

# dossier

XIX Legislatura

14 febbraio 2025

**Riunione  
interparlamentare  
organizzata dalla  
Commissione per gli Affari  
esteri (AFET) del  
Parlamento europeo**

*Bruxelles, 19 febbraio 2025*





XIX LEGISLATURA

## Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare organizzata dalla  
Commissione per gli Affari esteri (AFET) del  
Parlamento europeo

*Bruxelles, 19 febbraio 2025*

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI  
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 108

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE  
EUROPEA

N. 59



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - ✉ [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n.108

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – [affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it)



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - [cdreue@camera.it](mailto:cdreue@camera.it) - ✉ [@CD\\_europa](https://twitter.com/CD_europa) - [europa.camera.it](http://europa.camera.it).

Dossier n. 59

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

# INDICE

## ORDINE DEL GIORNO

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
<b>SESSIONE I – LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE IN TEMPI DIFFICILI.</b>	<b>3</b>
Introduzione.....	3
Relazioni commerciali.....	4
Il regolamento UE “anti-coercizione” .....	7
Altri strumenti di difesa commerciale .....	9
Lo stato della politica commerciale UE .....	10
La competizione con la Cina .....	12
La questione delle spese militari .....	12
<b>SESSIONE II – VERSO UN MONDO MULTIPOLARE- QUALE RUOLO PER L’UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>15</b>
L’incontro informale dei leader dell’UE dedicato alla difesa .....	15
Le priorità sul ruolo globale dell’UE definite all’avvio del nuovo ciclo istituzionale dell’UE.....	16
Il rafforzamento dell’Autonomia strategica dell’UE .....	24
La relazione della Commissione affari esteri del PE sul rapporto annuale 2024 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune .....	32
<b>LE SPESE PER LA DIFESA IN AMBITO NATO (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI).....</b>	<b>39</b>
L'Italia e la NATO.....	39
Il "burden sharing" NATO .....	42
Il rapporto tra spese militari e PIL .....	45
Il rapporto tra spese militari e investimenti.....	48
<b>FOCUS.....</b>	<b>53</b>

**LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE (TRATTO DA OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, FOCUS N. 7, GENNAIO 2025) .....55**

La guerra in Ucraina.....	55
La difesa europea.....	66
Le crisi in Medio Oriente .....	67
Le relazioni con la Cina.....	78

**EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DELLA COMPETIZIONE COMMERCIALE GLOBALE TRA CINA, STATI UNITI E UNIONE EUROPEA (TRATTO DA OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, APPROFONDIMENTI N. 222, DICEMBRE 2024) .....83**

Evoluzione e scenari della nuova guerra commerciale: i dazi .....	84
I sussidi come arma nella competizione economica tra potenze.....	88
Mantenere il controllo frenando il progresso dell'avversario: lo strumento delle limitazioni alle esportazioni .....	92

# COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

WEDNESDAY,  
19 FEBRUARY 2025  
09:00 - 12:30

ANTALL 4Q2  
EUROPEAN PARLIAMENT  
BRUSSELS



## AFET ICM

### AGENDA

Interparliamentary  
Committee  
Meeting

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

**COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS**  
**Interparliamentary Committee Meeting**

**9:00-9:05** Welcome and opening remarks by **Mr David McAllister**, Chair of the Foreign Affairs Committee of the European Parliament

**9:05-10:30** **Transatlantic relations in challenging times**

- **Rosa Balfour**, Director, Carnegie Europe

**10:30 - 10:45** *Coffee Break*

\* \* \*

**10:45 - 12:30** **Towards a multipolar world – what role for the European Union?**

- **Jim Cloos**, Secretary-General of the Trans European Policy Studies Association (TEPSA)

**12:30 - 14:00** **Official lunch** (*Heads of delegation only*)



## INTRODUZIONE

Il 19 febbraio 2025 si svolgerà a Bruxelles una riunione interparlamentare organizzata dalla Commissione per gli affari esteri (AFET) del Parlamento europeo.

La riunione – che verrà introdotta da osservazioni del Presidente della Commissione per gli Affari esteri del Parlamento europeo, David Mcallister (PPE, Germania) - è articolata in due sessioni, la prima dedicata al tema “Le relazioni transatlantiche in tempi difficili”, introdotta da Rosa Balfour, direttore dell’Istituto *Carnegie Europe*, la seconda intitolata “Verso un Mondo multipolare – quale ruolo per l’Unione europea”, introdotta da Jim Cloos, Segretario Generale dell’Istituto *Trans European Policy Studies Association* (TEPSA).

Alla riunione partecipano, per la Camera dei deputati, l’onorevole Paolo Formentini, vicepresidente della Commissione Affari esteri e l’on. Fabio Porta, membro della Commissione Affari esteri e comunitari, per il Senato, i senatori Michele Barcaiuolo e Luigi Spagnolli, membri della 3a Commissione Affari esteri e difesa.



## SESSIONE I – LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE IN TEMPI DIFFICILI

### Introduzione

L'avvio della **presidenza Trump**, lo scorso 20 gennaio, ha innescato una profonda ristrutturazione **delle relazioni transatlantiche**. In pochi giorni la nuova amministrazione ha impresso **significativi cambiamenti strategici** alla posizione USA sui principali dossier internazionali: dall'**aggressione russa all'Ucraina** alle **priorità e finanziamento della Nato**, dalle **relazioni commerciali** alla riorganizzazione del **sistema multilaterale** globale.

Lo scorso 12 febbraio, alla riunione del Gruppo di contatto sull'Ucraina (il c.d. "**formato Ramstein**", che per la prima volta non è stato presieduto dagli USA), il Segretario di Stato alla difesa, Pete Hegseth, ha dichiarato che i Paesi europei devono fornire la "**quota schiacciante**" di **finanziamenti** per l'Ucraina, aggiungendo come sia "irrealistico" aspettarsi che Kyiv possa tornare ai suoi confini pre-2014 o possa **entrare nella NATO**. Eventuali accordi di pace – ha poi sottolineato – potrebbero essere garantiti da truppe europee o di altri Paesi, ma comunque non americane, e **senza il coinvolgimento della Nato** e la copertura dell'5 del Trattato Atlantico.

Sul fronte delle relazioni commerciali, il 13 febbraio, dopo le prime misure territoriali (contro Messico e Canada) e settoriali (su acciaio e alluminio), Trump ha dato mandato alle agenzie federali di formulare un piano per **aumentare le tariffe commerciali** sull'insieme delle importazioni USA, tenendo anche conto delle tasse imposte nei Paesi terzi.

L'accelerazione della nuova amministrazione ha fatto passare in secondo piano le tensioni provocate dalle prime mosse di Trump nei confronti dell'ordine internazionale, come le dichiarazioni sulla **Groenlandia**, l'uscita dagli **accordi di Parigi sul clima** e dall'**Organizzazione mondiale della sanità** e le sanzioni imposte nei confronti della **Corte penale internazionale**.

Fin dalla campagna elettorale, del resto, Trump aveva espresso chiaramente la propria intenzione, attuata anche nel suo primo mandato, di impostare la politica estera USA privilegiando i **rappporti bilaterali con singoli Stati**, anche a costo di marginalizzare le organizzazioni internazionali o (nel caso dell'UE) sovranazionali. Le relazioni tra le due sponde dell'Atlantico potrebbero anche risentire negativamente dalla **scarsa sintonia tra Trump e Ursula von der Leyen**, già emersa quando entrambi ricoprivano gli stessi incarichi (tra il dicembre 2019 e il gennaio 2021).

Alcuni osservatori rilevano inoltre che Trump annovera von der Leyen tra i personaggi che hanno stabilito una particolare **affinità di vedute con Biden** e che, dunque, non godranno di grosso credito alla Casa Bianca.

Il [primo incontro](#) di von der Leyen con i vertici della nuova amministrazione USA, nella persona del **vice presidente J.D. Vance**, è avvenuto solo lo scorso 11 febbraio, a margine della conferenza di Parigi sull'intelligenza artificiale (dove peraltro gli Stati Uniti, così come il Regno Unito, non hanno firmato la dichiarazione finale).

## **Relazioni commerciali**

L'Unione Europea e gli Stati Uniti **hanno la più significativa relazione economica, commerciale e di investimenti al mondo**. Insieme, rappresentano quasi il 30% del commercio globale di beni e servizi e il 43% del PIL globale.

Secondo i [dati](#) dell'amministrazione Usa, il **commercio di beni** tra Stati Uniti e Unione, nel 2024, è stato pari a 975,9 miliardi di dollari. Le esportazioni di beni Usa verso l'Ue sono state pari a 370,2 miliardi di dollari, mentre le importazioni di beni Ue sono state pari a 605,8 miliardi. **Il deficit commerciale degli Stati Uniti è stato dunque, per i beni, di 235,6 miliardi. Per quanto riguarda invece i servizi, la situazione è inversa.** Il commercio bilaterale di servizi valeva, nel 2023, 688 miliardi di euro. L'UE ha esportato 292 miliardi negli USA, mentre ne ha importati 396 miliardi: ciò ha **comportato un deficit commerciale di servizi di 104 miliardi di euro per l'UE.**

Dal palcoscenico del World Economic Forum di Davos, lo scorso 23 gennaio, il presidente USA aveva espresso una forte insoddisfazione per lo stato di questa relazione, considerata troppo sbilanciata a favore del blocco europeo, accusato di **trattare gli USA “in maniera scorretta”**.

Dopo le misure adottate nei confronti di Canada e Messico (ma subito sospese, anche per le reazioni negative dei mercati finanziari Usa), gli annunci protezionistici di Trump hanno avuto una prima concretizzazione lo scorso 10 febbraio. Con un ennesimo ordine esecutivo, il Presidente USA ha imposto **dazi del 25 per cento sulle importazioni di alluminio e acciaio** a partire dal 12 marzo.

Le **prime reazioni europee** sono state molto nette, anche se aperte al dialogo. **Ursula von der Leyen** ha dichiarato che “le tariffe ingiustificate

imposte all'UE non rimarranno senza risposta: scateneranno contromisure ferme e proporzionate”, mentre il Presidente del Consiglio europeo, **António Costa**, ha invocato l'unità dei 27 Stati membri “per difendere gli interessi delle imprese, dei lavoratori e dei cittadini”. “Prepareremo una risposta europea appropriata, ma equilibrata e libera da emozioni” - ha aggiunto il **premier polacco Tusk**, il cui Paese ha la presidenza di turno del Consiglio dell'Ue - “Vista l'importanza delle relazioni con gli Stati Uniti, vorrei usare ogni opportunità per rendere queste relazioni le migliori possibile, per ovvie ragioni”.

Nella **plenaria del Parlamento europeo dell'11 febbraio** si è tenuta una [discussione](#) su “Preparazione per una nuova stagione del commercio: cooperazione multilaterale o tariffe”.

Il giorno successivo, 12 febbraio, i ministri del commercio dei Ventisette si sono riuniti in un **Consiglio straordinario, convocato d'urgenza**, in video conferenza, proprio per concordare la risposta UE alle decisioni USA. Durante la riunione, il **commissario europeo per il commercio, Maroš Šefčovič**, non avrebbe però illustrato nessuna specifica contro-misura, chiedendo tempo per misurare l'impatto degli aumenti tariffari concordati. Al termine del Consiglio il ministro polacco, Paszyk, presidente di turno, ha dichiarato che “**gli Stati membri sono uniti nella solidarietà e determinati a proteggere il settore europeo dell'acciaio e dell'alluminio** da una possibile destabilizzazione del mercato. Sebbene il partenariato UE-USA sia di importanza strategica – ha aggiunto Paszyk - sosterremo la Commissione europea nell'essere attiva in tali casi e nel rispondere in modo proporzionale e responsabile quando necessario. Allo stesso tempo, vogliamo mantenere l'offerta di una cooperazione positiva con gli Stati Uniti, in modo da rimuovere congiuntamente le barriere sul mercato transatlantico e promuovere la sicurezza economica”.

Nella stessa giornata del **12 febbraio**, con una tempistica certamente non casuale, il **primo ministro canadese Justin Trudeau** era a Bruxelles, dove ha incontrato Costa e von der Leyen. Tema dei colloqui proprio le relazioni commerciali tra UE e Canada, in particolare attraverso il **CETA**, nonché la cooperazione in termini di sicurezza e strategia internazionale, anche in relazione alla **presidenza canadese del G7**. Nel comunicato congiunto emesso al termine dell'incontro, si legge che “insieme, **Canada e UE continueranno a sostenere un sistema multilaterale** inclusivo e basato su regole, ancorato ai principi della Carta

delle Nazioni Unite e a sostenere la sovranità, l'integrità territoriale e l'inviolabilità dei confini come principi fondamentali del diritto internazionale".

