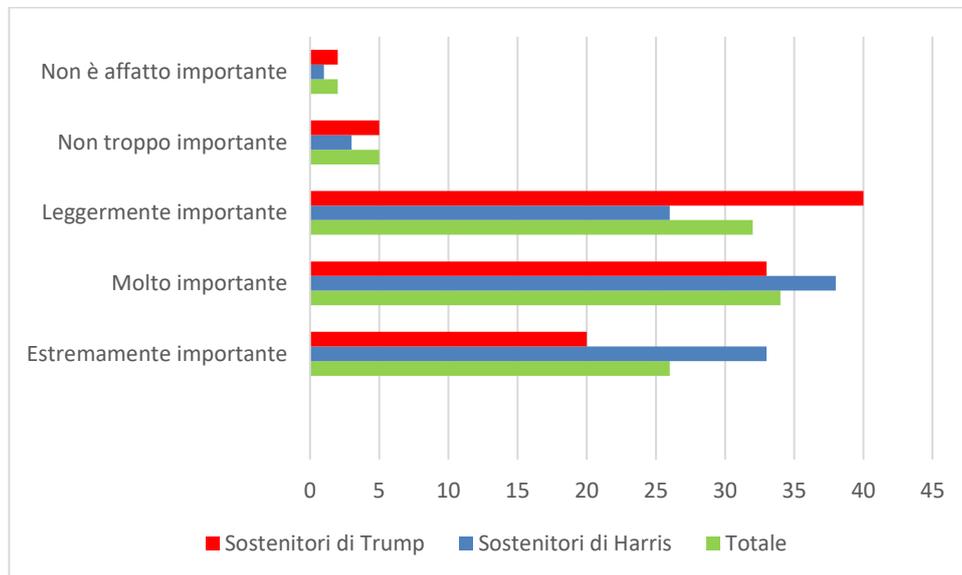
Fonte: YouGov, dati aggiornati al 2024, <https://today.yougov.com/topics/travel/trackers/friend-enemy-china?period=1yr>

1.2.3. Opinione dei cittadini americani (in %) sulla Russia



Fonte: Gallup, dati aggiornati al 2024, <https://news.gallup.com/poll/1642/russia.aspx>

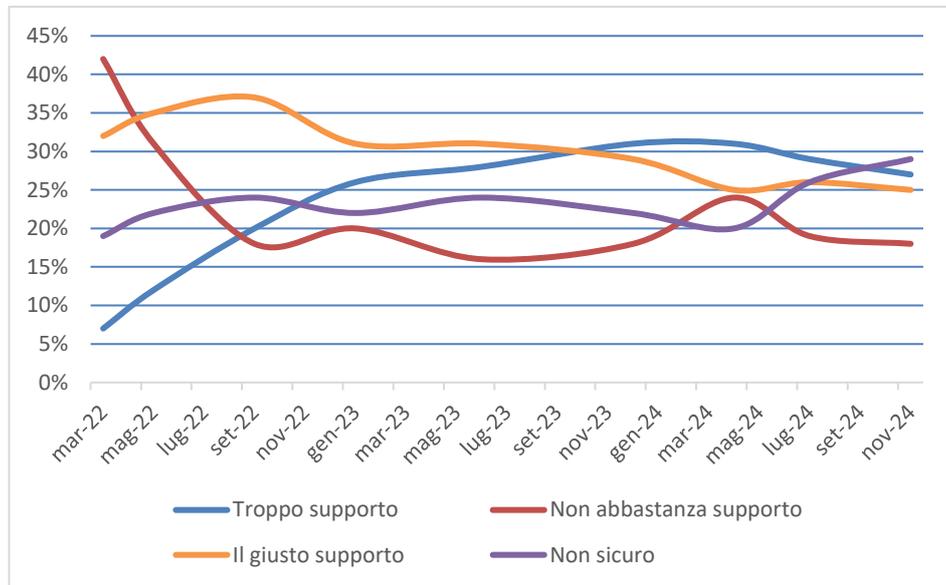
1.2.4. Sostegno degli americani (in %) a un ruolo internazionale attivo degli USA, per appartenenza politica



Fonte: Pew Research Center, agosto 2024, https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NsyweDkDUqALDQIjrGzIEFkVAe2qBpt9kD_ER6786p4/edit?gid=2067375335#gid=2067375335

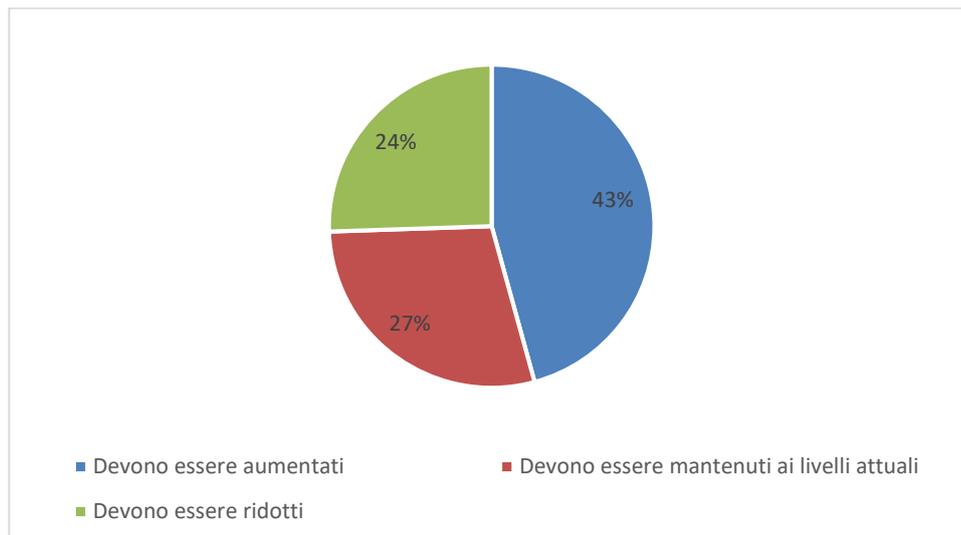
1.3. Ucraina e difesa europea

1.3.1. Opinione del pubblico americano (in %) sulla quantità di aiuti indirizzati all'Ucraina



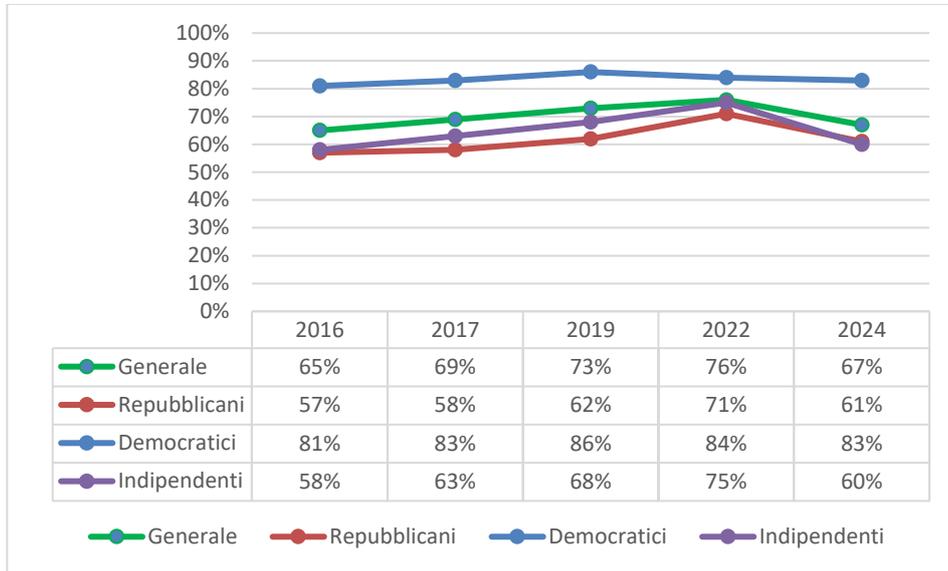
Fonte: Pew Research Center, dati aggiornati a novembre 2024, https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/11/SR_24.11.25_ukraine_topline.pdf

1.3.2. Opinione del pubblico tedesco (in %) sull'invio di aiuti militari all'Ucraina



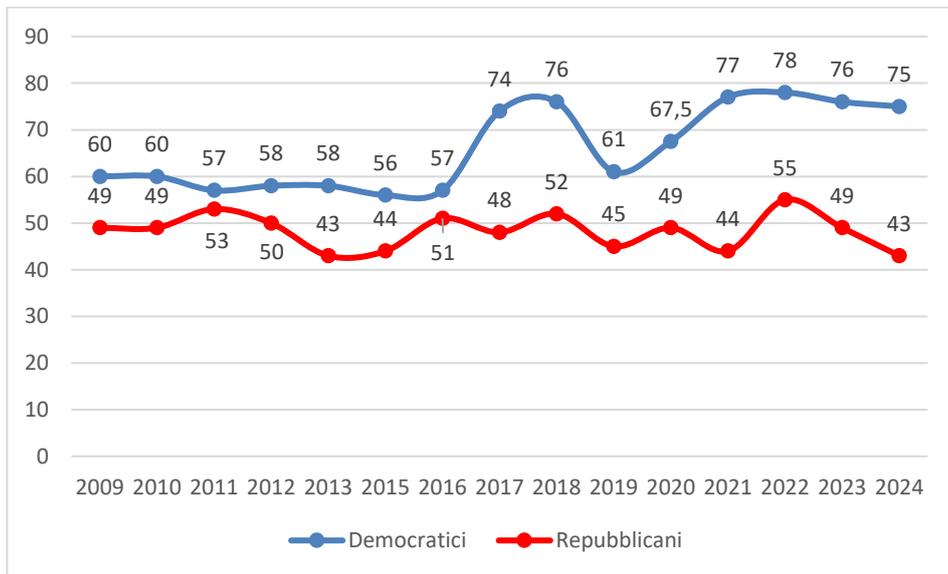
Fonte: Statista, novembre 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1379790/umfrage/militaerische-unterstuetzung-durch-den-westen/>

1.3.3. *Percezione della NATO come essenziale per la sicurezza degli Stati Uniti, per appartenenza politica*