Dazi su alluminio e acciaio erano già stati **decisi da Trump durante il suo primo mandato** nel 2018. La Commissione (allora presieduta da Jean-Claude Juncker) aveva risposto con **dazi compensativi** su diversi prodotti americani - dalle motociclette Harley Davidson ai jeans al whisky - per un valore di 2,8 miliardi di euro. Altre misure sarebbero dovute entrare in vigore il primo giugno 2021, ma sono state sospese grazie a un accordo con la nuova amministrazione Biden, che ha portato alla sospensione di tutti i dazi fino al **31 marzo del 2025**.

Decidendo di non prolungare tale sospensione, la Commissione può dunque riattivare rapidamente tutte le contromisure già decise, che colpirebbero merci americane per un valore stimato complessivo di oltre 6 miliardi di euro. **La Commissione sta studiando anche ulteriori contromisure**, che potrebbero essere reciproche o colpire settori diversi, se le misure di Trump si amplieranno oltre l'alluminio e l'acciaio,

Nel 2026 dovrebbe anche entrare pienamente a regime il **[Carbon Border Adjustment Mechanism](#)** (*CBAM*), uno strumento introdotto dall'Ue nel 2023, che fissa un prezzo aggiuntivo per l'inquinamento emesso durante la produzione di beni ad alta intensità di carbonio che entrano nel mercato unico, per incoraggiare una produzione industriale più pulita nei paesi extra-UE. Il regolamento si applica a prodotti come acciaio, cemento, prodotti chimici, idrogeno ed elettricità. I Paesi che applicano il proprio **sistema di tariffazione del carbonio** sono oggetti a dazi inferiori o nulli. Tra questi non ci sono però gli Stati Uniti, che non hanno un sistema nazionale di tariffazione del carbonio, e dunque si oppongono a questa misura.

Un altro fronte caldo delle relazioni transatlantiche è quello della **regolamentazione delle piattaforme digitali**. Fin dall'approvazione, nel 2016, del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), l'Unione si è affermata come **“superpotenza normativa” globale**, con l'intento di esercitare una sorta di supervisione dell'industria tecnologica. Nel 2022, l'UE ha emanato una serie di normative come il ***Digital Services Act (DSA)***, volto a rendere le piattaforme *online* più responsabili per i contenuti che ospitano; il ***Digital Markets Act (DMA)***, che regola le grandi piattaforme online con un significativo potere di mercato; e il ***Data Governance Act (DGA)*** per promuovere la condivisione dei dati. Alcune recenti azioni dell'UE hanno poi aumentato la “tensione digitale” transatlantica. Nel 2023, la Commissione ha

imposto una **multa di 1,2 miliardi di euro alla società madre di Facebook, Meta**, per aver violato la privacy dei dati dei cittadini dell'UE. Società come Meta, Alphabet, Apple e Amazon sono tutte sotto inchiesta UE, per presunto comportamento anti-concorrenziale. Nel dicembre 2023 la Commissione ha anche avviato **un'inchiesta nei confronti del social media X**, relativa al sistema di raccomandazioni e di priorità nei commenti adottato dalla piattaforma. Nel gennaio di quest'anno la Commissione ha chiesto spiegazioni sulla progettazione e il funzionamento degli algoritmi della piattaforma, chiedendo l'accesso ad alcune interfacce tecniche per **verificare le modalità di moderazione dei contenuti e di gestione della viralità degli account**.

Gli Stati Uniti hanno tradizionalmente un approccio più leggero nella regolamentazione di queste tecnologie e le normative UE sono da sempre fonte di irritazione per Washington. In aggiunta a questo, il presidente Trump ha **forti legami con i leader delle più potenti aziende tecnologiche americane** (a cominciare da Elon Musk) ed è probabile che sia più disponibile alle loro esigenze e preoccupazioni.

### **Il regolamento UE “anti-coercizione”**

Negli scorsi anni l'Unione si è dotata di alcuni nuovi strumenti per rispondere a un Paese terzo che usi i dazi come strumento di pressione politica. In particolare, l'Ue dispone di uno **“strumento anti coercizione”** (*su cui veda il box* infra) che comprende un'ampia gamma di restrizioni legate al commercio, agli investimenti e alla finanza, che può rivelarsi molto utile anche come deterrente, per cercare di risolvere le controversie commerciali attraverso i negoziati.

Il regolamento è stato adottato (senza finora essere mai utilizzato) in funzione anticinese a causa dello scontro legato a Taiwan registratosi tra Cina e Lituania nel 2021: Pechino aveva cancellato dal suo sistema doganale il paese baltico provocando il blocco di tutte le esportazioni e importazioni, in rappresaglia alla decisione del governo lituano di consentire l'apertura sul suo territorio di un ufficio di rappresentanza di Taiwan.

Nell'ottica di convincere Trump a evitare una guerra dei dazi, l'Unione e gli Stati membri potrebbero adottare misure per **riequilibrare la bilancia commerciale, aumentando gli acquisti dagli Stati Uniti** in settori come il gas naturale liquefatto (gnl) e le armi (*su cui si veda più avanti*). Aumentare le **importazioni di gnl americano** consentirebbe anche agli europei di

ridurre ulteriormente le importazioni dalla Russia, ma c'è il problema che il suo costo è attualmente più alto. Un accordo di questo tipo era stato raggiunto del resto anche Nel 2018, quando Juncker riuscì ad evitare che la politica protezionistica di Trump si estendesse oltre ad alluminio e acciaio, aumentando gli acquisti di gnl americano e riducendo i dazi per le importazioni di soia. La Commissione sembra anche disponibile a **ridurre i dazi** che sono in vigore in determinati settori, come ad esempio le **auto**, parificandoli a quelli USA.

### **Il regolamento UE “anti-coercizione”**

Il [regolamento](#), entrato in vigore il 27 dicembre 2023, istituisce uno specifico strumento per contrastare misure di coercizione economica adottate da Paesi terzi nei confronti dell'Unione europea o di uno Stato membro.

Per "coercizione economica" si intende una situazione in cui un Paese terzo cerca di esercitare pressioni sull'Unione europea o su uno Stato membro affinché compia una determinata scelta applicando o minacciando di applicare misure che incidono sugli scambi o sugli investimenti. Tali pratiche interferiscono indebitamente con le legittime scelte sovrane dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. L'obiettivo principale del nuovo strumento è dissuadere i paesi terzi dal ricorrere alla coercizione economica e, in caso vi ricorrano, rispondere alla stessa al fine di porvi fine.

La Commissione può esaminare qualsiasi misura di un paese terzo, di propria iniziativa o a seguito di una richiesta motivata. La decisione spetta al Consiglio, con un atto di esecuzione basato su una proposta della Commissione, con cui esso può anche richiedere un risarcimento economico al paese che mette in atto la coercizione.

**Il Consiglio adotta l'atto di esecuzione deliberando a maggioranza qualificata: il 55% degli Stati membri** deve esprimersi favorevolmente (almeno 15 su 27) e la maggioranza deve rappresentare almeno il **65% della popolazione** totale dell'UE.

Per determinare se una misura di un paese extra-UE costituisca coercizione economica le istituzioni europee tengono conto: della sua **intensità, gravità, frequenza, durata, ampiezza ed entità**, incluso il suo **impatto in materia di scambi e investimenti**; se il paese terzo segua un **modello di interferenza** mirato a impedire od ottenere un particolare atto dall'Unione; fino a che punto **interferisca con uno spazio di sovranità dell'Unione**; se il paese terzo agisca sulla base di una legittima preoccupazione riconosciuta a livello internazionale; e se il paese extra-UE abbia compiuto **seri tentativi, in buona fede, di risolvere la questione** prima dell'introduzione di tale misura.



Le possibili misure comprendono:

- introduzione di **dazi doganali** (o aumento di quelli già in vigore);
- **restrizioni all'importazione o all'esportazione**, compresi i controlli dell'export;
- misure applicabili alle merci in transito;
- **esclusione dagli appalti pubblici UE**;
- **limitazioni sugli scambi di servizi** e sull'accesso di investimenti esteri diretti;
- **restrizioni per attività bancarie, assicurative**, per l'accesso ai mercati dei capitali e **altre attività finanziarie**.

La Commissione può **sospendere, modificare o porre fine** alle misure di risposta, nelle situazioni definite nel regolamento, mediante atti di esecuzione immediatamente applicabili. La Commissione può continuare i propri sforzi per risolvere la questione in consultazione con il paese che mette in atto la coercizione, con la possibilità di sospendere le misure di risposta dell'Unione.

## **Altri strumenti di difesa commerciale**

Nell'ambito della politica commerciale, l'UE ha la possibilità di adottare varie misure concepite per creare migliori opportunità commerciali e superare gli ostacoli al commercio, tra le quali:

- il controllo degli **investimenti esteri diretti (IDE)**: il [regolamento \(UE\) 2019/452](#) (*attualmente in corso di revisione*) ha istituito un **meccanismo di cooperazione** tra gli Stati membri e la Commissione al fine di **valutare e, potenzialmente, limitare** gli **IDE** che possono rappresentare una **minaccia per la sicurezza o l'ordine pubblico nell'UE o nei suoi Stati membri**;
- gli **strumenti anti-dumping e anti-sovvenzioni**: i regolamenti (UE) [2016/1036](#) e [2016/1037](#) disciplinano l'introduzione dei dazi anti-dumping ed anti-sovvenzione. Il primo dei due casi riguarda la situazione in cui un prodotto è importato ad un **prezzo inferiore rispetto al prezzo di vendita nel paese di produzione** o comunque ad un **prezzo inferiore ai costi di produzione**. Il secondo riguarda invece il caso in cui un paese terzo esporta nell'UE un prodotto ad un **prezzo basso, favorito da sovvenzioni statali**. In entrambi i casi, in seguito ad un'inchiesta volta ad accertare la presenza del dumping commerciale o delle sovvenzioni, la Commissione ha la possibilità di

introdurre dazi in modo da garantire una concorrenza leale tra i produttori europei e quelli di paesi terzi.

Nella parte finale della scorsa legislatura europea, l'UE ha poi avviato iniziative volte a rafforzare la propria **sicurezza economica nel contesto globale**.

Il 24 gennaio 2024 la Commissione europea ha presentato un **pacchetto** di iniziative per rafforzare la **sicurezza economica dell'UE nei settori strategici**, composto da una [comunicazione](#), una [raccomandazione](#) sul rafforzamento della **sicurezza della ricerca**, e **tre libri bianchi** dedicati rispettivamente al [controllo delle esportazioni](#), agli [investimenti dell'UE all'estero](#), al sostegno per la ricerca e lo [sviluppo di tecnologie con un potenziale di duplice uso](#) civile e militare.

L'UE ha anche la possibilità di **reagire a misure di salvaguardia** ingiustamente imposte dai propri *partner* commerciali, sulla base delle regole [dell'accordo OCM sulle misure di salvaguardia](#). Il regolamento (UE) 654/2014 consente all'UE di adottare **contromisure** per poter bilanciare l'effetto delle misure di salvaguardia adottate da paesi terzi; tali misure possono assumere la forma di un aumento di dazi su determinati prodotti, come avvenuto nel 2018 per i dazi USA sull'importazione di acciaio e alluminio

## **Lo stato della politica commerciale UE**

Lo scorso 3 ottobre la Commissione europea ha pubblicato il **Rapporto sull'attuazione e sull'applicazione della politica commerciale dell'UE**. Secondo il documento, al 31 dicembre del 2023 erano in vigore 42 accordi commerciali preferenziali con 74 Paesi complessivi, per un valore di 2.300 miliardi di euro (che corrisponde al 45.8 del commercio estero totale dell'UE).

Il documento sottolinea l'importanza dei **sei accordi di libero scambio entrati in vigore tra 2023 e 2024**, con **Corea del Sud, Canada, Giappone, Vietnam, Nuova Zelanda e Kenya**, oltre che di quello con il Regno Unito.

Altri accordi commerciali, di carattere generale o settoriali, sono in fase di ratifica, tra cui quelli con Cile (aggiornamento dell'accordo di associazione, stipulato nel dicembre 2023); Giappone (sui flussi transfrontalieri di dati, stipulato nel gennaio 2024); Singapore (sulla protezione degli investimenti, novembre 2019, e sul settore digitale, luglio 2024); Vietnam (sulla protezione degli investimenti, marzo 2020).

L'Unione sta inoltre svolgendo negoziati con una serie di altri Paesi o organizzazioni regionali, tra cui: Australia, Indonesia; Filippine; Thailandia, Tagikistan; Paesi ESA (Comore, Madagascar, Mauritius, Seychelles e Zimbabwe) e Messico. Sono in corso fasi di dialogo per valutare l'apertura formale di negoziati con Emirati Arabi Uniti e il Ruanda.

**Il 6 dicembre 2024** la Presidente della Commissione europea von der Leyen e i Capi di Stato di quattro paesi del Mercosur (i Presidenti brasiliano Lula, argentino Milei, paraguaiano Peña e uruguaiano Lacalle Pou) hanno [raggiunto](#) un **accordo politico** in merito alla **conclusione dei negoziati per l'accordo tra l'UE e il Mercosur**. Il testo dell'accordo dovrà ora essere sottoposto a revisione giuridica e traduzione prima di poter essere firmato e successivamente ratificato.

**Il 19 gennaio 2025** la Commissione europea ha [annunciato](#) la **conclusione dei negoziati sul nuovo Accordo globale UE-Messico**, finalizzato ad approfondire ed ampliare il dialogo politico, la cooperazione e le relazioni economiche e volto a sostituire l'accordo del 2000. Sempre il 19 gennaio la Presidente von der Leyen, in occasione della visita a Bruxelles del Primo Ministro della Malesia Anwar bin Ibrahim, ha [annunciato](#) il **riavvio dei negoziati per un accordo di libero scambio UE-Malesia**, avviati nel 2010 e sospesi nel 2012

I **negoziati con l'Australia** per un accordo commerciale globale e ambizioso di libero scambio si sono **interrotti il 30 ottobre 2023** a causa delle richieste da parte del Governo Australiano di espandere ulteriormente l'accesso al mercato dell'UE per le esportazioni agricole australiane (*in particolare per la carne bovina e ovina*) e **la tutela delle indicazioni geografiche**, rispetto a quando in precedenza concordato nei precedenti round negoziali. Il ministro australiano dell'Agricoltura, Murray Watt, in un'intervista alla televisione pubblica australiana ABC ha indicato che il **governo australiano potrebbe non tornare al tavolo delle trattative prima delle elezioni legislative del 2025**.

L'Unione sta anche proseguendo con nuove forme di partenariato commerciale, come gli **accordi sugli investimenti sostenibili**. È stato già concluso quello con l'Angola, mentre le trattative sono in fase avanzata con Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria e Camerun.

## **La competizione con la Cina**

UE e USA hanno finora mantenuto una certa convergenza nell'ambito della **competizione tecnologica e commerciale con la Cina**, accusata da entrambi di pratiche scorrette come i sussidi a settori produttivi emergenti. 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 dal 10 al 45%. Le tariffe sono entrate in vigore lo scorso 30 ottobre dopo un percorso decisionale accidentato, che ha visto l'opposizione 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.

Nel giugno del 2021 l'Unione Europea e gli Stati Uniti hanno lanciato il **Consiglio per il commercio e la tecnologia (TTC)**, come forum per approfondire il commercio transatlantico e superare i contrasti, coordinando i rispettivi approcci alle principali questioni commerciali, economiche e tecnologiche globali. Il Consiglio ha dato vita a **10 gruppi di lavoro**, sui temi che vanno dallo sviluppo di standard tecnologici al miglioramento della sicurezza della *supply chain*, dai controlli delle esportazioni allo screening degli investimenti. Nel nuovo scenario dei rapporti transatlantici, però, le prospettive di questo organismo appaiono quanto meno incerte.

## **La questione delle spese militari**

Una questione di grande tensione tra le due sponde dell'Atlantico – come era stata anche durante la I Presidenza Trump – è quella delle **spese militari**. Trump è notoriamente scettico delle alleanze di lungo periodo e ha più volte ribadito di ritenere che i paesi europei siano dei “**free riders**”, battitori liberi che si avvantaggiano dello scudo americano per evitare maggiori spese militari. Già prima dell'insediamento della nuova amministrazione, dall'entourage di Trump è emersa la richiesta che gli alleati europei della NATO **aumentino notevolmente le proprie spese militari**, arrivando addirittura al **5% del PIL** (livello che però non è raggiunto neanche dagli USA). L'obiettivo è stato confermato dal Segretario di Stato alla difesa,

Hegseth, lo scorso 12 febbraio (che ha anche assunto la Polonia come modello per il continente). È possibile che l'Amministrazione Trump si accontenti di meno, soprattutto se gli europei dovessero garantire un incremento progressivo nei prossimi anni e un **incremento degli acquisti di armi americane**.

Questa seconda prospettiva, in realtà rappresenterebbe un **ulteriore ostacolo alla prospettiva di un rafforzamento della difesa comune**. Già oggi una parte molto consistente delle acquisizioni di prodotti della difesa, da parte degli Stati UE, si realizza al di fuori dell'Unione. Come rilevato dal **“Rapporto Draghi”** sulla competitività UE, tra giugno 2022 e giugno 2023, il 78% della spesa militare è stato destinato a fornitori extra UE, di cui **il 63% agli Stati Uniti**. Il Rapporto consiglia un percorso esattamente opposto, centrato sul **rafforzamento dell'industria europea** e sul coordinamento delle acquisizioni, per favorire una maggiore standardizzazione e interoperabilità dei prodotti.

Il tema degli acquisti di prodotti per la difesa al di fuori dell'UE è peraltro una delle questioni più delicate nella negoziazione attualmente in corso in Consiglio sul **regolamento EDIP**. Il regolamento, proposto dalla Commissione nel marzo dello scorso anno, ha lo scopo di avviare l'attuazione delle misure individuate nella **Strategia industriale europea di difesa (EDIS)**. L'EDIP si prefigge di **rafforzare la competitività dell'industria europea della difesa**, incrementando la sua capacità di produzione, favorendo le **collaborazioni industriali** transnazionali e la standardizzazione dei prodotti; oltre che promuovere la cooperazione con l'Ucraina per la modernizzazione della sua industria della difesa. La bozza in discussione prevede un **sostegno finanziario di 1,5 miliardi di euro fino al 2027** (che però potrebbe essere incrementato in misura anche molto significativa). Il punto della discussione è se ammettere al finanziamento EDIP solo prodotti UE oppure consentire che una percentuale dei sistemi acquisti possa provenire da **fornitori extra-UE** (ad esempio i partner della Nato). La prima opzione (sostenuta in particolare dalla Francia) intende privilegiare le ragioni del *Buy European* e dell'**autonomia strategica europea**. La seconda (sostenuta da altri Paesi, tra cui l'**Italia**) sottolinea invece le esigenze **di tempestività e efficacia degli acquisti** e la necessità di **salvaguardare alleanze industriali** già esistenti (ad esempio con il Regno Unito). È prevedibile che la trattativa in corso in seno al Consiglio risenta del più ampio quadro, tuttora in formazione, delle nuove relazioni transatlantiche.

Secondo i dati dell'Agenzia europea per la difesa, la spesa per la difesa degli Stati membri ha raggiunto, nel 2024, la cifra di **326 miliardi di euro**, che rappresenta l'1,9% del PIL dell'UE, con un incremento complessivo di

oltre il 30% rispetto al 2021. Nel 2022 erano stati spesi 240 miliardi di euro, pari all'1,5% del PIL dell'UE.

Sui 23 Paesi UE che sono membri della Nato, 16 hanno raggiunto nel 2024 la soglia **del 2%**, e cioè: Polonia (4,12%), Estonia (3,43%), Lettonia (3,15%), Grecia (3,08%), Lituania (2,75%), Finlandia (2,41%), Danimarca (2,37%), Romania (2,25%), Bulgaria (2,18%), Svezia (2,14%), Germania (2,12%), Ungheria (2,11%), Repubblica Ceca (2,10%), Francia (2,06%), Paesi Bassi (2,05%); Slovacchia (2 %).

*Sul tema delle spese della difesa in ambito Nato, si veda l'allegato al presente dossier.*

## SESSIONE II – VERSO UN MONDO MULTIPOLARE- QUALE RUOLO PER L'UNIONE EUROPEA

### **L'incontro informale dei leader dell'UE dedicato alla difesa**

L'incontro informale dei Capi di Stato e di Governo dell'UE dedicato alla difesa, che si è svolto a Bruxelles lo scorso **3 febbraio** è stata l'occasione per uno scambio di vedute sul rafforzamento del ruolo dell'UE nel contesto geopolitico attuale e, come ha sottolineato il Presidente del Consiglio europeo Costa, si è trattata della “**prima riunione dei leader europei dedicata esclusivamente alla difesa**”.

Sempre secondo Costa, i leader UE hanno deciso di assumersi una maggiore responsabilità per la difesa comune, concentrando la discussione su tre temi principali: **capacità, finanziamenti e partenariati**.

In primo luogo, sulle capacità di difesa che dovrebbero essere sviluppate in via prioritaria, i governi UE hanno concordato di concentrarsi sulle **lacune più critiche** identificate dagli Stati membri, in piena coerenza con la NATO: in particolare su **difesa aerea e missilistica, missili e munizioni, mobilità militare e strumenti strategici**. Al centro di questo sforzo deve esserci anche il rafforzamento dell'industria europea, per “produrre più capacità di cui abbiamo bisogno, e farlo più velocemente”.

Per quanto riguarda i **finanziamenti**, Costa ha sottolineato che “gli Stati membri hanno compiuto grandi sforzi a livello nazionale. La spesa per la difesa è già aumentata del 30% tra il 2021 e il 2024. Oggi, in media, i 23 Stati membri che sono anche alleati della NATO spendono circa il 2% del loro PIL per la difesa”. Costa ha espresso apprezzamento per l'intenzione annunciata dalla Commissione di **esaminare le flessibilità all'interno delle nuove regole di governance economica**, per consentire una maggiore spesa nazionale per la difesa. Occorrono anche sforzi per mobilitare maggiori investimenti pubblici e privati e per migliorare l'accesso ai finanziamenti privati (grazie anche alla **Banca europea per gli investimenti, su cui si veda infra**). Per quanto riguarda i fondi pubblici – ha aggiunto il Presidente del Consiglio europeo – “la difesa sarà un tema importante nelle discussioni sul prossimo ciclo di bilancio dell'UE a partire dal 2028. Ma è chiaro a tutti che dobbiamo agire più rapidamente. Oggi sono state menzionate altre idee, tra cui altre opzioni comuni e altre più innovative. Continueremo a lavorare su di esse”.

Entro marzo, la Commissione presenterà un **Libro bianco sulla difesa** contenente il suo orientamento sul tema. La Presidente von der Leyen ha affermato che la Commissione sta prendendo in considerazione l'uso di **clausole di flessibilità** all'interno delle nuove norme di *governance* economica, come **l'attivazione di una clausola di emergenza** che permetterebbe di creare **più margini nello spazio fiscale dei bilanci nazionali**, aumentando la spesa.

Circa un anno fa la **BEI ha già modificato le proprie regole** per consentire il **finanziamento di progetti cosiddetti di *dual use*** (con applicazioni civili e militari), il passo ulteriore sarebbe consentire il finanziamento da parte delle BEI di progetti con profili esclusivamente di difesa, senza però compromettere il rating di tripla AAA di cui godono le sue emissioni, come richiesto in una **lettera** firmata da 19 Stati membri, tra i quali l'Italia, **sul cambiamento del mandato della BEI** al fine di adattare la sua politica di prestiti alle priorità dell'Unione in materia di difesa. In particolare, il gruppo di Stati chiede di **rivalutare la lista di attività escluse dai finanziamenti**, che al momento include "munizioni e armi", di **aumentare il volume di finanziamenti disponibili** nel campo della difesa, e, infine di **valutare l'emissione di debito comune** da parte della Banca **per finanziare progetti di sicurezza e difesa**.

Al momento **non si è, invece, registrato consenso** la possibilità, proposta anche dal Presidente Costa, di prevedere **modalità di finanziamento comuni**. Il Presidente del Consiglio europeo, Costa, ha comunque espresso **l'obiettivo di assumere decisioni sulla difesa europea in occasione del Consiglio europeo del prossimo giugno**.

Durante la riunione è emersa, inoltre, la volontà di **rafforzare il partenariato in materia di difesa con la NATO** con l'obiettivo di garantire la sicurezza transatlantica e si è posto l'accento sull'importanza di **coltivare le storiche partnership con Stati Uniti e Regno Unito**.

**Le priorità sul ruolo globale dell'UE definite all'avvio del nuovo ciclo istituzionale dell'UE**

*L'Agenda Strategica dell'UE 2024-2029*

Il Consiglio europeo ha approvato il 27 giugno 2024 l'[Agenda strategica dell'UE 2024-2029](#).



L'Agenda definisce le **priorità politiche di ogni nuovo ciclo istituzionale dell'UE** e costituisce la cornice del lavoro del Consiglio europeo e dei programmi di lavoro delle altre istituzioni dell'UE.

Le priorità dell'Agenda strategica per il periodo 2024-2029 sono articolate nei seguenti **tre capitoli**. Di seguito si riportano le indicazioni rilevanti in relazione al ruolo globale dell'UE.