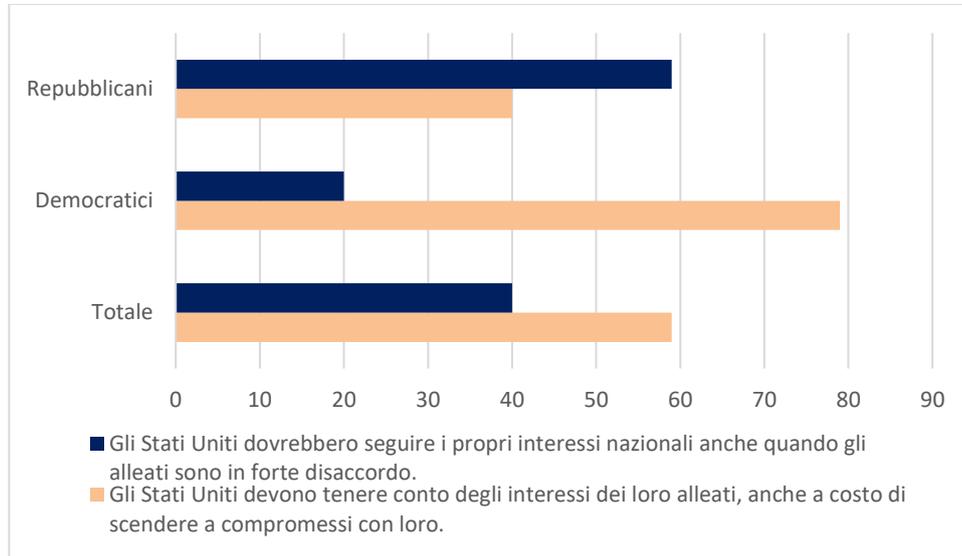
Fonte: The Chicago Council on Foreign Affairs, luglio 2024, <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/nato-reaches-75th-year-americans-say-it-still-essential-us-security>

1.3.4. *Visione positiva della NATO dei cittadini americani (in %), per appartenenza politica*



Fonte: Pew Research Center, 2024, <https://www.pewresearch.org/global/2024/05/08/growing-partisan-divisions-over-nato-and-ukraine/>

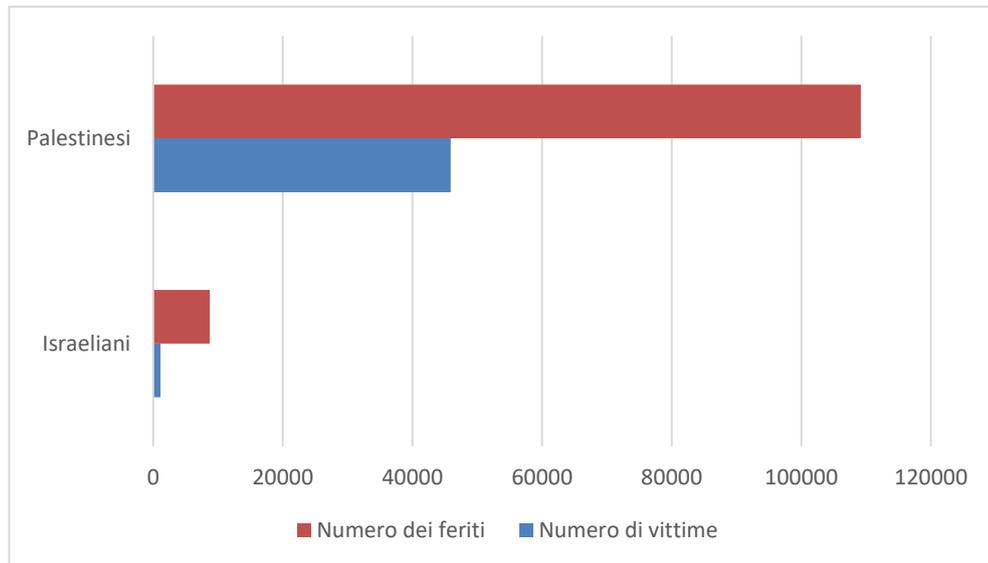
1.3.5. Opinione (in %) degli americani sui rapporti con gli alleati, per appartenenza politica



Fonte: Pew Research Center, agosto 2024, https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NsyweDkDUqALDQIjrGzIEFkVAe2qBpt9kD_ER6786p4/edit?gid=2067375335#gid=2067375335

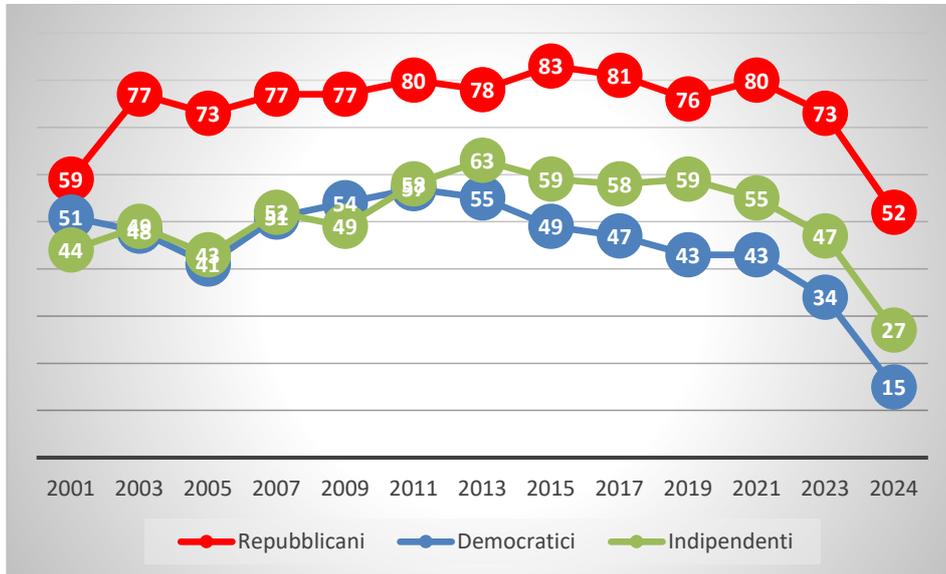
1.4. Il conflitto israelo-palestinese

1.4.1. Vittime e feriti durante il conflitto a partire dal 7 ottobre 2023



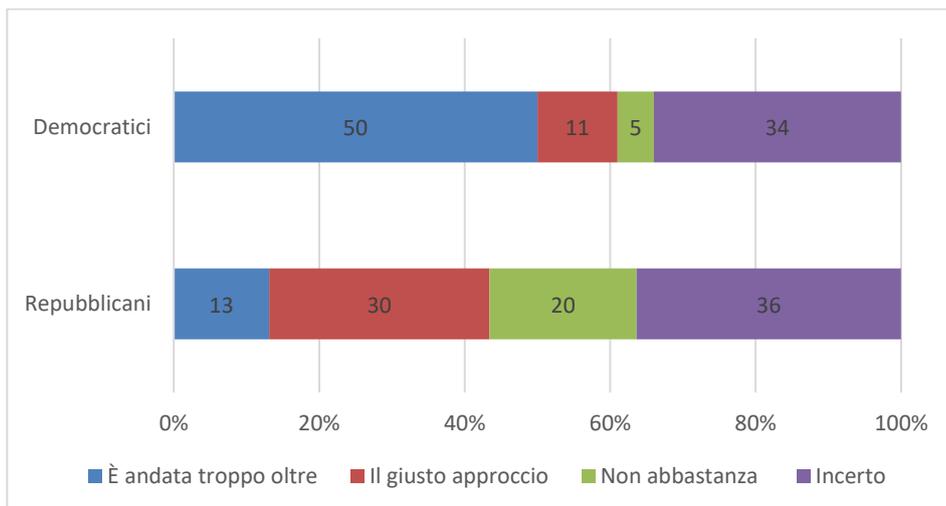
Fonti: Al Jazeera, gennaio 2025, <https://www.aljazeera.com/news/longform/2023/10/9/israel-hamas-war-in-maps-and-charts-live-tracker>

1.4.2. Evoluzione del supporto a Israele negli USA (in %) nel conflitto israelo-palestinese, per appartenenza politica



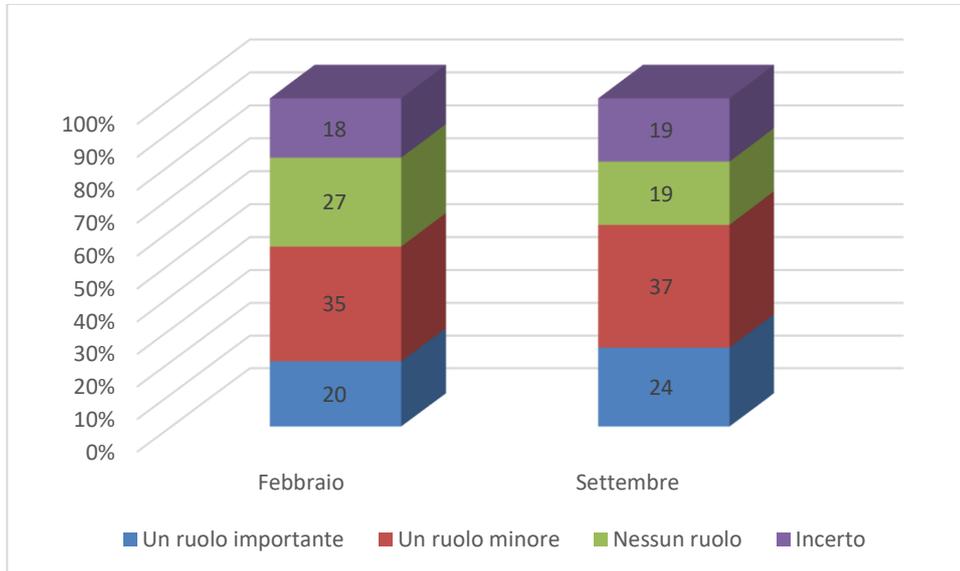
Fonti: YouGov, dati aggiornati fino al 2023, <https://today.yougov.com/politics/articles/47657-americans-support-for-israel-is-growing-amid-its-war-with-hamas>; Yougov, 2024, <https://today.yougov.com/politics/articles/50639-what-americans-think-about-the-israeli-palestinian-conflict>

1.4.3. Indice di approvazione (in %) delle modalità dell'operazione militare di Israele a Gaza, per appartenenza politica



Fonte: Pew Research Center, ottobre 2024, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/10/01/slight-uptick-in-americans-wanting-u-s-to-help-diplomatically-resolve-israel-hamas-war/>

1.4.4. Opinioni (in %) degli americani sul ruolo degli Stati Uniti nella mediazione del conflitto durante il 2024



Fonte: Pew Research Center, ottobre 2024, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/10/01/slight-uptick-in-americans-wanting-u-s-to-help-diplomatically-resolve-israel-hamas-war/>

2. Spese Militari

Spese per la difesa

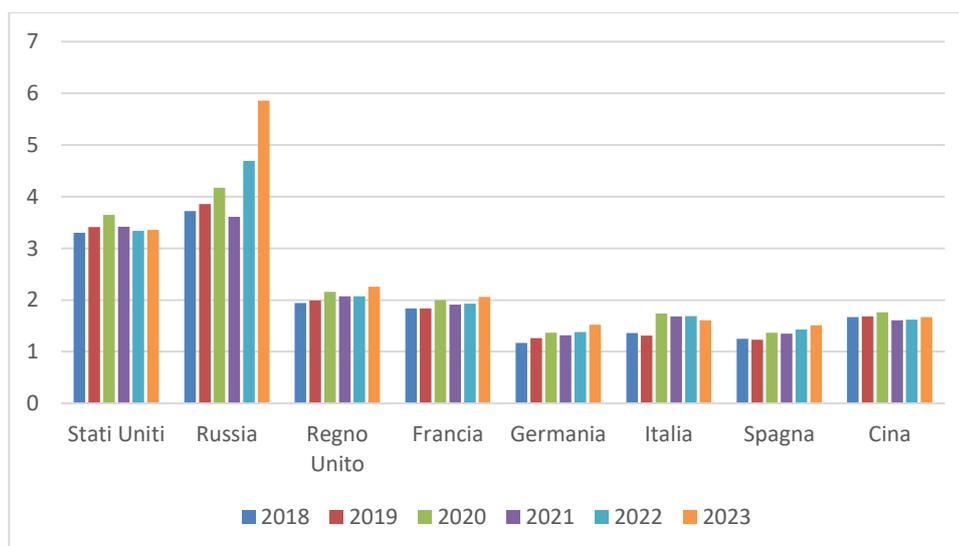
2.1.1. Serie storica di spesa per la difesa dal 2014 al 2023 (in milioni di dollari a prezzo corrente)

ANNO	NATO				
	NATO	Europa e Canada	USA	RUSSIA	CINA
2014	943.218,00	289.276,00	647.789,00	84.696,50	182.109,20
2015	895.675,00	254.422,00	633.829,60	66.421,80	196.538,80
2016	911.654,00	255.595,00	639.856,40	69.245,30	198.538,40
2017	918.035,00	275.102,00	646.752,90	66.913,00	210.443,00
2018	972.422,00	300.167,00	628.491,40	61.609,20	232.530,60
2019	1.052.560,00	301.674,00	734.344,10	65.201,30	240.332,60
2020	1.096.603,00	325.953,00	778.397,2	61.712,50	257.973,40
2021	1.182.916,00	358.822,00	806.230,20	65.907,70	285.930,50
2022	1.190.358,00	355.381,00	860.692,00	102.366,60	291.958,43
2023	1.304.886,00	429.283,00	916.014,70	109.454,39	296.438,56

Stime

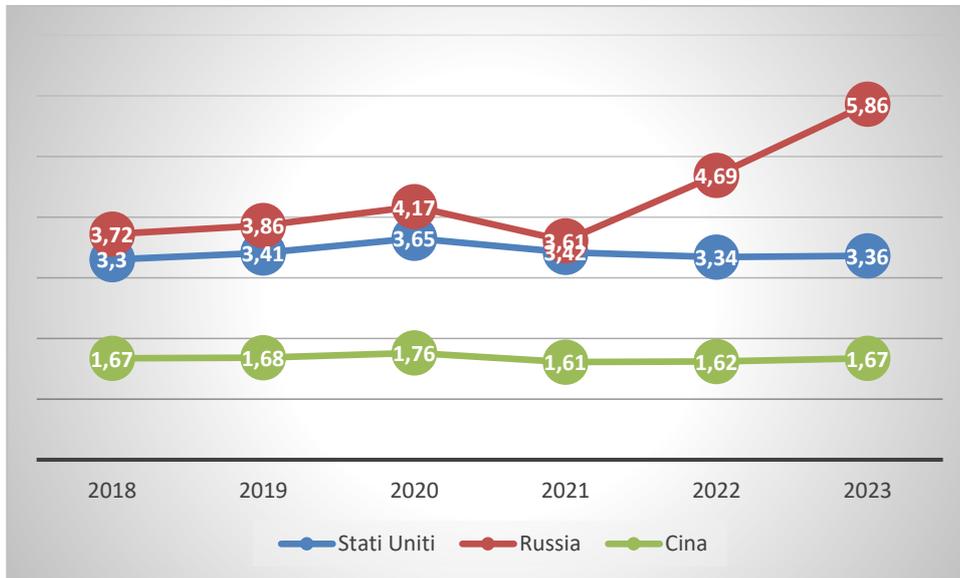
Fonti: SIPRI, dati considerati per USA, Cina, Russia, dicembre 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surgesamid-war-rising-tensions-and-insecurity>; NATO, dati considerati per la NATO dal 2014, The secretary General's annual report, marzo 2024, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf

2.1.2. Spesa militare in rapporto % al PIL



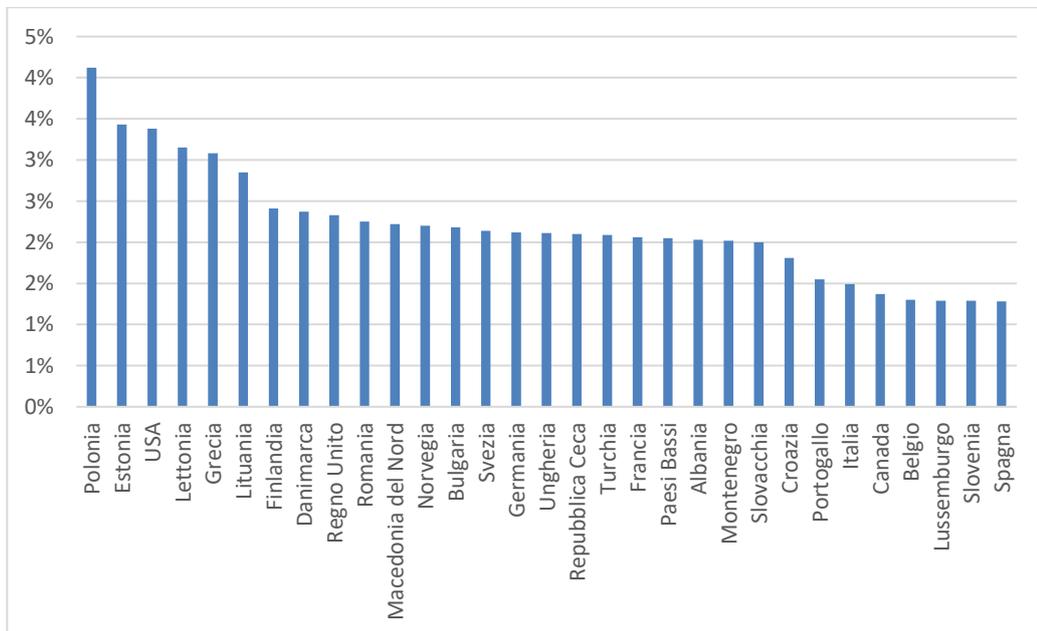
Fonte: SIPRI, dicembre 2024, <https://milex.sipri.org/sipri>

2.1.3.. Spesa militare in rapporto % al PIL: confronto USA, Russia e Cina



Fonte: SIPRI, dicembre 2024, <https://milex.sipri.org/sipri>

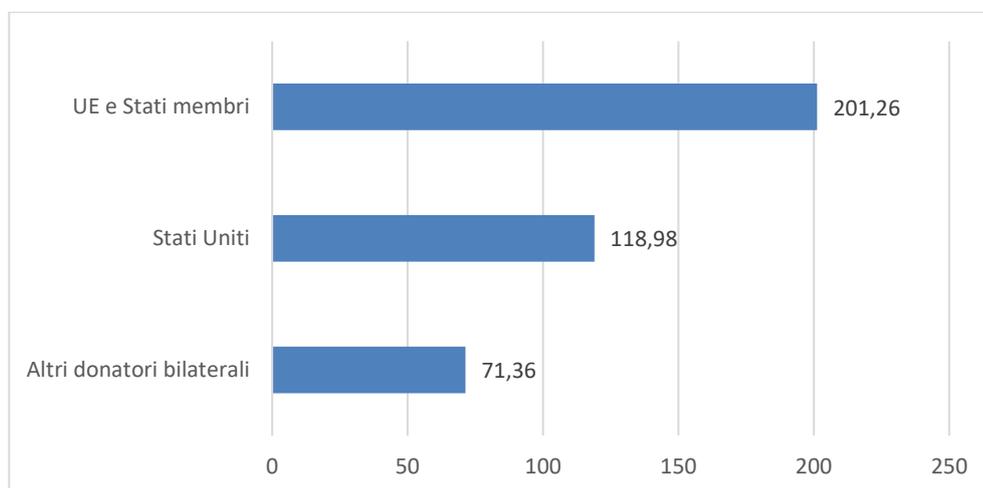
2.1.4. Spese per la difesa nel 2024 in rapporto % al PIL: membri NATO



Fonte: NATO, 2024, https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf

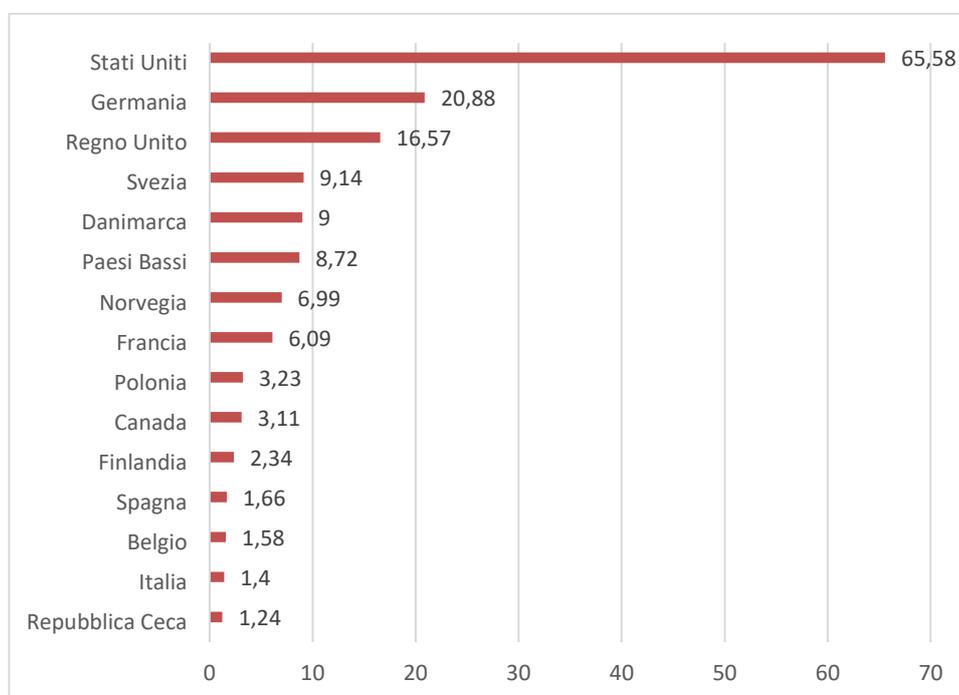
Sostegno all'Ucraina

2.2.1. Aiuti totali promessi all'Ucraina da febbraio 2022 a dicembre 2024: confronto fra i principali donatori (in miliardi di euro)