#### Un'Europa libera e democratica

- sostenere i **valori fondanti dell'UE**, ovvero il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, che sono la pietra angolare dell'UE;
- promuovere e salvaguardare il **rispetto dello stato di diritto** e rafforzare la **resilienza democratica**, approfondendo l'impegno dei cittadini, proteggendo i media liberi, contrastando le interferenze straniere e i tentativi di destabilizzazione, attraverso la disinformazione;
- **sostenere l'ordine giuridico internazionale, le Nazioni Unite** e i principi della Carta delle Nazioni Unite, promuovendo la pace, la giustizia e la stabilità globali, nonché la democrazia e i diritti umani universali **in tutti i forum internazionali**, e impegnandosi per un **sistema multilaterale riformato**, rendendolo più inclusivo e più efficace.

#### Un'Europa forte e sicura

- affermare la **sovranità dell'Unione europea** e il suo ruolo come **attore globale strategico** nel nuovo contesto geopolitico multipolare, promuovendo **sicurezza, stabilità e prosperità nel vicinato e oltre** e **sostenendo l'Ucraina** nella sua legittima difesa, nella sua ricostruzione e nel perseguimento di una pace giusta;
- **promuovere la cooperazione internazionale a livello globale** per affrontare le sfide condivise e sviluppare **partnership strategiche** reciprocamente vantaggiose, rafforzando il **coordinamento delle politiche interne ed esterne dell'UE**;
- rafforzare la **sicurezza e difesa** dell'Unione europea, **investendo sostanzialmente di più e meglio insieme**; mobilitando gli strumenti per rafforzare la sicurezza e la protezione dei cittadini e per rispondere alle nuove minacce emergenti; rafforzando **l'industria europea della**

**difesa** con la creazione di un **mercato europeo della difesa più integrato**;

- rafforzare la **resilienza, preparazione e capacità di risposta alle crisi dell'UE**, tra le quali calamità naturali ed emergenze sanitarie, guerra informatica e ibrida, la manipolazione, interferenza straniera e minacce alle infrastrutture critiche, contrastando i tentativi di seminare divisione, radicalizzazione, terrorismo ed estremismo violento all'interno dell'Unione;
- **prepararsi per un'Unione più grande e più forte in prospettiva dell'allargamento** come **investimento geostrategico** in pace, sicurezza, stabilità e prosperità. L'UE seguirà un approccio basato sul **merito** all'adesione **con incentivi tangibili**, sostenendo i paesi membri aspiranti nel soddisfare i criteri di adesione attraverso strumenti consolidati e nuovi e utilizzando tutte le possibilità per **l'integrazione graduale**;
- perseguire un **approccio globale alla migrazione**, continuando a garantire che i cittadini possano muoversi liberamente all'interno dell'UE sulla base del **buon funzionamento dell'area Schengen**, **proteggendo le frontiere esterne dell'UE e contrastando la migrazione irregolare** e la sua strumentalizzazione, cooperando con i paesi di origine e di transito per affrontare le cause profonde della migrazione e lavorando sui rimpatri ed esplorando opportunità della migrazione attraverso percorsi legali e combattendo le reti di trafficanti e smantellando il loro modello di business.

#### *Un'Europa prospera e competitiva*

- rafforzare la **competitività** a lungo termine dell'Unione, aumentando la **sovranità nei settori strategici e colmando i divari di crescita, produttività e innovazione** con i partner internazionali e i principali concorrenti. Ciò richiederà un significativo **sforzo di investimento collettivo**, mobilitando sia finanziamenti pubblici che privati, anche attraverso la Banca europea per gli investimenti;
- perseguire una **politica commerciale ambiziosa, solida, aperta e sostenibile**, diversificando e proteggendo al contempo le **catene di approvvigionamento strategiche**;
- sviluppare la **capacità in settori sensibili e tecnologie chiave** del futuro, come difesa, spazio, intelligenza artificiale, tecnologie quantistiche, 5G/6G, salute, biotecnologie, tecnologie net-zero,

mobilità, prodotti chimici e materiali avanzati, promuovendo innovazione e ricerca;

- realizzare le **transizioni verde e digitale**, investendo in un'ampia **infrastruttura per energia, trasporti e comunicazioni**, con l'obiettivo di **rimanere competitivi a livello globale** e aumentare la **sovranità energetica**. Accelerare la transizione energetica per costruiremo una vera e propria **unione energetica**;
- sfruttare il **potenziale inutilizzato dei dati**, incoraggiando gli investimenti in tecnologie digitali rivoluzionarie;
- promuovere un **settore agricolo competitivo, sostenibile e resiliente** che garantisca la **sicurezza alimentare**;
- promuovere un **ambiente favorevole all'innovazione e alle imprese**, rafforzando la **capacità di innovazione dell'Europa nelle tecnologie emergenti e abilitanti, anche per il duplice uso**, combattendo le pratiche sleali, promuovendo la reciprocità e garantendo condizioni di parità sia internamente che a livello globale.

### ***Gli orientamenti politici della nuova Commissione europea***

La Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, il **18 luglio 2024** ha illustrato innanzi alla plenaria del Parlamento europeo gli **orientamenti politici** per il mandato della Commissione europea 2024-29.

Gli orientamenti politici articolano gli indirizzi e le iniziative per la prossima Commissione europea attorno a **7 capitoli**:

1. un nuovo piano per la **prosperità sostenibile** e la **competitività** dell'Europa;
2. una nuova era per la **difesa** e la **sicurezza** europea;
3. sostenere le **persone**, rafforzare le nostre **società** e il nostro **modello sociale**;
4. mantenere la qualità di vita: **sicurezza alimentare, acqua e natura**;
5. proteggere la **democrazia**, sostenere i nostri **valori**;
6. un'**Europa globale**: sfruttare il nostro potere e le nostre *partnership*;
7. realizzare insieme e preparare l'**Unione per il futuro**.

### ***Il ruolo globale dell'Europa***

Per quanto riguarda i **profili del ruolo globale dell'Europa**, gli orientamenti affermano che **l'Europa deve essere più assertiva nel perseguire i suoi interessi strategici** e in particolare:

- la **guerra di aggressione della Russia all'Ucraina e al suo futuro europeo fa parte di un attacco più ampio e sistematico all'Europa**, ai suoi valori e all'ordine internazionale basato sulle regole. Pertanto il **supporto all'Ucraina continuerà ad essere la massima priorità dell'UE** sia a livello nazionale che internazionale, per sostenere le esigenze a breve termine e gli sforzi di ricostruzione a lungo termine;
- la **nuova politica estera dell'UE** dovrà essere progettata tenendo conto di un contesto globale segnato da una serie di **rivalità geostrategiche**. La **postura più aggressiva e la concorrenza economica sleale della Cina**, la sua amicizia "senza limiti" con la Russia riflettono un **passaggio dalla cooperazione alla competizione**;
- si assiste a una **militarizzazione di tutti i tipi di politiche**, dall'energia alla migrazione e al clima. Complessivamente, l'ordine internazionale basato sulle regole si sta sfilacciando e le **istituzioni globali sono diventate meno efficaci** ed è quindi fondamentale la **collaborazione di Paesi partner e amici** all'interno del G7 e oltre;
- l'allargamento dell'UE è **imperativo morale, politico e geostrategico**: è stata prevista la nomina di Marta Kos (Slovenia) a **Commissario all'allargamento** (*nella scorsa legislatura europea le competenze dell'allargamento erano riunite a quello del vicinato e comprendevano anche il Mediterraneo, anch'esso affidato ora ad un Commissario europeo ad hoc, Dubravka Šuica - Croazia*) e sarà **intensificato il supporto** per preparare i **Paesi candidati, aiutandoli ad integrarsi in parti dell'acquis dell'UE e del mercato unico** e ad acquisire familiarità con l'approccio dell'UE ai fondi, già prima della loro adesione formale;
- la priorità dell'allargamento dovrebbe essere accompagnata da un **approccio al vicinato più ampio**, in particolare al **Mediterraneo** (*competenza ora attribuita a Dubravka ŠUICA - Croazia*) ed al ruolo più attivo che l'Europa deve svolgere **in Medio Oriente**;
- occorre promuovere una **nuova politica estera economica** che dovrà essere articolata in **tre pilastri**: la **sicurezza economica**; il **commercio**; gli **investimenti nelle partnership**.

Per il profilo della **sicurezza economica**, la Commissione darà priorità **all'aumento della competitività interna** e degli **investimenti** nella ricerca per **tecnologie strategiche e a duplice uso**. Allo stesso tempo, l'UE **dovrà essere più assertiva nel proteggere la sua economia da perdite di tecnologia chiave** e da preoccupazioni per la sicurezza. Questo problema è

particolarmente acuto nelle relazioni economiche e commerciali con Paesi che sono anche concorrenti strategici e rivali sistemici. Gli orientamenti indicano che l'approccio della Commissione si baserà sul **principio del "ridurre i rischi senza dissociare"**. In tale ambito si annuncia che: verrà completata la **revisione del quadro di screening degli investimenti diretti esteri**; sarà promosso un **approccio coordinato ai controlli sulle esportazioni**; verranno valutati i **rischi derivanti dagli investimenti in uscita**; saranno sviluppati **standard di sicurezza economica per le principali catene di fornitura** con i partner del G7 e altri che condividono gli stessi principi.

Per quanto riguarda il **commercio**, gli orientamenti indicano le seguenti priorità: verrà **proseguito l'approfondimento dei rapporti di libero ed equo commercio** in tutto il mondo, garantendo **reciprocità e parità di condizioni**; saranno promosse una nuova gamma di **partnership per il commercio e gli investimenti puliti** e approfondite le **relazioni su minerali e materie prime critiche**, al fine di costruire catene di fornitura diversificate e resilienti; la Commissione sosterrà il miglioramento del commercio basato su regole, anche attraverso la **riforma e il rafforzamento dell'Organizzazione mondiale del commercio**; l'UE dovrà essere più **ambiziosa nell'applicare gli accordi commerciali e utilizzare tutti gli strumenti di difesa commerciale**.

Con riferimento agli **investimenti nelle partnership**, si indica che: verrà **rafforzata l'iniziativa del Global Gateway**, proponendo un'offerta integrata ai partner, con investimenti infrastrutturali, commercio, supporto macroeconomico (Il [Global Gateway](#) è la strategia europea volta a mobilitare tra il 2021 e il 2027 fino a 300 miliardi di euro di investimenti per promuovere connessioni intelligenti, pulite e sicure nei settori digitale, energetico e dei trasporti e per rafforzare i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo) e saranno promosse **iniziative** su aree di reciproco interesse con i Paesi e le **economie dell'Indo-Pacifico, dell'Africa e dell'America Latina e dei Caraibi**;

- l'Europa dovrà svolgere un ruolo di **primo piano nella riforma del sistema internazionale**, adattando il sistema internazionale, in particolare sulle **questioni digitali** in cui sono necessarie forti garanzie e una nuova forma di *governance* e rispondendo meglio alle preoccupazioni dei partner colpiti dalla legislazione europea, segnatamente quelle legate al Green Deal europeo, attraverso un **approccio più sistematico per valutare l'impatto della legislazione europea sui Paesi extra-UE**, fornendo a tali Paesi un supporto più

mirato per aiutarli ad adattarsi e a trarre vantaggio dalla normativa dell'UE.

### Principali iniziative settoriali

Per quanto riguarda, i **profili più legati alle politiche di settore** gli orientamenti politici della nuova Commissione europea:

- annunciano la presentazione di un nuovo **Piano europeo per la prosperità** che dovrebbe: **semplificare** gli oneri burocratici e amministrativi per le **imprese** e **rafforzare** il **mercato unico**; introdurre un **Patto per un'industria pulita** che sostenga il **processo di decarbonizzazione** dei settori produttivi e **riduca i prezzi dell'energia**; mettere al centro dell'economia la **ricerca** e **l'innovazione**; aumentare la **produttività** con la diffusione delle **tecnologie digitali**; promuovere **investimenti** a sostegno della **competitività sostenibile** europea; affrontare la **carenza di competenze** e il **divario occupazionale**.

In applicazione di tale impegno, il **29 gennaio** scorso la Commissione europea ha **presentato** la comunicazione **“Bussola per la Competitività”** (“*Competitiveness Compass*”), volta a mettere in pratica alcune indicazioni contenute nel **rapporto Draghi** e che si compone di **3 aree principali di intervento** (innovazione, decarbonizzazione e sicurezza) e di **5 attivatori trasversali per la competitività** (semplificazione, riduzione degli ostacoli al mercato unico, finanziamenti, promozione delle competenze e di posti di lavoro di qualità, miglioramento del coordinamento delle politiche a livello nazionale e dell'UE). Contestualmente, la Commissione europea ha **pubblicato** la **Relazione annuale 2025 sul mercato unico e sulla competitività**, in cui analizza i punti di forza e di debolezza dell'economia dell'UE.