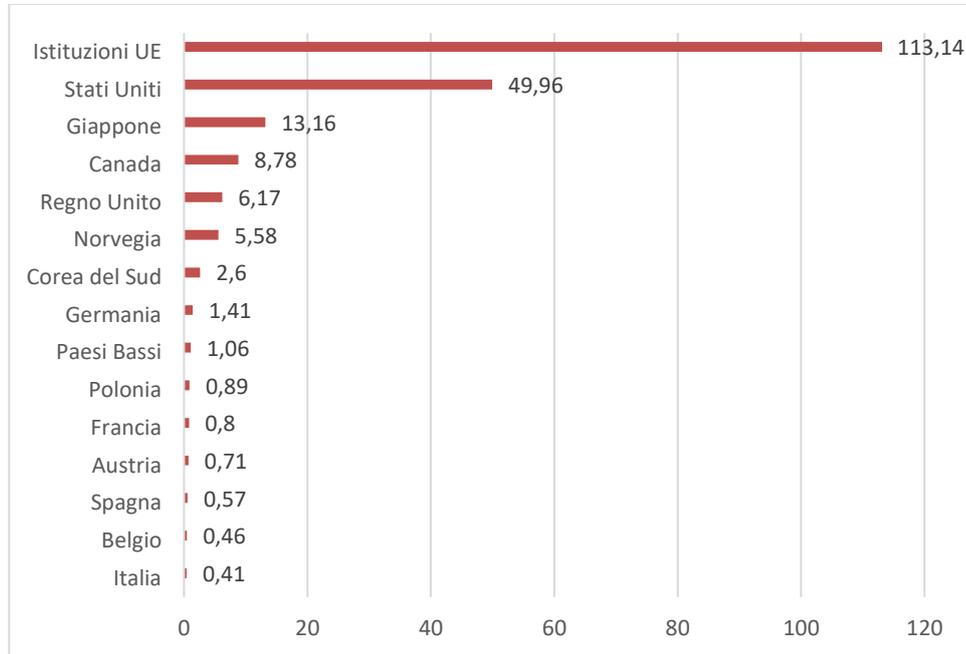
Fonte: IFW-KIEL, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

2.2.2. Sostegno militare all'Ucraina (in miliardi di euro) promesso dai principali donatori da febbraio 2022 a dicembre 2024



Fonte: IFW-KIEL, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

2.2.3. *Sostegno finanziario all'Ucraina (in miliardi di euro) promesso dai principali donatori da febbraio 2022 a dicembre 2024*

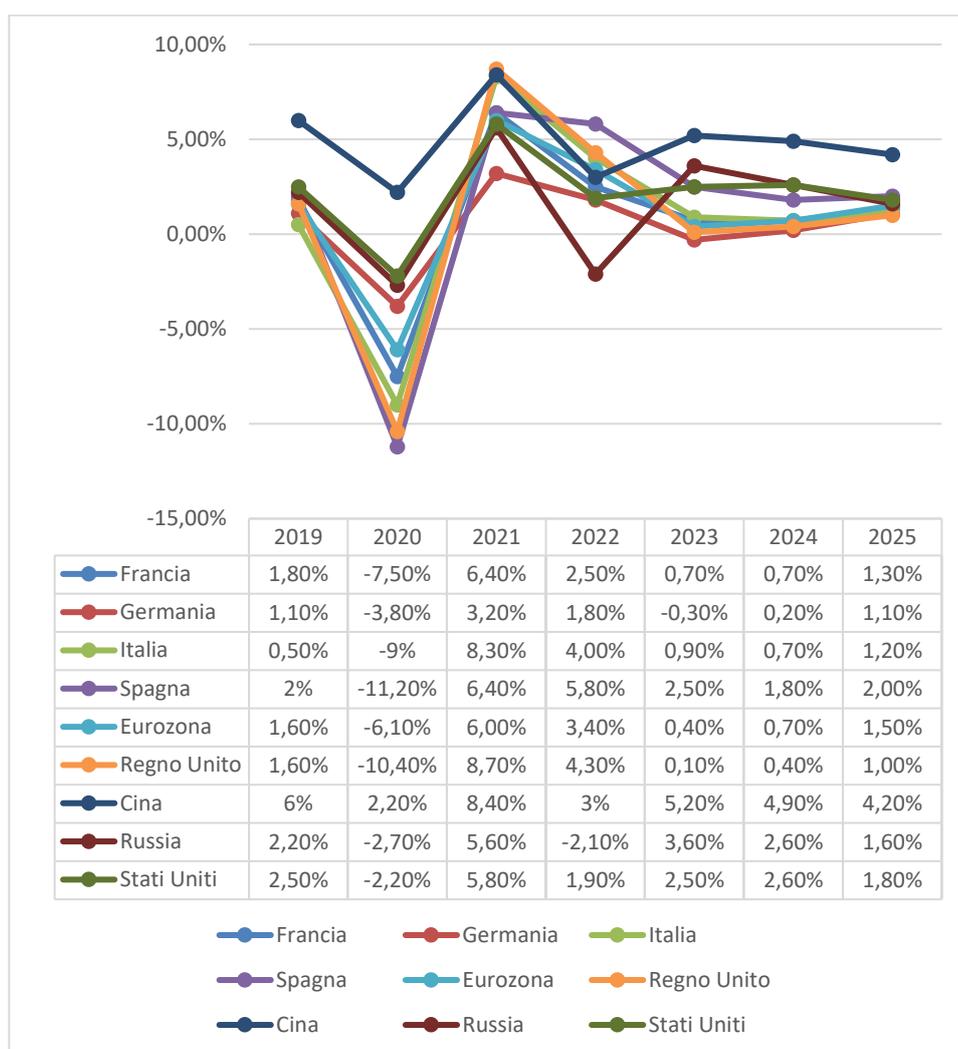


Fonte: IFW-KIEL, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

3. L'economia e la società in cifre

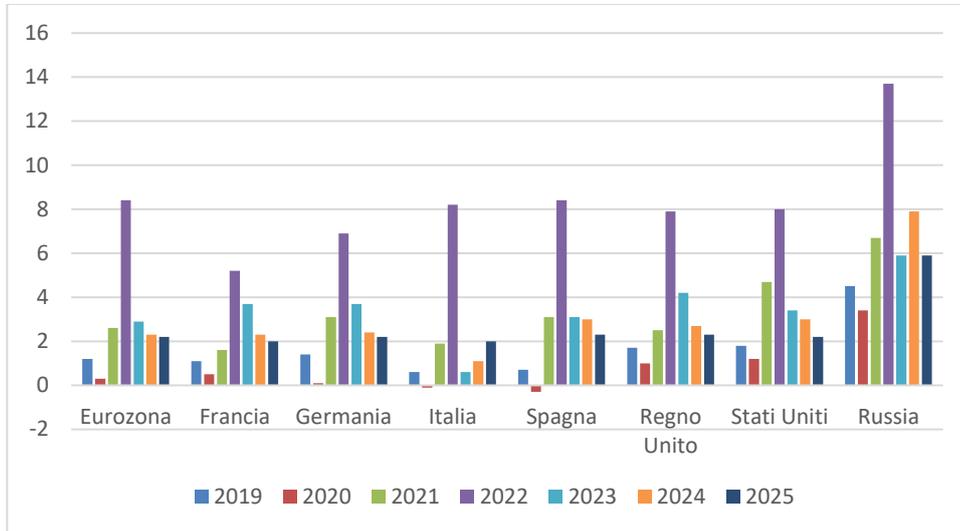
Principali trend economici

3.1.1. Crescita del PIL reale in % e stima 2025 (principali paesi mondiali)



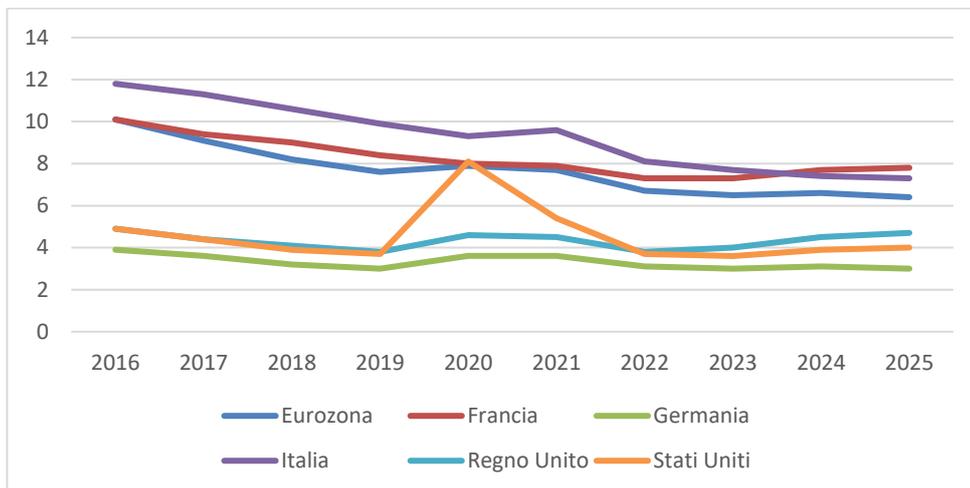
Fonti: Banca Mondiale, dati presi in considerazione fino al 2023, dicembre 2024, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&start=2019&view=chart>; OCSE, dati presi in considerazione per stime 2024 e 2025, dicembre 2024, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart>

3.1.2. *Andamento del tasso di inflazione in % e stima 2025 (Europa, USA, Russia)*



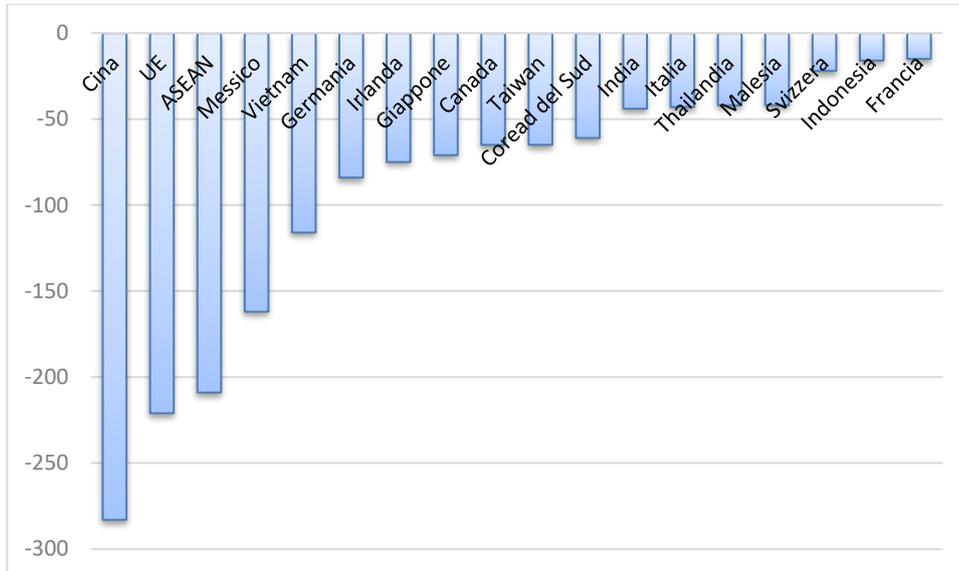
Fonti: OCSE, dati consolidati fino al 2022, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart>; OCSE, dati consolidati 2023, <https://web.archive.org/temp/2024-02-26/673326-consumer-prices-oecd-updated-7-february-2024.htm>; OCSE, stime 2024 e 2025 aggiornate a dicembre 2024, <https://data.oecd.org/price/inflation-forecast.htm>

3.1.3. *Andamento del tasso di disoccupazione in % e stime 2025 (Europa, USA)*



Fonti: OCSE, dati aggiornati fino al 2023, dicembre 2024, [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_LFS%40DF_IALFS_UNE_M&df\[ag\]=OECD.SDD.TPS&df\[vs\]=1.0&pd=2016%2C2024&dq=..._Z.Y._T.Y._GE15..A&ly\[rw\]=REF_AREA&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb&tm=unemployment%20rate&pg=0&snb=20](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS%40DF_IALFS_UNE_M&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=1.0&pd=2016%2C2024&dq=..._Z.Y._T.Y._GE15..A&ly[rw]=REF_AREA&ly[cl]=TIME_PERIOD&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb&tm=unemployment%20rate&pg=0&snb=20); OCSE, stime 2024 e 2025, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm#indicator-chart>

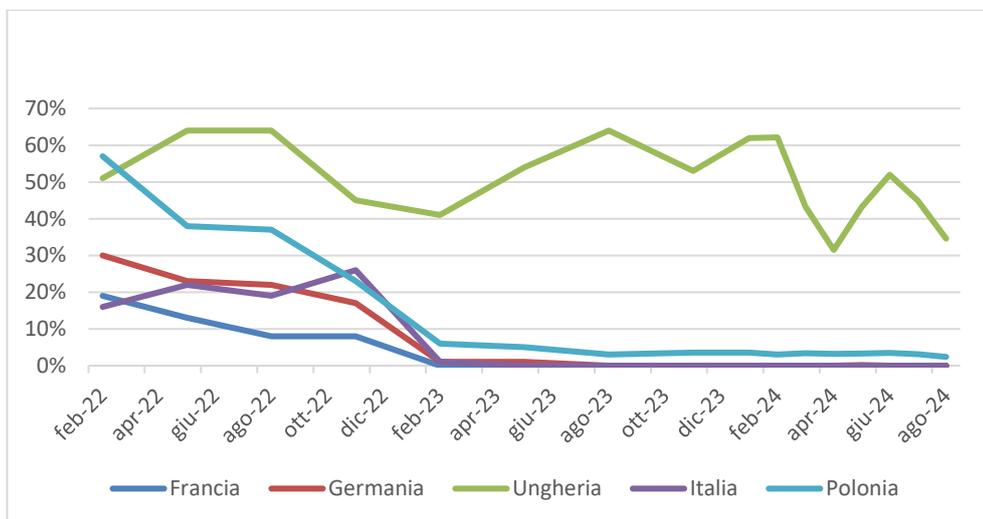
3.1.4. Deficit commerciale bilaterale degli Stati Uniti nei 12 mesi precedenti ad agosto 2024 (in miliardi di dollari)



Fonte: *Financial Times*, novembre 2024, <https://www.ft.com/content/f18588c8-a122-4dc2-b095-0f75acb748bf>

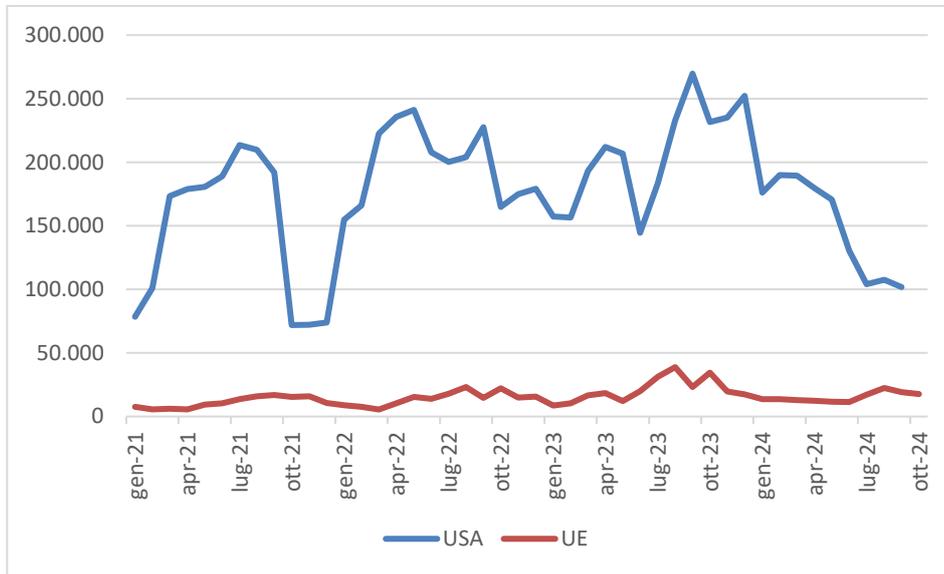
Trend energetici e migratori

3.2.1. Quota dell'import dalla Russia sul totale delle importazioni di petrolio in paesi UE selezionati



Fonte: Agenzia Internazionale dell'Energia, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/monthly-reliance-on-russian-oil-for-oecd-countries>

3.2.2. Numero di arrivi irregolari di migranti negli USA e nell'UE



Fonti: US Customs and Border Protection, dati aggiornati a dicembre 2024, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>; Consiglio dell'Unione europea, dati aggiornati ad dicembre 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-flows-to-europe/>

IV. L'integrazione dei mercati finanziari nell'UE: l'Unione dei mercati dei capitali

*di Matteo Bursi e Ettore Greco**

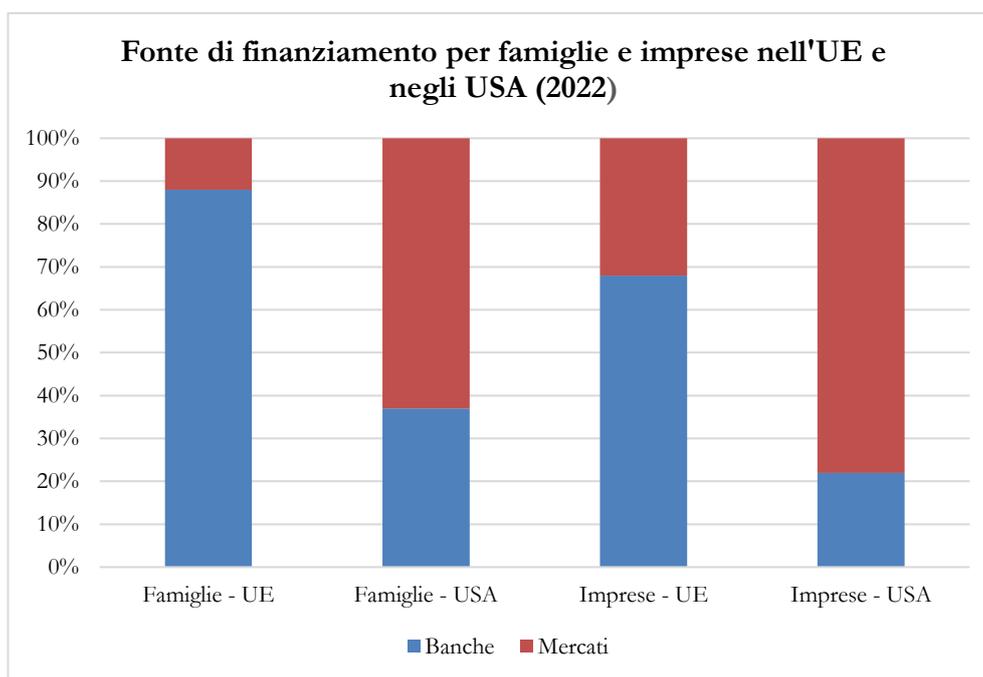
L'Unione dei mercati dei capitali (*Capital Markets Union*, CMU) è un progetto dell'Unione Europea (UE) che mira a una trasformazione strutturale e di lungo termine dell'intermediazione finanziaria nell'UE attraverso il rafforzamento e lo sviluppo delle **fonti di finanziamento non bancarie** — capitale di rischio, mercati azionari e obbligazionari, cartolarizzazioni, prestiti delle compagnie assicurative ecc. — e l'incremento dei **flussi finanziari transnazionali** all'interno dell'Unione. Oggi questi mercati sono ancora molto frammentati a causa di divergenze nelle prassi e normative nazionali. Le imprese europee sono molto più dipendenti dal credito bancario rispetto a quelle americane e molti economisti mettono in relazione il dinamismo dell'economia americana anche con la maggiore facilità nella mobilitazione e nel movimento dei capitali, che si ritiene favorisca una loro più efficiente allocazione.

Dalla realizzazione della CMU si attendono una serie di benefici, a partire da migliori opportunità per i risparmiatori e gli investitori, nonché per i mutuatari e le entità economiche che hanno bisogno di approvvigionarsi di capitale. Ciò può a sua volta dare impulso alla crescita economica, accrescendo il benessere dei cittadini europei. Se ne avvantaggerebbero, in particolare, gli **investimenti** a lungo termine e in progetti ad alta sostenibilità, come quelli necessari per la **transizione verde** e per quella **digitale**, oggi al centro dell'agenda europea. Ci si aspetta anche un miglior sistema di **finanziamento per le piccole e medie imprese**, le più dipendenti dal credito, grazie a un mercato del credito più articolato e dinamico. La disponibilità di più cospicue e varie fonti di finanziamento favorirebbe anche le **nuove imprese** che, dicono i dati, sono tra i principali motori della crescita. Una maggiore integrazione transfrontaliera dei mercati dei capitali in ambito UE è considerata anche di importanza cruciale per rendere **più competitiva l'economia europea** a livello globale e per incrementarne l'**autonomia strategica**; un obiettivo, quest'ultimo, su cui le istituzioni europee hanno posto un crescente accento.

Grazie alla CMU si spera anche di poter ottenere una **maggiore condivisione del rischio** economico fra gli stati membri, attenuando così l'impatto delle recessioni e delle crisi finanziarie su consumi e investimenti. Ciò potrebbe consentire anche di ricalibrare il ruolo della Banca Centrale Europea (BCE), su cui oggi ricade in larga misura la responsabilità di assicurare la

* Matteo Bursi è Ricercatore ed Ettore Greco è Responsabile del Programma Multilateralismo e global governance dello IAI; Ettore Greco è anche Vicepresidente Esecutivo dello IAI.

condivisione dei rischi. La maggiore mobilità dei capitali può però comportare alcuni **rischi aggiuntivi per la stabilità finanziaria**, che richiedono l'adozione di ulteriori misure cautelative e di un sistema rafforzato di vigilanza. Il progetto della CMU è considerato **complementare** alla piena realizzazione dell'**Unione economica e monetaria** (UEM) e dell'**Unione bancaria** (UB) — a cui ancora mancano alcune importanti tasselli, compreso un sistema europeo di assicurazione dei depositi — e all'ulteriore sviluppo del **Meccanismo europeo di stabilità** (MES). Secondo le istituzioni europee, questi progetti, se attuati, si rafforzerebbero reciprocamente.