- per quanto riguarda **Green Deal europeo**, ribadiscono l'intenzione di **mantenerne gli obiettivi fissati**, affermano l'urgenza di **intensificare** l'avviato processo di **decarbonizzazione** del tessuto economico ed industriale;
- per quanto riguarda la **politica energetica** affermano la necessità di: 1) continuare a **ridurre i prezzi dell'energia**; 2) **ridurre** progressivamente l'impiego di **combustibili fossili**; 3) rafforzare gli **appalti congiunti di combustibili**; 4) sviluppare la **governance** necessaria per l'implementazione dell'Unione dell'energia;

- in **materia di difesa** gli orientamenti politici indicano l'obiettivo di creare una vera **Unione europea della difesa nei prossimi 5 anni**: gli **Stati membri manterranno sempre la responsabilità delle proprie truppe**, dalla dottrina allo spiegamento, ma l'Europa potrà fare molto per supportare e coordinare gli sforzi per rafforzare la base industriale della difesa, l'innovazione e il mercato unico. In tale ambito la Presidente von der Leyen oltre ad avere previsto la nomina un **Commissario per la Difesa**, che lavorerà a stretto contatto con l'Alto Rappresentante, indica che nei primi 100 giorni del mandato della Commissione europea sarà presentato un **Libro bianco sul futuro della difesa europea**; il **rafforzamento del partenariato UE-NATO** rimarrà un elemento centrale; è necessario **spendere di più, meglio ed insieme per la difesa**;
- per rafforzare la protezione contro **minacce da parte di attori interni ed esteri**, la Presidente della Commissione ha annunciato l'intenzione di proporre un nuovo **Scudo democratico europeo**, che includa, tra l'altro, iniziative per contrastare la **manipolazione delle informazioni** e le interferenze straniere *online*.

### ***La dichiarazione di Budapest***

In occasione della **riunione informale dei Capi di Stato o di governo**, che si è svolta a Budapest, **il 7 e 8 novembre 2024** è stata approvata una [dichiarazione sul nuovo patto della competitività europea](#) nella quale, al fine di fronteggiare le nuove **realità geopolitiche e le sfide economiche e demografiche**, si afferma la necessità di assicurare la **prosperità economica comune e di rafforzare la competitività**, facendo dell'UE il primo continente al mondo a impatto climatico zero e garantendone la sovranità, la sicurezza, la resilienza e l'influenza globale e si indicano i seguenti obiettivi:

- garantire un **mercato unico pienamente funzionante** e liberarne appieno il potenziale quale fattore chiave per l'innovazione, gli investimenti, la convergenza, la crescita, la connettività e la resilienza economica;
- compiere passi decisivi verso **un'unione dei risparmi e degli investimenti entro il 2026** e realizzare con urgenza progressi per quanto riguarda **l'unione dei mercati dei capitali**;
- assicurare il **rinnovamento industriale e la decarbonizzazione dell'UE** e fare in modo che quest'ultima rimanga una potenza industriale e tecnologica.

- avviare una **rivoluzione di semplificazione** che garantisca un quadro normativo chiaro, semplice e intelligente per le imprese e riduca drasticamente gli oneri amministrativi, normativi e di informazione in misura almeno pari al 25%, **in particolare per le PMI**;
- aumentare la **prontezza alla difesa** e le capacità di difesa, in particolare rafforzando opportunamente la **base industriale e tecnologica di difesa**;
- far sì che l'**Europa sia all'avanguardia della ricerca e dell'innovazione a livello mondiale**, in particolare per quanto riguarda le tecnologie di rottura, e realizzare l'intento di raggiungere l'obiettivo di spesa pari al 3% **del PIL in R&S entro il 2030**;
- perseguire il duplice obiettivo della **sovranità energetica strategica e della neutralità climatica entro il 2050**;
- costruire un'**economia più circolare** ed efficiente sotto il profilo delle risorse e sviluppare un **mercato integrato dei materiali secondari**, in particolare per le **materie prime critiche**;
- rafforzare le **capacità tecnologiche dell'UE**, accelerare la trasformazione digitale in tutte le industrie, cogliere le opportunità offerte dall'economia dei dati, garantendo nel contempo riservatezza e sicurezza, e favorire lo sviluppo di tecnologie innovative;
- sfruttare i **talenti dell'Europa e investire nelle competenze** al fine di promuovere posti di lavoro di alta qualità in tutta l'Unione.
- perseguire una **politica commerciale ambiziosa, solida, aperta e sostenibile, incentrata sull'OMC**, che difenda e promuova gli interessi, la diversificazione economica e la resilienza dell'UE e rafforzare la sicurezza economica, nel contempo sostenendo un'economia aperta e costruendo partenariati internazionali;
- realizzare un **settore agricolo competitivo, sostenibile e resiliente**, fornire un quadro stabile e prevedibile agli agricoltori, rafforzare la loro posizione nella filiera alimentare e assicurare una concorrenza leale a livello mondiale e nel mercato interno.

## **Il rafforzamento dell'Autonomia strategica dell'UE**

Il concetto dell'autonomia strategica è **nato nell'ambito** delle iniziative avviate dall'UE in materia di **politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, anche in relazione alle prospettive della cooperazione tra l'UE e la NATO.

La nozione di **autonomia strategica** è stata usata per la prima volta nelle [conclusioni](#) del **Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013** in relazione alla



necessità per l'Europa di promuovere una base industriale e tecnologica di difesa più integrata, sostenibile, innovativa e competitiva, al fine di rafforzare l'autonomia strategica dell'UE e la sua capacità di agire con i partner. Tale nozione è stata poi ripresa nella **Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE** del 2016. La necessità di un rafforzamento dell'autonomia strategica è stata poi ripresa dal **Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron**, a partire [discorso](#) alla Sorbona del 26 settembre 2017, con riferimento all'obiettivo della "**sovranità europea**" nell'ambito della difesa, della protezione delle frontiere, della politica estera, della difesa dell'ambiente, delle questioni connesse alla politica digitale, ed ai profili dell'economia, in particolare la politica industriale dell'UE e il ruolo dell'euro sui mercati valutari internazionali.

La nozione ha quindi acquisito una **portata più ampia**, come **autonomia strategica aperta**, nella quale è ora ricompreso un approccio volto a trovare un **equilibrio**, da un lato, tra le istanze per una **tutela più assertiva degli interessi europei** e, dall'altro, con la **vocazione di apertura dell'Europa** alla cooperazione e al dialogo con gli altri partner internazionali.

La nozione di **autonomia strategica aperta** ha coinvolto, oltre alla difesa e sicurezza, anche tutte le altre politiche volte a rispondere al complesso delle sfide di natura globale quali:

- la **sfida sanitaria e vaccinale per la pandemia**;
- la **transizione energetica e quella digitale**;
- le **dinamiche commerciali internazionali**, conciliando la tutela della competitività delle imprese europee, e la loro protezione contro le pratiche commerciali sleali, con la tradizione europea dell'apertura agli scambi internazionali contro ogni forma di protezionismo economico e commerciale e nel rispetto dei valori e standard socio-ambientali;
- le **sfide ambientali** e volte a contenere gli effetti del cambiamento climatico;
- le **catene del valore** e la sicurezza nell'approvvigionamento delle materie prime e di quelle strategiche;
- la sicurezza delle **infrastrutture di telecomunicazione di connettività satellitare e spaziale**;
- la **sovranità tecnologica** e nel settore della ricerca e dell'innovazione;
- le **strategie industriali** volte al rimpatrio delle produzioni strategiche o quanto meno un loro riavvicinamento all'Europa.

## *Il rapporto Draghi*

Il 9 settembre 2024 **Mario Draghi** ha presentato il [rapporto](#) “**Il futuro della competitività europea**” che evidenzia come negli ultimi anni il radicale mutamento dello scenario geopolitico innescato dalla guerra in Ucraina e, più in generale, dalla instabilità globale abbia fatto **emergere le vulnerabilità di sistema** dell’Unione: le **dipendenze dall’esterno**, soprattutto per gli approvvigionamenti di **energia e materie prime critiche**; il ritardo nell’innovazione; i costi dell’energia; la mancanza di manodopera specializzata; l’assenza di una difesa comune, la frammentazione perdurante del mercato interno e in particolare del mercato dei capitali; il ritardo nella capacità di innovazione, un modello di *governance* inadeguato; gli andamenti demografici non più in grado di sostenere la domanda interna.

A queste vulnerabilità, secondo il rapporto occorre rispondere in via prioritaria **aumentando la produttività**, mediante un **coordinamento forte di tutte le politiche europee** (industriali, commerciali, fiscali, estere) e un loro riorientamento nonché un incremento degli **investimenti** per circa **750-800 miliardi all’anno**, pari al **4,4 - 4,7%** del **PIL complessivo dell’UE** nel 2023, in **digitalizzazione, decarbonizzazione e rafforzamento della capacità di difesa**.

Con particolare riferimento al tema dell’**aumento della sicurezza** e della **riduzione delle dipendenze** in una serie di ambiti - dalle materie prime critiche alle tecnologie avanzate - il rapporto illustra le risposte che l’UE deve dare all’**instabilità geopolitica** che aumenta **l’incertezza** e **frena gli investimenti**, oltre a poter determinare shock e arresti improvvisi del commercio.

L’UE - sostiene il rapporto - deve ridurre le proprie **vulnerabilità e dipendenze** rispetto ad **attori non democratici**. A questo scopo, occorre in particolare **promuovere** una “vera e propria **politica economica estera dell’UE**” e rinforzare **l’industria europea della difesa**.

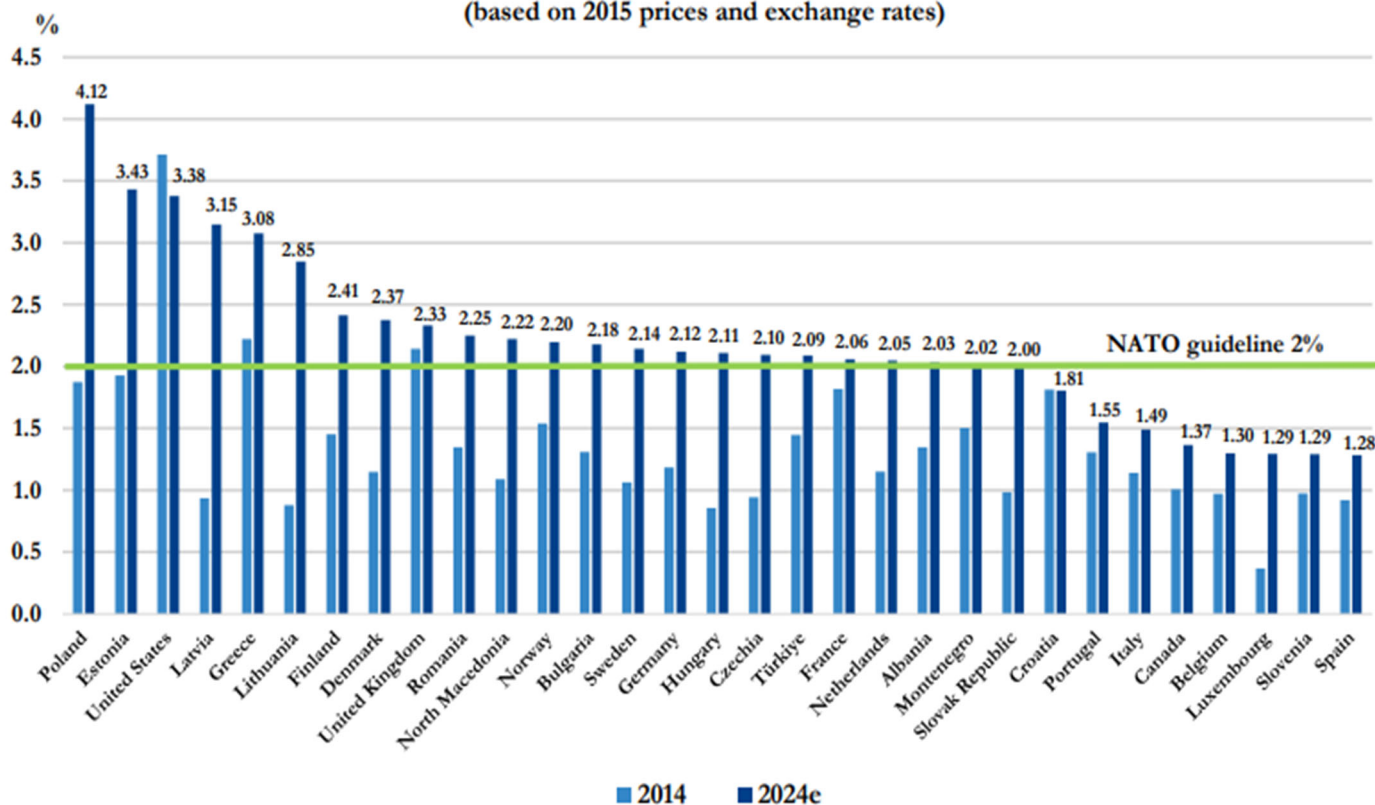
Sotto il primo profilo, il rapporto propone di coordinare **accordi commerciali preferenziali** e **investimenti diretti con Stati ricchi di risorse**, accumulando scorte in aree critiche selezionate e creando **partnership industriali** per garantire la filiera di fornitura di tecnologie chiave. L’azione unitaria tra Stati membri è condizione necessaria per creare una **forte leva di mercato** a beneficio dell’UE nel suo insieme e dei singoli Stati.