Fonte: Oliver Wyman, <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2023/jan/The-EU-banking-regulatory-framework-and-its-impact-on-banks-and-economy-.pdf>, p. 13, 2023.

Un progetto a lungo termine

Il progetto della CMU ha conosciuto solo progressi limitati dal suo lancio nel 2015. I mercati di capitale dell'UE sono ancora **più frammentati** di quelli degli Stati Uniti. Ha pesato, fra l'altro, l'opposizione di gruppi di interesse pubblici e privati, contrari a un trasferimento a livello comunitario di una parte delle competenze regolatorie e in materia di vigilanza. I governi nazionali non sono rimasti insensibili a queste preoccupazioni, di natura prevalentemente politica, che si aggiungono a quelle relative ai rischi per la stabilità finanziaria e alle difficoltà tecniche proprie di un progetto di notevole complessità.

L'idea della CMU fu enunciata per la prima volta nel luglio 2014 da **Jean-Claude Juncker**, allora presidente designato della Commissione Europea, come una delle componenti qualificanti della sua agenda programmatica.¹ La Commissione pubblicò poi un *green paper* sulla CMU nel **febbraio 2015**.² Nel giugno dello stesso anno, il “Rapporto dei Cinque Presidenti” — il documento che tracciava le linee della futura integrazione europea in campo economico e monetario — sottolineava l'importanza della CMU in quanto complementare ai progetti dell'UEM e della UB. Va notato altresì che lo stesso Trattato di Roma del 1957 — il trattato fondativo dell'UE (allora Comunità economica europea) — include l'obiettivo della libertà dei movimenti di capitali nello spazio comunitario. In effetti, a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, sono state eliminate molte restrizioni che ostacolavano i flussi finanziari. Il progetto della CMU può essere considerato in continuità con questo processo di progressiva liberalizzazione del movimento dei capitali, pur rappresentando anche un salto di qualità, come indica il termine impegnativo — “Unione” — scelto per designarlo.

*L'Unione
dei mercati dei
capitali rimane
incompleta*

A dare impulso al progetto della CMU sono state le lezioni della **crisi finanziaria globale** (2007-2009) e della **crisi del debito sovrano** in Europa (cominciata nel 2010). In particolare, ha pesato la presa d'atto di come l'eccessiva **dipendenza dai crediti bancari** rappresentasse un fattore di strutturale vulnerabilità. Peraltro, a partire dal 2011 si è registrata una **netta riduzione degli investimenti transfrontalieri** nell'area UE. Il sistema finanziario europeo si è ulteriormente frammentato. Tuttavia, fino al 2020 la CMU non ha fatto **alcun passo avanti** significativo. Da un lato, la ripresa economica ha fatto apparire la CMU meno urgente, dall'altro, si sono acuite le divergenze tra i paesi membri sulle priorità e la direzione del processo di integrazione, in particolare in campo economico. Nel 2020 è quindi iniziato un nuovo tentativo di **rilanciare** l'iniziativa.

Le misure prioritarie — legislative e non — per realizzare gli obiettivi della CMU sono fissate in un **Piano d'Azione** (*Action Plan*) elaborato e rivisto periodicamente dalla Commissione Europea sulla base di una valutazione dei risultati raggiunti e di consultazioni con le parti interessate (*stakeholders*). Al primo

¹ Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, European Commission, 15 July 2014; https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.

² European Commission, “Green Paper: Building a Capital Markets Union”, COM [2015] 63. February, https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/green-paper_en.pdf.

Piano d’Azione del 2015³ sono seguiti un riesame intermedio (*mid-term review*) nel 2017 e un nuovo Piano d’Azione nel settembre 2020⁴, adottato dalla prima Commissione Europea guidata da **Ursula von der Leyen**. Le tre priorità strategiche del Piano d’Azione del 2020 sono in linea con gli orientamenti programmatici generali della Commissione von der Leyen: sostenere una **ripresa economica** “verde, digitale, inclusiva e resiliente”, facilitando l’**accesso ai finanziamenti** delle imprese europee; rendere l’UE un’area **più sicura per risparmiare e investire** a lungo termine; integrare i mercati nazionali dei capitali in un autentico mercato unico. Nel corso della passata legislatura europea altri organi e istituzioni europei — Consiglio europeo, Eurogruppo e BCE — hanno espresso parere favorevole anche su una componente importante del progetto CMU, quella relativa alle **cartolarizzazioni**.

Per quanto riguarda la **vigilanza sulla CMU** si è molto discusso a livello interistituzionale anche di un possibile potenziamento dell’**Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati** (*European Securities and Markets Authority*, ESMA). Su entrambi i temi non si sono però fatti finora significativi passi avanti. La Commissione Europea ha calcolato che il Parlamento Europeo e gli stati membri hanno finora approvato dodici delle tredici **proposte legislative** del Piano d’Azione del 2020, ma si tratta perlopiù di misure **parziali** — miranti, fra l’altro, ad accrescere la trasparenza delle operazioni finanziarie e a promuovere investimenti in infrastrutture e altre attività illiquide — che non introducono cambiamenti strutturali al sistema finanziario dell’UE. Di particolare rilevanza è la creazione dell’**Autorità antiriciclaggio** dell’UE (*Anti-Money Laundering Authority*, *AMLA*) che inizierà ad operare a inizio 2025.

Le sfide della *Capital Markets Union* (CMU)

Nel corso degli anni la CMU è stata oggetto di studi accademici e di interventi di esperti e decisori politici, che hanno avanzato diverse proposte per consolidare e completare il mercato dei capitali dell’UE. Tre importanti rapporti sulle prospettive dell’integrazione economica pubblicati nel 2024 — il rapporto Draghi, il rapporto Letta e il rapporto Noyer⁵ — dedicano un ampio spazio a

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region “Action Plan on Building a Capital Markets Union, COM/2015/0468 final; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468>.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, “A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan”, COM/2020/590 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

⁵ Diversamente dagli altri due, il rapporto Noyer non è stato commissionato da parte delle istituzioni europee, bensì è stato realizzato su indicazione di Bruno Le Maire, all’epoca (gennaio 2024) ministro delle finanze francesi. Il rapporto porta il nome del

questo tema, proponendo una serie di iniziative e strumenti per rafforzare l'integrazione e il dinamismo dei mercati finanziari europei. I tre rapporti danno particolare rilievo a quattro questioni: le norme sulla cartolarizzazione; il ruolo di ESMA nella vigilanza; lo sviluppo del secondo e terzo pilastro dei sistemi pensionistici; il completamento dell'UB.

La cartolarizzazione

Il tema della cartolarizzazione⁶ è reputato da diversi analisti come tra i più rilevanti per giungere ad una effettiva CMU.⁷ Un maggior utilizzo di questo dispositivo finanziario permetterebbe agli istituti di credito di liberare risorse da veicolare in favore di nuovi soggetti. Attraverso la circolazione transfrontaliera di questi prodotti si creerebbe un **legame più stretto** fra i settori finanziari dei paesi membri. Oggi il mercato delle cartolarizzazioni europeo risulta decisamente meno sviluppato rispetto a quello americano: nel 2022, l'emissione annuale di cartolarizzazioni all'interno dell'UE ammontava allo **0,3% del PIL**, a fronte del 4% statunitense.⁸ Questa divergenza nei dati è in larga parte attribuibile ad un **diverso quadro regolatorio** tra le due sponde dell'Atlantico.

La crisi del 2007-2009 — causata, fra l'altro, da un massiccio e incontrollato impiego della cartolarizzazione — ha indotto le istituzioni europee ad adottare **norme restrittive** al fine di evitare dissesti finanziari affini a quelli sperimentati con la bolla dei mutui *subprime*; in quest'ottica, durante lo scorso decennio, testi legislativi come il Regolamento 2017/2402 (cd. **Regolamento Cartolarizzazioni**) hanno ridefinito in **chiave precauzionale** il quadro

responsabile del gruppo di esperti che lo ha redatto, l'ex governatore della Banca di Francia Christian Noyer.

⁶ Il termine “cartolarizzazione” (in inglese, “*securitisation*”) indica la trasformazione di attività finanziarie indivise e illiquide che generano flussi di cassa — come i crediti bancari — in attività divise e vendibili che possono essere collocate in favore di soggetti istituzionali, famiglie e imprese.

⁷ Sul punto, si vedano per esempio Brunella Bruno, “Cartolarizzazioni? Non più velenose di un buon farmaco”, in *LaVoce.info*, 9 marzo 2023 (<https://lavoce.info/archives/100351/cartolarizzazioni-non-piu-velenose-di-un-buon-farmaco/>) e Georges Duponcheele, Marc Fayémi, Fernando González Miranda, William Perraudin, Alessandro Tappi, “Securitisation reform to boost European competitiveness”, in *SUERF policy briefs*, n. 976, 2024, <https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/securitisation-reform-to-boost-european-competitiveness/>.

⁸ Questi dati sono tratti dal Rapporto Draghi (“The future of European competitiveness. Part B – in depth analysis and recommendations”, pp. 287-288, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf).

normativo alla base di queste operazioni, stabilendo limitazioni e divieti che rendono le regole europee ben più rigide rispetto a quelle americane.⁹

Tutti e tre i rapporti sopra menzionati, seguendo ipotesi già avanzate negli anni passati, propongono una revisione delle norme mirata a **semplificare** e rendere **più agevole** il ricorso alla cartolarizzazione. Il rapporto Draghi e quello Noyer prevedono anche la costituzione di una **piattaforma per la cartolarizzazione** supportata da un sistema di **garanzie pubbliche** (come quello istituito in Italia con la Garanzia sulla Cartolarizzazione e le Sofferenze – GACS).¹⁰ Il rapporto Noyer arriva inoltre a raccomandare deviazioni dal quadro di Basilea, che fissa standard internazionali base per i requisiti bancari, identificando alcune delle sue regole come vincoli troppo stringenti che limitano in maniera eccessiva il margine di manovra delle banche del vecchio continente.

*La cartolarizzazione
poco impiegata
nell'UE*

Negli ultimi mesi, la possibilità di una revisione delle norme sulle cartolarizzazioni è stata presa in considerazione da diverse istituzioni europee, che hanno in linea di massima avallato l'idea di una semplificazione del quadro regolatorio per rilanciare l'utilizzo di questa tecnica finanziaria.¹¹ Compito

⁹ Il rapporto Noyer, criticando l'azione restrittiva portata avanti negli ultimi anni da parte del legislatore europeo in materia di cartolarizzazione, pone in evidenza un aspetto meritevole d'attenzione: anche durante la crisi finanziaria del 2007-2008, i titoli cartolarizzati da parte di soggetti del vecchio continente non furono interessati da livelli significativi di *default*, dimostrando una solidità ampiamente superiore rispetto a quella degli "omologhi" strumenti statunitensi. Paradossalmente, negli anni successivi allo scoppio della bolla dei *subprime*, è stata però l'UE a irrigidire notevolmente le norme relative alla cartolarizzazione, con le istituzioni americane che, invece, hanno agito in maniera ben più limitata. Cfr. "Developing European capital markets to finance the future. Proposal for a Saving and Investments Union", pp. 43-47, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/e3283a8f-69de-46c2-9b8a-4b8836394798/files/6b8593b5-ca31-45a3-b61c-11c95cf0fc4b>.

¹⁰ Con le GACS – istituite con la legge 8 aprile 2016, n. 49 — lo Stato funge da garante per le *tranche senior* delle cartolarizzazioni effettuate da banche e intermediari finanziari con sede legale in Italia. Riguardo a questo tema, rimandiamo al sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze (https://www.mef.gov.it/focus/sistema_bancario/La-Garanzia-sulla-Cartolarizzazione-delle-Sofferenze-GACS/).

¹¹ Nel corso del 2024, Eurogruppo, Consiglio direttivo della BCE e Consiglio Europeo hanno infatti espresso parere favorevole rispetto ad una revisione delle norme sulle cartolarizzazioni. Sul tema, si veda Kai Spitzer, Giacomo Loi, Maja Sabol, "How to achieve CMU, after all? An analysis of the recommendations for the Capital Markets Union in the Draghi, Letta and Noyer reports", in *European Parliament in-depth analysis*, 2024, p. 6, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2024\)760263](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2024)760263).

dell'appena insediata Commissione europea — e, specificatamente, della Commissaria per i Servizi Finanziari, **Maria Luísa Albuquerque** — sarà pertanto quello di fare sintesi fra le diverse ipotesi di riforma e di avanzare proposte di modifica in grado di bilanciare un più ampio impiego della cartolarizzazione con la fondamentale necessità di preservare la stabilità finanziaria.

Vigilanza e ruolo di ESMA

La ridefinizione del ruolo dell'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (ESMA) è un altro punto rilevante per il completamento della CMU.¹² L'obiettivo di creare un mercato finanziario europeo efficiente e privo di asimmetrie nazionali richiede un'**autorità centrale** ben strutturata e capace di far rispettare in maniera uniforme il quadro normativo all'interno di tutti i 27 paesi membri. Allo stato attuale, l'ESMA, pur avendo alcuni compiti esclusivi, gioca primariamente un ruolo di coordinamento fra le autorità di vigilanza nazionali. Anche la sua *governance* riflette questa condizione, visto che il potere di voto all'interno del Comitato dei Supervisor (Board of Supervisors) e del Comitato Direttivo (Management Board) è attribuito a esponenti delle singole autorità degli stati UE.

*Il rafforzamento
dell'ESMA
favorirebbe
l'integrazione dei
mercati di capitale*

Un ruolo più rilevante per l'ESMA è auspicato da tutti e tre i rapporti già citati, per quanto sussistano differenze in merito alle caratteristiche della riforma. All'autorità potrebbe essere attribuito il ruolo di **unico regolatore** nel settore dei **mercati finanziari** europei, sulla falsariga della *Securities and Exchange Commission* (SEC) statunitense.¹³ Un'altra opzione è l'adozione di un modello affine a quello del sistema di vigilanza bancaria europea, con l'ESMA che assumerebbe unicamente il compito di **controllare i soggetti considerati "significativi"**.¹⁴ Qualsiasi scelta si adottasse, sarebbe necessario continuare nell'**armonizzazione delle norme finanziarie** europee, posto che persistono

¹² Si veda, per es., Nicolas Véron, "Capital Markets Union: ten years later", in *European Parliament in-depth analysis*, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/747839/IPOL_IDA\(2024\)747839_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/747839/IPOL_IDA(2024)747839_EN.pdf).

¹³ Questa idea è sostenuta all'interno del rapporto Draghi («As a key pillar of the CMU, ESMA should transition from a body that coordinates national regulators into the single common regulator for all EU security markets», p. 292).

¹⁴ Questo è il modello proposto dal rapporto Letta, il quale, come detto, prenderebbe come riferimento il Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU) della Banca Centrale Europea. Cfr., Enrico Letta, "Much more than a market", 2024, p. 34, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

diversità non trascurabili fra gli stati membri.¹⁵ Una revisione della *governance* dell'ESMA che ridimensioni il peso attualmente attribuito alle singole autorità nazionali può renderla più capace di agire nel complessivo interesse dell'UE. In tal senso, si potrebbe per esempio creare un Comitato Esecutivo (*Executive Board*) nominato a livello UE che, operando sul modello della Banca Centrale Europea, avrebbe il compito di coordinare e fornire impulso alle azioni dell'Autorità.¹⁶

La previdenza complementare

Le imprese europee, a differenza di quelle americane, continuano a finanziarsi primariamente attraverso **prestiti bancari**.¹⁷ Il problema è che le banche — anche per la rilevante quantità di regole che devono osservare — non sono spesso in grado di erogare credito tempestivamente alle aziende più innovative, le quali, nei loro primi anni di vita, non possono sovente offrire garanzie particolarmente solide. Al contempo, in Europa la ricchezza privata continua a essere largamente investita in **attività a basso/bassissimo rischio** (come i depositi bancari); essa confluisce quindi in investimenti a medio-lungo termine in misura assai minore che negli Stati Uniti.¹⁸ Anche da questo aspetto deriva il divario Europa-America nei fondi mobilitati verso le imprese.

¹⁵ Questo elemento è giustamente sottolineato anche da Sebastian Mack, Johannes Lindner, “Capital Markets Union: Europe must stop beating around the bush”, in *Hertie School – Jacques Delors Centre policy briefs*, 11 luglio 2024, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/capital-markets-union>.

¹⁶ Nel Consiglio direttivo della BCE siedono, oltre ai Governatori delle Banche Centrali Nazionali, anche i sei membri del Comitato esecutivo nominati dalle istituzioni europee con un mandato di otto anni (non rinnovabile).

¹⁷ Il rapporto Noyer (“Developing European capital”, cit., p. 15) rileva come nell'Unione Europea circa il 70% dei finanziamenti alle imprese derivi dal settore bancario contro il 20% negli Stati Uniti.

¹⁸ In merito a questo tema, rimandiamo ai dati presentati all'interno del rapporto Noyer (“Developing European capital”, cit., p. 16).

Totale attività bancarie rispetto al PIL (in %): Europa, Stati Uniti e Giappone



Fonte: Mario Draghi, *The future of European competitiveness. Part B – in depth analysis and recommendations*, https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf, p. 286, 2024.¹⁹

I rapporti Draghi, Letta e Noyer concordano nell'attribuire allo sviluppo del secondo e terzo pilastro dei sistemi pensionistici europei — fondi pensione a carattere collettivo e previdenza complementare individuale — un ruolo potenzialmente rilevante nel cambiare queste dinamiche. La previdenza complementare, collettiva e individuale, rappresenta uno dei principali canali attraverso cui le famiglie effettuano **investimenti a medio-lungo termine** che contribuiscono a finanziare la cosiddetta economia reale. I **fondi pensione** facilitano la sostenibilità dei sistemi di welfare, permettendo ai cittadini di godere in fase di quiescenza di una più o meno consistente fonte di reddito aggiuntiva.²⁰ Nello stato attuale, tuttavia, il secondo e terzo pilastro pensionistico risultano in Europa poco sviluppati, eccezion fatta per alcuni stati (come Paesi Bassi,

¹⁹ I dati esposti dal rapporto Draghi sono strutturati a partire dall'analisi formulata da Sam Langfield, Marco Pagano, "Banking bias in Europe: effects on systemic risk and growth", in *ECB working papers*, 2015; (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1797.en.pdf>).

²⁰ Questo elemento risulta particolarmente rilevante in un Paese come l'Italia, dove, alla luce del progressivo passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, l'importo della pensione pubblica è destinato a raggiungere valori reali significativamente inferiori rispetto a quelli del passato.

Danimarca e Svezia).²¹ Il mancato consolidamento di questo settore limita l'espansione dei mercati finanziari e quella del *private equity* (investimento di medio-lungo termine in imprese non quotate), complicando il reperimento da parte delle imprese di fondi al di fuori del settore bancario. Incentivando l'allocazione di risorse a favore della previdenza complementare si perseguirebbero plurime finalità positive e si faciliterebbe il completamento della CMU.

I tre rapporti, pur presentando fra loro alcune differenze, concordano nell'identificare nell'**agevolazione fiscale** uno strumento utile per favorire lo sviluppo dei fondi pensione.²² L'azione delle istituzioni europee sul tema è però limitata: la sfera fiscale è materia prevalentemente di competenza statale e spetta soprattutto ai paesi membri adottare le misure idonee a rendere la previdenza complementare più attrattiva per i propri cittadini.

L'Unione bancaria (UB)

La costruzione dell'UB è stata avviata fra il 2013 e il 2016, con la nascita del **Meccanismo di Vigilanza Unico** (MVU) e quella del **Meccanismo di Risoluzione Unico** (MRU). Con la costituzione di questi due "pilastri" si è dato vita a un sistema a due livelli in cui le banche considerate come significative ricadono sotto la diretta supervisione della Banca Centrale Europea, mentre le altre rimangono, in linea di massima,²³ di competenza delle singole autorità nazionali. L'UB è vista come una tappa fondamentale per giungere ad un'effettiva CMU. L'integrazione dei mercati dei capitali europei non può prescindere dall'integrazione del settore bancario e dalla determinazione di regole uniformi, capaci di garantire concorrenza, competitività e stabilità finanziaria. C'è inoltre l'esigenza di sviluppare istituti bancari di dimensione continentale, capaci, al pari degli omologhi statunitensi, di effettuare consistenti investimenti a medio-lungo termine.²⁴

²¹ Il rapporto Draghi ("The future of European competitiveness. Part B", cit., p. 285) mette in relazione il florido mercato dei capitali svedese con la significativa quantità di investimenti dei cittadini svedesi in fondi pensione, rilevando in particolare l'elevato numero di offerte pubbliche iniziali registrato negli ultimi dieci anni nel Paese scandinavo.

²² In merito alle differenze fra le proposte avanzate sul punto dai tre report, si veda Kai Spitzer, Giacomo Loi, Maja Sabol, "How to achieve CMU, after all", cit., pp. 10-11.

²³ La Banca Centrale Europea, qualora lo reputi necessario, può infatti assumere su di sé anche la vigilanza di banche non significative.

²⁴ Questo punto è stato di recente evidenziato anche dalla Presidente della BCE, Christine Lagarde, che ha parlato della necessità per l'UE di avere «banche autenticamente europee», capaci di favorire una robusta crescita dell'economia europea. V.