Con riguardo al secondo aspetto, ribadendo che la pace resta il primo e principale obiettivo dell'Europa, Draghi sottolinea che le minacce alla sicurezza fisica stanno aumentando e impongono all'Europa di prepararsi a nuovi scenari. L'entità della **spesa militare** dei 27 Stati membri è al **secondo posto al mondo**, ma ciò non si riflette nella capacità industriale di difesa europea, a causa della frammentazione che impedisce lo sfruttamento delle economie di scala.

Come mostrato dal grafico sottostante (dati NATO pubblicati il 17 giugno 2024), alcuni Stati membri della NATO, tra cui l'Italia, non raggiungono la quota del 2% del PIL da dedicare al settore della difesa.

**Graph 4 : Defence expenditure as a share of GDP (%)**

(based on 2015 prices and exchange rates)



Note: Figures for 2024 are estimates.

Il rapporto raccomanda quindi di aumentare i finanziamenti UE **per la ricerca** e di concentrarli su nuovi **programmi a duplice uso** e progetti europei di difesa di interesse comune “per organizzare la necessaria cooperazione industriale”.

Nel rapporto si evidenzia che la frammentazione dell'industria europea della difesa pone due problemi principali: l'**assenza di un'industria di scala** e la **mancata standardizzazione e interoperabilità** di prodotti e **materiali**. L'incremento di spesa per la difesa UE dovrebbe essere accompagnato dall'applicazione di un **principio di "preferenza europea" negli appalti** per orientare verso aziende europee parte della domanda. Si sottolinea inoltre la necessità di sostenere **innovazione e R&S** nel settore della difesa con **iniziative comuni** e, maggiori **finanziamenti europei** e un **coordinamento** a livello dell'UE, in particolare per segmenti produttivi complessi o nuovi come i **droni, missili ipersonici**, armi a energia diretta, applicazioni di **intelligenza artificiale** per la difesa.

### ***Il rapporto Letta***

In occasione del [Consiglio europeo straordinario](#) del 17 e 18 aprile 2024, Enrico **Letta** ha presentato un [rapporto](#) sul **futuro del mercato unico**.

Il rapporto colloca l'analisi dello stato e delle prospettive del mercato unico nel contesto della sua **dimensione geopolitica attuale**, profondamente cambiata rispetto a quando il mercato unico è stato lanciato e che deve necessariamente tenere conto dei grandi cambiamenti degli ultimi anni, incluso l'impatto della pandemia e della guerra in Ucraina.

Il rapporto sostiene tra l'altro che, accanto alla **transizione e all'allargamento**, la **sfida della sicurezza** rappresenti la **terza grande direzione strategica per il prossimo decennio**. Il rafforzamento della sicurezza e della difesa a livello collettivo richiede, a giudizio del rapporto, coerenza e continuità, affrontando il tema della sicurezza in una dimensione globale e quindi coinvolgendo settori come energia, finanza, tecnologia e infrastrutture. In particolare, l'Europa è chiamata a **trasformare la sua capacità industriale in sicurezza e difesa per evitare dipendenze esterne**, come durante la guerra in Ucraina.

Il rapporto sostiene anche che il **finanziamento nel settore della sicurezza deve essere coerente** con la complessità senza precedenti delle **sfide attuali** e gli sforzi devono essere allineati con gli impegni degli Stati membri verso l'Alleanza atlantica.

### ***Il rafforzamento della difesa europea***

Nel **settore della difesa** nel marzo 2022 è stata approvata la [Bussola Strategica](#), un ambizioso piano d'azione volto a **rafforzare la politica di**

**sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030** e che contribuisce all'attuazione della Dichiarazione di Versailles. Il documento formula **proposte concrete** con un **calendario di attuazione** molto preciso, al fine di migliorare la capacità dell'UE di agire con decisione in situazioni di crisi e di difendere la propria sicurezza e i suoi cittadini. La Bussola Strategica è **volta a potenziare l'autonomia strategica dell'UE** e la sua capacità di lavorare con i partner per salvaguardare i suoi valori e interessi. In questo contesto è chiaramente sottolineata **l'importanza delle relazioni transatlantiche** e del **ruolo della NATO** nella difesa collettiva.

La Bussola strategica copre tutti gli aspetti della politica di sicurezza e di difesa ed è strutturata attorno a quattro pilastri: **azione, investimenti, partner e sicurezza.**

#### Azione

L'UE deve essere **capace di rispondere** a qualsiasi situazione, agendo in modo rapido ed energico quando scoppia una crisi, **con i partner se possibile e da soli se necessario**. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare le missioni e operazioni** nel quadro della politica di sicurezza e difesa dell'UE (PSDC) **in ambito civile e militare** conferendo loro mandati più solidi e flessibili, promuovendo un **processo decisionale rapido** e garantendo una maggiore solidarietà finanziaria, favorendo nel contempo una stretta cooperazione con le **coalizioni ad hoc a guida europea**;
- sviluppare una **capacità di dispiegamento rapido dell'UE**, costituita da moduli flessibili e interoperabili, volta a dispiegare rapidamente fino a **5.000 militari** per diversi tipi di crisi;

La capacità di dispiegamento rapido si dovrebbe basare **sulla base dell'esperienza dei gruppi tattici dell'UE** (*già operativi, ma mai utilizzati*).

- **rafforzare le strutture di comando e controllo**, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta e aumentare la prontezza e cooperazione attraverso esercitazioni periodiche.

#### Sicurezza

Occorre **potenziare la capacità di prevenire le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i cittadini**. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare le capacità di intelligence** per migliorare la conoscenza situazionale e la previsione strategica;
- creare un **pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride**;

- sviluppare la **politica dell'UE in materia di ciberdifesa**;
- rafforzare le azioni nel **settore marittimo** estendendo le presenze marittime coordinate ad altre zone, a cominciare dalla **regione indo-pacifica**;
- sviluppare una **strategia spaziale dell'UE** per la sicurezza e la difesa.

### Investimenti

È necessario **investire di più** e meglio nelle capacità e nelle **tecnologie innovative**, colmare le lacune strategiche e **ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali**. A tal fine, si prevede di:

- **spendere di più e meglio** e migliorare i processi di **sviluppo e pianificazione** delle capacità;
- cercare **soluzioni comuni per sviluppare capacità di prossima generazione in tutti i settori operativi**;
- **sfruttare la cooperazione strutturata permanente** e il **Fondo europeo per la difesa** per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia e investire nell'innovazione tecnologica nonché **creare un nuovo polo di innovazione** in seno all'**Agenzia europea per la difesa**.

### Partner

Occorre **rafforzare la cooperazione con i partner** per affrontare minacce e sfide comuni. A tal fine, si prevede di:

- **rafforzare i partenariati multilaterali** con la NATO e le Nazioni Unite e la cooperazione con i **partner regionali**, tra cui l'UA, l'OSCE e l'ASEAN;
- rafforzare la **cooperazione con i partner bilaterali** che condividono gli stessi valori e interessi e sviluppare **partenariati su misura nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale e meridionale, in Africa, in Asia e in America latina**;
- creare un **forum di partenariato dell'UE in materia di sicurezza e difesa** per collaborare più strettamente con i partner per fronteggiare sfide comuni.

### **Relazioni con la Cina**

Per quanto riguarda in particolare lo sviluppo delle **relazioni con la Cina**, nelle ultime [conclusioni](#) del Consiglio europeo in proposito - adottate nella scorsa legislatura europea, nella riunione del **29 e 30 giugno 2023** - il Consiglio europeo aveva:

- ribadito **l'approccio strategico multiforme dell'UE nei confronti della Cina**, in base al quale quest'ultima è contemporaneamente un **partner, un concorrente e un rivale sistemico**;
- affermato che l'Unione europea **continuerà a dialogare con la Cina** per affrontare sfide globali e la incoraggia a intraprendere un'azione più ambiziosa in materia di **cambiamenti climatici e biodiversità, preparazione sanitaria e alle pandemie, sicurezza alimentare, prevenzione delle catastrofi, alleviamento del debito e assistenza umanitaria**;
- indicato che l'Unione europea si adopererà per **assicurare condizioni di parità, affinché le relazioni commerciali ed economiche siano equilibrate, reciproche e mutualmente vantaggiose**. In linea con l'agenda di Versailles, l'Unione europea continuerà a **ridurre le dipendenze e le vulnerabilità critiche**, anche nelle sue catene di approvvigionamento, e provvederà a ridurre i rischi e a diversificare ove necessario e opportuno. **L'Unione europea non intende procedere a un disaccoppiamento né chiudersi in sé stessa**;
- ribadito che, in qualità di membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la **Cina ha una particolare responsabilità nel difendere l'ordine internazionale basato su regole**, la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale. Pertanto, il Consiglio europeo invita la Cina a esercitare pressioni sulla Russia affinché quest'ultima metta fine alla sua guerra di aggressione e ritiri immediatamente, completamente e senza condizioni le sue truppe dall'Ucraina;
- affermato che il **Mar cinese orientale e il Mar cinese meridionale rivestono un'importanza strategica per la prosperità e la sicurezza regionali e globali**. L'Unione europea è preoccupata per le crescenti tensioni nello stretto di Taiwan. Il Consiglio europeo si oppone a qualsiasi tentativo unilaterale di modificare lo status quo ricorrendo alla forza o alla coercizione e riconferma la politica coerente dell'UE di "un'unica Cina";
- ribadito che l'impegno dell'Unione europea a favore della **promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali**. Il Consiglio europeo si compiace della ripresa del dialogo sui diritti umani con la Cina. Ribadisce le sue preoccupazioni riguardo ai lavori forzati, al trattamento dei difensori dei diritti umani e delle persone appartenenti a minoranze, alla situazione in Tibet e nello Xinjiang, come anche al

rispetto degli impegni precedentemente assunti dalla Cina in relazione a Hong Kong.

In relazione ai **rapporti con la Cina**, in occasione del Forum mondiale per la transizione energetica di Davos e più di recente, nel [discorso alla Conferenza degli ambasciatori dell'UE](#) dello scorso 4 febbraio, la **Presidente von der Leyen** – con un approccio di maggiore apertura rispetto alle ultime conclusioni sulla Cina del Consiglio europeo del giugno 2023 (*v. supra*) - ha espresso la necessità di **rilanciare il rapporto con il paese asiatico** ricordando l'importanza commerciale che esso riveste per l'Unione rappresentando circa il 9% delle esportazioni e oltre il 20% delle importazioni totali dell'UE, evocando la possibilità di **approfondire le relazioni in modo costruttivo**, continuando a ridurre i rischi connaturati alle relazioni economiche, per **trovare soluzioni di reciproco interesse** che espandano i legami commerciali e di investimento.

### **La relazione della Commissione affari esteri del PE sul rapporto annuale 2024 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune**

La **Commissione affari esteri (AFET) del Parlamento europeo** ha approvato il **30 gennaio 2025 la relazione** - presentata del relatore on. **David McAllister** (PPE, Germania) - sul **rapporto annuale 2024 sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC)**.

La relazione sarà esaminata dalla plenaria del Parlamento europeo, che dovrebbe approvare una risoluzione in una delle prossime sessioni plenaria.

Nella relazione, la Commissione affari esteri del PE formula, in particolare per quanto riguarda gli **obiettivi della politica estera e di sicurezza dell'UE per il 2025**, le seguenti osservazioni e raccomandazioni:

#### *Guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina*

In riferimento **alle conseguenze globali derivanti dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina**, che ha comportato una destabilizzazione dell'architettura di sicurezza europea, si indica la necessità di **rafforzare la capacità dell'UE di sostenere le istituzioni democratiche territorialmente prossime**, esprimendo **preoccupazione per la crescente cooperazione tra i regimi autocratici** ed esortando il Consiglio ad imporre



misure restrittive nei confronti dei Paesi che forniscono alla Russia beni militari, come la Corea del Nord, o sostegno di altro tipo, come la Bielorussia.

**L'UE dovrebbe rafforzare il sostegno militare, umanitario ed economico all'Ucraina** al fine di consentirle di ristabilire il pieno controllo all'interno dei suoi confini, sottolineando la necessità di rafforzare la capacità di difesa aerea e di superficie, **revocando le restrizioni sull'uso dei missili a lungo raggio *Taurus* contro obiettivi militari in Russia.**

Gli Stati membri dovrebbero **rafforzare l'efficacia dei pacchetti di sanzioni** adottati contro la Russia e la Commissione a perseguire le società europee che aggirano i divieti imposti. La Relazione invita la Commissione europea **a stabilire un regime giuridico per la confisca dei beni statali russi congelati dall'EU** e ad estendere le sanzioni a tutti i beni dello Stato russo al fine di utilizzarli per compensare l'Ucraina dai danni causati dalla guerra. Si individua la necessità di **avanzare proposte per evitare blocchi da parte di un governo in relazione alla decisione di finanziamento dell'*European Peace Facility* (EPF)**, quale strumento principale dell'UE a sostegno degli aiuti militari all'Ucraina.

La Relazione **condanna il partenariato "senza limiti" tra Russia e Cina**, in particolare l'impegno a rafforzare i **reciproci legami militari**, e accoglie con favore la decisione del Consiglio di imporre sanzioni alle aziende cinesi per il loro sostegno alla Russia. Esprime, inoltre, **preoccupazione per il sabotaggio di infrastrutture marittime strategiche** da parte dei due Paesi, invitando l'UE a prevedere efficaci sistemi di monitoraggio e sorveglianza per garantirne la protezione.

Si sollecita una maggiore attenzione verso **l'attività delle flotte ombra russe** le quali, oltre a violare le sanzioni, costituiscono una rilevante minaccia ecologica, e di considerare l'inserimento di **sanzioni mirate** nel prossimo pacchetto di sanzioni, e invita la Commissione e il Consiglio a designare il **gruppo militare *Wagner*** come organizzazione terroristica.

Esprimendo **sostegno alla formula di pace in dieci punti** presentata dal Presidente **Zelensky** e sottolineata la **necessità che qualsiasi iniziativa diplomatica** volta alla fine della guerra **consideri le volontà del governo ucraino**, si indica che l'Unione debba assumere **impegni di sicurezza nei confronti dell'Ucraina** e agire per la creazione di uno **speciale tribunale internazionale** per perseguire i crimini commessi dalla *leadership* russa.

La Relazione ritiene infine che l'**adesione dell'Ucraina e della Moldavia all'UE rappresenti un investimento reciprocamente vantaggioso** ed esorta l'Alto rappresentante a rafforzare il partenariato con i due Paesi.

### Medio oriente

In riferimento **ai conflitti e alle attività di pace in Medio Oriente**, si afferma il **diritto di Israele a difendersi**, come sancito dal diritto internazionale, ricordando **l'obbligo di proteggere la popolazione civile**, esprimendo preoccupazione per l'azione militare sproporzionata delle Forze di Difesa israeliane nella Striscia di Gaza, in Cisgiordania e in Libano.

La relazione ribadisce il **sostegno dell'UE alla soluzione a due Stati**, sulla base dei confini del 1967, ma afferma come non possa esserci nessuna prospettiva di pace e stabilità finché *Hamas* e altri gruppi terroristici svolgeranno un ruolo nella Striscia di Gaza. Il documento **sostiene il piano di pace in tre fasi proposto dal Presidente Biden** e sottolinea il ruolo fondamentale degli Accordi di Abramo per la normalizzazione dei rapporti tra gli attori regionali coinvolti.

Supportando una soluzione alla questione dei rifugiati palestinesi, si considera **fondamentale il ruolo svolto dall'Agenzia UNRWA** delle Nazioni Unite nel fornire aiuti umanitari ai civili. A riguardo, si nota con favore il recente accordo sul cessate il fuoco e i progressi compiuti in relazione al rilascio degli ostaggi.

In riferimento all'intera area e alle crescenti tensioni tra gli attori coinvolti, si invita l'Alta rappresentante a **presentare una strategia globale per il Medio Oriente per aumentare la presenza dell'UE nella regione** e promuovere la stabilità. Tale strategia dovrebbe riflettersi all'interno del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione per avere un impatto tangibile.

Si **condanna il ruolo destabilizzante del regime iraniano** e della sua rete di attori regionali nell'area ed invita il Consiglio e l'Alta rappresentante ad aggiungere *Hezbollah* nell'elenco delle organizzazioni terroristiche, sollecitando inoltre l'Alta rappresentante a presentare una **strategia riveduta nei confronti dell'Iran**, considerando con preoccupazione i recenti sviluppi della sua capacità nucleare.

Allo stesso modo, si critica gli attacchi contro la Forza delle Nazioni Unite in Libano da parte dell'esercito israeliano e di *Hezbollah* e gli attacchi degli

*Houthi* contro navi commerciali nel Mar Rosso, chiedendo un'azione dell'EU per garantire la libertà di navigazione in una delle aree più critiche del mondo.

**Relativamente alla Siria**, la relazione ribadisce il suo sostegno alla popolazione e, sottolineando la necessità di intensificare gli aiuti umanitari, invita le parti coinvolte nella transizione politica a guidare il Paese verso un **modello che garantisca la rappresentanza e la parità dei diritti** delle donne e delle minoranze. La Relazione invita la Commissione europea a organizzare la **nona Conferenza di Bruxelles sulla Siria**, al fine di **elaborare un piano per il sostegno dell'UE alla ricostruzione del Paese**, ed esorta l'Alto rappresentante a presentare al Consiglio un **piano d'azione per l'alleggerimento**, rapido ma reversibile, **delle sanzioni legate al precedente regime**.

#### Processo decisionale

La Relazione sostiene che il **requisito dell'unanimità** nei settori relativi alla PESC **dovrebbe essere riconsiderato, anche in prospettiva di un futuro allargamento dell'UE** e tenendo conto che singoli Stati hanno utilizzato il loro diritto di veto per ritardare il processo decisionale o vanificare una politica comune, invitando il Consiglio a **passare in maniera graduale al voto a maggioranza qualificata** per i **settori della PESC che non hanno implicazioni militari o di difesa** e, in attesa della modifica, ad **esplorare strumenti vigenti, come l'astensione costruttiva**, per aumentare la capacità decisionale.

#### Cooperazione con i principali partner

Si osserva la **tendenza al multipolarismo** nelle relazioni tra Stati e come il contesto geopolitico in cui l'UE opera sia oggi caratterizzato da una radicale incertezza e da un modello basato sulla competizione. In questo quadro, l'UE e gli Stati membri devono **sostenere una riforma istituzionale delle Nazioni Unite e del Consiglio di sicurezza dell'ONU** volta a limitare l'uso del potere di veto e a ridefinirne la composizione in modo da rispecchiare l'attuale realtà geopolitica, anche attraverso **l'istituzione di un seggio permanente per l'UE**.

La relazione esprime preoccupazione per la **crescente adesione al gruppo BRICS**, che attualmente comprende il 45% della popolazione mondiale. Tale

cooperazione, osserva, **fornisce alla Russia i mezzi per aggirare le sanzioni e consente alla Cina di estendere la sua influenza.**

Tra gli obiettivi per il 2025, viene ricordata l'importanza di un partenariato costruttivo con il **Regno Unito** e la necessità di discutere di una relazione più forte in materia di politica estera e di sicurezza. Allo stesso modo, si osserva come le **relazioni transatlantiche tra UE e Stati Uniti restino strategiche** per gli Stati membri e invita la Commissione europea a promuovere legami più stretti **prevedendo vertici regolari UE-USA** per dare un impulso alla futura cooperazione anche **attraverso la diplomazia parlamentare transatlantica.**

La Relazione ribadisce la necessità che gli Stati membri rendano effettivo il concetto di **autonomia strategica** e che, a tal fine, effettuino **investimenti collettivi e coordinati nella loro sicurezza** con l'obiettivo di realizzare una **Unione europea di Difesa** che sia interoperabile e complementare con la NATO, ma che possa **agire in modo indipendente.**

A livello geopolitico, si ritiene che **il centro di gravità dell'ordine globale** si stia progressivamente spostando **verso l'Indo-Pacifico** e che l'UE debba, per questo, **rafforzare il suo ruolo nella regione.** In questo contesto, il partenariato tra UE e Giappone potrebbe fornire un modello di proficuo rapporto bilaterale. Nell'attuale situazione, **l'interesse comune dell'UE e dell'India** a garantire sicurezza e sviluppo appare in aumento. Per questo motivo, si invitano gli Stati membri ad espandere la cooperazione con l'India in settori chiave come i cambiamenti climatici, le nuove tecnologie e le politiche commerciali e di sicurezza, con particolare riferimento all'evoluzione della presenza cinese nell'Indo-Pacifico. La Relazione sottolinea altresì la necessità di impegnarsi con **l'India per quanto riguarda la sua dipendenza militare dalla Russia.**

Relativamente alla **Cina**, viene ricordato l'impegno dell'UE nei confronti della politica "**Una sola Cina**", come **uno dei principi cardine** delle relazioni. Si riconosce altresì **l'importanza di Taiwan come partner commerciale** fondamentale in relazione alle catene di approvvigionamento globali. In questo quadro, si **condannano le provocazioni militari contro Taiwan** e si ribadisce il rifiuto di qualsiasi cambiamento unilaterale dello *status quo* nello Stretto di Taiwan raggiunto con la forza o la coercizione.

La relazione esprime inoltre **preoccupazione per i cambiamenti nella postura interna e militare della Cina** in seguito al 20° congresso nazionale del Partito comunista cinese. A giudizio della Commissione AFET, l'UE e

gli Stati membri devono **rivedere la strategia nei confronti della Cina** in modo da considerare le politiche interne più oppressive, la politica estera più assertiva e **l'uso della coercizione economica come mezzo di pressione**. Anche in settori strategici dell'Unione, come la produzione delle batterie, la Relazione esprime preoccupazione per la **crescente penetrazione economica cinese**, sottolineando la necessità di **proseguire nella politica di *de-risking***. Nel complesso, le sfide derivanti dall'ascesa della Cina come attore globale devono affrontarsi, secondo il documento, nel rispetto del principio **“cooperare dove possibile, competere dove indispensabile e confrontarsi dove è necessario”**.

**In relazione al bacino del Mediterraneo**, la relazione sottolinea l'interesse alla stabilità e alla sicurezza e invita la Commissione europea a **presentare un nuovo patto per il Mediterraneo**, anche al fine di **stringere nuovi protocolli d'intesa** volti a promuovere la prosperità e la difesa dei diritti umani, a condizione di cooperare in materia di migrazione.

#### *Rafforzamento dell'UE nell'azione esterna*

in riferimento **al ruolo dell'UE all'estero**, la Relazione **richiede di distinguere in maniera chiara le competenze** dell'Alto rappresentante, del Presidente della Commissione europea e del Presidente del Consiglio europeo **per quanto riguarda l'azione e la rappresentanza esterna dell'UE**, in modo che l'azione esterna dell'Unione sia percepita dai *partner* come coerente. La relazione chiede che il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) venga rafforzato mediante la fornitura di adeguate risorse finanziarie e umane per consentire all'UE di essere preparata alle sfide globali.

La relazione afferma, infine, **il ruolo fondamentale che il Parlamento europeo svolge all'interno dei confini della PESC** in virtù del **potenziale della diplomazia parlamentare per coinvolgere i principali attori politici e facilitare la *governance***.



## LE SPESE PER LA DIFESA IN AMBITO NATO (A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI)

Nel corso del Summit NATO del 2014 in Galles gli Stati membri della Nato hanno assunto l'impegno di incrementare le proprie spese per la difesa fino al raggiungimento dell'obiettivo del 2% delle spese per la difesa rispetto al PIL.

Nel vertice NATO di luglio 2023 è stato confermato l'impegno ad aumentare la spesa nel settore della difesa, affinché entro il 2028 esse siano pari al 2 per cento del PIL.

**Il Documento programmatico pluriennale per la Difesa (DPP) per il triennio 2024-2026** - trasmesso alle Camere il 12 settembre 2024 - ribadisce che **la NATO resta un imprescindibile punto di riferimento per l'Italia**, in termini di valori condivisi, dissuasione, deterrenza e difesa. L'approccio nazionale è per una NATO pronta ad affrontare le sfide globali, che tenga conto di ogni tipo di minaccia in tutte le direzioni strategiche.

Anche nel **Piano Strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029** - trasmesso dal Governo alle Camere il 27 settembre 2024 - risulta all'azione "III.3.4. Il rafforzamento della capacità di difesa comune" l'obiettivo di sviluppo e rafforzamento della capacità di difesa comune europea mediante **l'incremento della spesa per la difesa rispetto al PIL fino al raggiungimento dell'obiettivo del 2%**.