A distanza di dieci anni da quando il MVU e il MRU hanno visto la luce, manca ancora un importante tassello nella struttura dell'Unione bancaria: il progetto relativo al **sistema europeo di assicurazione dei depositi** (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS). Questa lacuna mina le potenzialità di crescita del sistema del credito europeo, continuando a legare le banche al paese di provenienza. Le ragioni per cui l'EDIS non è ancora stato realizzato sono principalmente riconducibili a **resistenze** di alcuni stati del **Nord Europa**, timorosi che l'ampia mole di titoli pubblici in pancia agli istituti di credito degli stati mediterranei più pesantemente indebitati possa in futuro portare indirettamente ad una mutualizzazione del debito.²⁵

*Per completare
l'Unione bancaria
serve uno scatto
sull'assicurazione dei
depositi*

Il rapporto Draghi prende in considerazione queste preoccupazioni — non scevre di connotati propagandistici/elettorali — e propone di superare lo stallo attraverso la creazione di una **giurisdizione separata** per le banche europee che effettuano rilevanti operazioni transfrontaliere.²⁶ In tale scenario, gli istituti in questione sarebbero assoggettati a una normativa a sé stante (sotto il profilo regolatorio, della supervisione e della gestione delle crisi), contribuendo inoltre con loro risorse alla formazione di un nuovo fondo di garanzia che tutelerebbe unicamente i loro correntisti. Questo fondo di tutela dei depositi europeo si affiancherebbe a quelli già esistenti su base nazionale, i quali rimarrebbero “attivi” per le banche che operano quasi unicamente sul territorio di un singolo paese.

L'EDIS non è però l'unico tassello mancante al “puzzle” dell'Unione bancaria, pur essendo il più rilevante. A causa della mancata ratifica da parte dell'Italia della riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il Fondo di Risoluzione Unico continua a rimanere **privo di una rete di protezione** (*backstop*).²⁷ Rimettere sul tavolo il tema del MES — accantonando valutazioni

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241106~e19b4cd24f.en.html>.

²⁵ È ragionevole affermare come, fra le Nazioni che storicamente hanno maggiormente avversato la creazione di EDIS, vi sia la Germania. A tal riguardo, reputiamo emblematico di questo orientamento tedesco l'intervento del 2015 di Andreas Dombret, all'epoca membro dell'*executive board* di *Deutsche Bundesbank* (“European deposit insurance scheme: well-intentioned but altogether premature”, in *Handelsblatt*, 21 dicembre 2015, <https://www.bundesbank.de/en/press/contributions/european-deposit-insurance-scheme-well-intentioned-but-altogether-premature-618570>).

²⁶ Cfr. “The future of European competitiveness. Part B”, cit., p. 294.

²⁷ Il Fondo di Risoluzione Unico — *Single Resolution Fund* (SRF) — è un fondo finanziato dal settore bancario che può fornire risorse in fase di risoluzione di un istituto di credito. A fine 2023 le risorse a sua disposizione hanno raggiunto i 78 miliardi di euro.

primariamente politiche — risulterebbe utile al completamento dell'UB. In quest'ottica, se l'Italia **rinunciasse al veto** sulla riforma del MES potrebbe acquisire maggiore credibilità ai tavoli negoziali europei in vista di obiettivi particolarmente rilevanti per l'interesse nazionale come l'EDIS.²⁸

Conclusioni

Lo sviluppo dei mercati dei capitali e l'integrazione finanziaria transfrontaliera — i due obiettivi, strettamente intrecciati, della CMU — richiedono un'azione su più fronti, che continuerà in ogni caso a impegnare le istituzioni comunitarie e gli stati membri per molti anni, anche oltre la legislatura europea appena iniziata. I progetti più ambiziosi richiedono, in particolare, ampie modifiche dell'attuale quadro legislativo e istituzionale e interventi in settori di competenza, finora, degli stati membri. Di qui discendono anche le forti resistenze che si sono manifestate e che non sarà facile superare. L'attuale Commissione Europea sembra intenzionata a proseguire gli sforzi della precedente, che hanno finora dato però risultati molto limitati, anche dopo il varo del nuovo Piano d'Azione nel 2020, a causa, fra l'altro, del clima complessivamente non favorevole a un approfondimento dell'integrazione e al trasferimento di nuove competenze al livello comunitario.

La discussione si è ora riaperta anche grazie ai rapporti Letta e Draghi, che puntano a un completamento del disegno comunitario anche in campo finanziario. Il confronto dovrà incentrarsi su alcuni nodi cruciali, fra cui come garantire adeguati strumenti di vigilanza per assicurare la stabilità finanziaria e quale ripartizione delle competenze stabilire tra organi comunitari e nazionali. La realizzazione della CMU rimane fondamentale per migliorare le opportunità di risparmio, investimento e accesso al credito, per ridare dinamismo all'economia europea e per consentire alle imprese europee di competere con efficacia sui mercati mondiali. È auspicabile che l'Italia, vitalmente interessata a un mercato finanziario meno frammentato e asfittico e a un rafforzamento degli strumenti di governance economica dell'UE, sostenga questo progetto e dia un contributo fattivo alla sua realizzazione.

Con la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità era previsto, fra le varie disposizioni, che i fondi del MES fungessero da rete di sicurezza finanziaria per il Fondo di Risoluzione Unico. La mancata ratifica della riforma da parte dell'Italia ha bloccato l'iter di revisione.

²⁸ La possibilità che la mancata ratifica del MES possa incidere sul perseguimento di rilevanti obiettivi europei (di interesse italiano) è stata prospettata da diversi analisti. A tal riguardo, per esempio, si veda Angelo Baglioni, “Sulle trattative per Unione bancaria e dei capitali peserà il no al MES”, in *LaVoce.info*, 16 maggio 2024, <https://lavoce.info/archives/104652/sulle-trattative-per-unione-bancaria-e-dei-capitali-pesera-il-no-al-mes/>.

Riferimenti bibliografici

Angelo Baglioni, “Sulle trattative per Unione bancaria e dei capitali peserà il no al MES”, in *LaVoce.info*, 16 maggio 2024, <https://lavoce.info/archives/104652/sulle-trattative-per-unione-bancaria-e-dei-capitali-pesera-il-no-al-mes/>

Brunella Bruno, “Cartolarizzazioni? Non più velenose di un buon farmaco”, in *LaVoce.info*, 9 marzo 2023, <https://lavoce.info/archives/100351/cartolarizzazioni-non-piu-velenose-di-un-buon-farmaco/>

Andreas Dombret, “European deposit insurance scheme: well-intentioned but altogether premature”, in *Handelsblatt*, 21 dicembre 2015, <https://www.bundesbank.de/en/press/contributions/european-deposit-insurance-scheme-well-intentioned-but-altogether-premature-618570>

Mario Draghi, “The future of European competitiveness”, 2024, https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en

Georges Duponcheele, Marc Fayémi, Fernando González Miranda, William Perraudin, Alessandro Tappi, “Securitisation reform to boost European competitiveness”, in *SUERF policy briefs*, n. 976, 2024, <https://www.suerf.org/publications/suerf-policy-notes-and-briefs/securitisation-reform-to-boost-european-competitiveness/>

Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change”, 15 July 2014, https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf

Sam Langfield, Marco Pagano, “Banking bias in Europe: effects on systemic risk and growth”, in *ECB working papers*, 2015, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1797.en.pdf>

Enrico Letta, “Much more than a market”, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Sebastian Mack, Johannes Lindner, “Capital Markets Union: Europe must stop beating around the bush”, in *Hertie School – Jacques Delors Centre policy briefs*, 11 luglio 2024, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/capital-markets-union>

Christian Noyer *et alii*, “Developing European capital markets to finance the future. Proposal for a Saving and Investments Union”, 2024,
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/e3283a8f-69de-46c2-9b8a-4b8836394798/files/6b8593b5-ca31-45a3-b61c-11c95cf0fc4b>

Kai Spitzer, Giacomo Loi, Maja Sabol, “How to achieve CMU, after all? An analysis of the recommendations for the Capital Markets Union in the Draghi, Letta and Noyer reports”, in *European Parliament in-depth analysis*, 2024,
[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2024\)760263](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2024)760263)

Nicolas Véron, “Capital Markets Union: ten years later”, in *European Parliament in-depth analysis*, 2024,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/747839/IPO_L_IDA\(2024\)747839_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/747839/IPO_L_IDA(2024)747839_EN.pdf)

V. Agenda dei prossimi eventi internazionali

Gennaio 2025

27	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
27	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Bruxelles
27-31	Consiglio d'Europa – Sessione invernale dell'Assemblea Parlamentare	Strasburgo
28	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali	Bruxelles

Febbraio 2025

5	Consiglio Economico e Sociale ONU – Forum di Partenariato	New York
10-11	The Artificial Intelligence (AI) Action Summit	Parigi
13	OECD – High Level Policy Forum	Parigi
14	OECD – Riunione ministeriale sulla politica sociale	Parigi
14-16	Conferenza sulla Sicurezza di Monaco	Monaco di Baviera
17	Consiglio dell'Unione Europea - Eurogruppo	Bruxelles
18	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Economia e Finanza	Bruxelles
20-21	G20 – Ministeriale Esteri	TBC
24	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
24	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Bruxelles
25	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali	Bruxelles
26-27	G20 – Ministeriale Finanza e Banche Centrali	TBC

Marzo 2025

6	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Competitività	Bruxelles
6-7	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Giustizia e Affari Interni	Bruxelles
10	Consiglio dell'Unione Europea -- Eurogruppo	Bruxelles
10	Consiglio dell'Unione Europea - Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori	Bruxelles

11	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Economia e Finanza	Bruxelles
12-13	ONU – Forum sulla Cooperazione allo Sviluppo	New York
17	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
17	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Trasporti, Telecomunicazione e Energia	Bruxelles
18	Consiglio dell'Unione Europea -. Consiglio Affari Generali	Bruxelles
20-21	Consiglio Europeo	Bruxelles
24	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Bruxelles
26-27	OECD – Forum Globale “Anticorruzione e integrità”	Parigi
27	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Ambiente	Bruxelles
28	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali (Coesione)	Bruxelles

Aprile 2025

7-11	Consiglio d'Europa – Sessione primaverile dell'Assemblea Parlamentare	Strasburgo
11	Consiglio dell'Unione Europea - Eurogruppo	Bruxelles
14	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Lussemburgo
21-26	Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale – Spring Meetings	Ney York
23-24	G20 – Ministeriale Finanza e Banche Centrali	TBC
28	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Bruxelles

Maggio 2025

12	Consiglio dell'Unione Europea – Eurogruppo	Bruxelles
12-13	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Istruzione, gioventù, cultura e sport	Bruxelles
13	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Economia e Finanza	Bruxelles
15	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
16	Riunione della Comunità Politica Europea	Albania
19-20	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
19-27	ONU – Assemblea Mondiale della Sanità	Ginevra

22-23	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Competitività	Bruxelles
26	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
26	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Bruxelles
27	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali	Bruxelles

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



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

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