### L'Italia e la NATO

L'Italia è uno dei 12 Paesi fondatori della NATO, istituita nel 1949 con il Trattato di Washington, firmato da Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti d'America.

L'Italia ha sempre svolto un ruolo propulsivo in seno all'Alleanza, specialmente nel corso delle numerose crisi che hanno caratterizzato il periodo della Guerra Fredda, mostrando piena aderenza ai principi di unità e solidarietà.

Nel corso degli ultimi 30 anni la NATO ha visto la propria struttura interna e le proprie finalità trasformate.

Dalla logica bipolare della Guerra Fredda si è passati ad un concetto di sicurezza integrata in cui l'Italia è fortemente impegnata non solo nella partecipazione alle attività di deterrenza e difesa, alle operazioni e missioni NATO nel mondo ma anche a rafforzare le relazioni di partenariato della NATO con i paesi del [Partenariato per la Pace](#) (PfP), del [Dialogo Mediterraneo](#), dell'[Iniziativa di Cooperazione di Istanbul](#) e con i cosiddetti "[Partners across the globe](#)", così come le altre organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Unione europea, OSCE, ecc.).

Dall'Afghanistan al Kosovo, dall'Iraq alla Libia, passando per le azioni di contrasto alla pirateria, fino ad arrivare alla lotta al terrorismo internazionale, l'Italia non ha mai mancato di fornire il suo apporto in termini di risorse economiche ed umane alle principali [missioni e operazioni della NATO](#), soprattutto alla luce del ruolo cruciale che essa assume nell'assicurare stabilità ai confini dell'Alleanza, operando attivamente in tutto il bacino del Mediterraneo, nei Balcani e in Medio Oriente.

Nello specifico, sul versante delle operazioni, l'Italia ha sostenuto con convinzione le missioni in Bosnia degli anni '90, in Afghanistan (2001-2021) e continua il proprio importante impegno in [Iraq](#) ed in [Kosovo](#). Oggi, l'Italia conferma la propria funzione cruciale nell'area mediterranea, anche grazie alla costituzione dell'[Hub per il Sud](#) presso il [Comando Interforze Alleato di Napoli](#), con funzioni fondamentali di monitoraggio e raccolta di informazioni strategiche sul versante meridionale. Svolge inoltre un ruolo basilare nell'ambito delle operazioni di Air Policing su diversi fronti, tra cui Balcani, Paesi Baltici e Islanda.

L'Italia ospita sul suo territorio numerose strutture integrate dell'Alleanza, tra cui:

- [Allied Joint Force Command, Napoli](#) – Uno dei tre JFC della NCS, ubicato presso Lago Patria (NA). La missione del comando è preparare, pianificare e condurre operazioni militari al fine di preservare la pace, la sicurezza e l'integrità territoriale degli Stati membri dell'Alleanza in tutta l'Area di responsabilità (AOR) del SACEUR e oltre. Dal Chief of Staff di JFC NP dipende il [NATO Strategic Direction-South HUB](#), concepito per aumentare la comprensione da parte della NATO delle dinamiche regionali del Nord Africa, del Medio Oriente, del Sahel, del Sub-Sahara e delle aree adiacenti, attraverso una rete di esperti e organizzazioni locali nella regione, al fine di identificare e analizzare sfide comuni e opportunità di cooperazione che influenzano la stabilità e la sicurezza.



- [NATO Defense College, Roma](#) – Istituto di formazione ubicato in Roma la cui missione è contribuire all'efficacia e alla coesione dell'Alleanza principalmente attraverso l'istruzione di alto livello, sulle questioni di sicurezza transatlantica, resa possibile dalla ricerca su questioni rilevanti per l'Alleanza e sostenuta dall'impegno con alleati, partner ed entità non NATO (NNE), con un approccio a 360 gradi.
- [Multinational CIMIC Group, Motta di Livenza \(TV\)](#) – La missione del Gruppo CIMIC multinazionale è essere pronto a dispiegarsi su ordine di SACEUR, in un'area di operazioni designata, per il sostegno e la rotazione, per operazioni prolungate e per intraprendere operazioni militari congiunte in tutto lo spettro operativo per quanto attiene al suo ruolo relativo alla cooperazione civile e militare.
- [DACCC Deployable Air Command and Control Centre, Poggio Renatico \(FE\)](#) – Il Centro di comando e controllo aereo dispiegabile, con sede a Poggio Renatico nel nord Italia, fornisce una capacità dispiegabile di sorveglianza e controllo delle operazioni aeree dell'Alleanza. La sua missione è preparare elementi per il dispiegamento operativo in tutto il mondo e, insieme ai CAOC, fornire esperti ben addestrati e specializzati per incrementare la capacità del comando aereo alleato durante le operazioni e le esercitazioni alleate.
- [NATO Rapid Deployable Corps Italy, Solbiate Olona \(VA\)](#) – La missione di NRDC-ITA è essere pronto a dispiegarsi come Corpo d'Armata, Comando della componente terrestre o HQ della Joint Task Force per operazioni congiunte (Land Heavy) sotto il comando della NATO, dell'UE o di una coalizione, per condurre o sostenere missioni in tutto lo spettro operativo, sia all'interno che oltre l'area di responsabilità della NATO per la difesa collettiva del territorio dell'Alleanza o per perseguire gli interessi di sicurezza dell'Alleanza, dell'UE o della coalizione.
- [Centre for Maritime Research and Experimentation, La Spezia](#) – Organo esecutivo del NATO's Science and Technology Organization la cui missione è organizzare e condurre ricerca scientifica e sviluppo tecnologico nel dominio marittimo, fornendo soluzioni scientifiche innovative, testate sul campo per rispondere alle esigenze di sicurezza e difesa dell'Alleanza.

Sono stati inoltre accreditati in Italia alcuni Centri di Eccellenza dell'Alleanza: il [Modelling and Simulation Center di Roma](#), il [Security Force](#)

[Assistance](#) di Cesano (RM) e lo [Stability Policing Centre of Excellence di Vicenza](#).

Fonte: [Rappresentanza permanente d'Italia presso la NATO](#)

## Il "burden sharing" NATO

La tematica del *burden sharing*, ovvero del rispetto degli impegni assunti in occasione del Summit NATO tra Capi di Stato e di Governo, svoltosi in Galles nel settembre 2014, poi ribaditi a Varsavia nel 2016 con il cosiddetto *Defence Investment Pledge* (DIP), continua a rappresentare una delle questioni politiche centrali del dibattito che si sviluppa in seno all'Alleanza Atlantica.

Il **Burden sharing** richiede, infatti, lo sforzo di ciascuna Nazione Alleata a tendere, **entro il 2024**, al raggiungimento dei seguenti obiettivi (cd. "le tre C"):

- **2%** delle **spese per la difesa rispetto al PIL** ("*cash*");
- **20%** della quota del budget della Difesa **da destinare agli investimenti** ("*capabilities*");
- contributo a **missioni, operazioni** ed altre attività ("*contributions*").

Per verificare il raggiungimento dei primi due obiettivi, la Difesa è chiamata a fornire annualmente alla NATO i dati finanziari che rappresentano il proprio bilancio (cd. "**Bilancio della Difesa in chiave NATO**") elaborato in base a parametri e criteri indicati dall'Alleanza, affinché i dati siano **omogenei** e quindi **comparabili** con quelli di tutti i Paesi appartenenti all'Alleanza stessa, nell'ambito della NATO *Defence Planning Capability Survey* (ossia un questionario con cui la NATO chiede ai Paesi di fornire risposta circa le attività di *Policy*, sviluppo capacitivo e pianificazione finanziaria associata al conseguimento dei *capability target* assegnati ai Paesi).

Per quanto attiene il complessivo volume finanziario da prendere a riferimento, **il bilancio integrato in chiave NATO si discosta dal bilancio integrato della Difesa** in quanto, rispetto a quest'ultimo:

- con riferimento alla spesa per la **Funzione Sicurezza** indicata nel bilancio della Difesa, tiene in considerazione la quota parte afferente al

personale dell'Arma dei **Carabinieri impiegabile presso i Teatri Operativi del fuori Area;**

- detrae dalle Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria l'importo relativo all'Arma dei Carabinieri, **ad eccezione della quota parte impiegabile presso i Teatri Operativi;**
- aggiunge l'importo della **spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS.**

Si ricorda che del bilancio **integrato**, sia in chiave NATO che della Difesa, fanno parte:

- l'importo relativo al finanziamento di selezionati **programmi della Difesa da parte del MiSE;**
- il finanziamento relativo alla partecipazione del contingente militare italiano alle **missioni internazionali**, le cui risorse sono allocate in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e delle finanze (legge n. 145/2016).

### ***Gli obiettivi NATO nel Documento programmatico pluriennale della Difesa per il triennio 2024-2026***

Il [DPP 2024-2026](#) riporta dati in merito al bilancio della Difesa in chiave NATO, quale rappresentazione del bilancio elaborato in base a parametri e criteri indicati dall'Alleanza. Il DPP ricorda, infatti, che la Difesa è chiamata annualmente, in ambito internazionale, a fornire, secondo formati standardizzati, i propri dati finanziari inerenti al budget e alla diversa allocazione delle risorse all'interno dello stesso.

Per quanto attiene il complessivo volume finanziario da prendere a riferimento, il budget in chiave NATO si discosta dal bilancio della Difesa in quanto, rispetto a quest'ultimo si:

- detrae l'intero importo della Funzione Sicurezza, presente nel bilancio della Difesa, ad esclusione della quota parte afferente al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile presso i Teatri Operativi del Fuori Area;
- detrae dalle Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria l'importo afferente all'Arma dei Carabinieri, a meno della quota parte impiegabile presso i Teatri Operativi;

- aggiunge l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS, includendo solo la quota deployable del personale dell'Arma dei Carabinieri;
- aggiunge l'importo relativo al finanziamento di selezionati programmi della Difesa da parte del MIMiT (che risulta già incluso nel bilancio integrato della Difesa);
- aggiunge il finanziamento relativo alla partecipazione del contingente militare italiano alle missioni internazionali (che risulta già incluso nel bilancio integrato della Difesa).

La più recente previsione per il bilancio NATO 2024 ammonta a **31.957 M€**.

Riguardo all'obiettivo del 2% (componente "*cash*") il DPP fa presente che l'Italia conferma l'obiettivo nazionale di conseguire progressivamente la percentuale di **almeno il 2% delle spese per la difesa sul PIL nel 2028** e di aver presentato al riguardo, alla Ministeriale NATO di giugno, una situazione che evidenzia:

- un incremento dei valori assoluti del Budget Difesa, coerentemente con il trend registrato dal 2019;
- un poco significativo calo del rapporto budget per la difesa/PIL per il 2024, da imputare alle ultime stime in rialzo del PIL nazionale;
- il soddisfacimento dei requisiti delle componenti *Capabilities* e *Contribution*.

Per quanto riguarda la componente Cash, il valore del budget Difesa/PIL, che nel 2023 si era attestato sull'1,50%, per il 2024 prevede una stima pari all'**1,49%**. Un dato in ulteriore calo si prevede nel 2025 e nel 2026, con una percentuale dell'1,44%.

Si confermano dunque le difficoltà nel conseguire gli impegni assunti sin dal 2014 con il Defence Investment Pledge, nonostante il rifinanziamento, per il quarto anno consecutivo, del "Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di Difesa nazionale" che prevede una assegnazione in Legge di Bilancio 2024-2026 di 22,5Mld€ nei prossimi 15 anni, per favorire lo sviluppo dello Strumento con migliore spessore finanziario, stabilità e profondità temporale. Mentre nel 2024 23 Alleati conseguono il 2% del rapporto budget per la difesa/PIL, superandolo nella maggioranza dei casi, l'Italia rimane ancora lontana dal parametro del 2%.

Anche l'Investimento - rileva il DPP - risente ormai del sotto-finanziamento, collocandosi ben al di sotto della media dei Paesi NATO che superano il 30% del rapporto budget per l'investimento/budget per la difesa. È comunque confermato il superamento della soglia del 20%, prevedendo prospetticamente valori pari al **22,08% per il 2024**, al 24,30% per il 2025 e al 24,67% per il 2026.

Il DPP fa presente che le stime non considerano, tra l'altro, **il probabile rifinanziamento del Fondo investimenti per la difesa** e inoltre, riguardo al trend negativo della componente "cash", sottolinea che il parametro è comunque previsionale e dovuto principalmente al fatto che **il PIL Nazionale è previsto in crescita**.

In merito ai contributi operativi ("*contributions*"), le Forze Armate italiane continueranno ad assicurare una significativa partecipazione sia per quanto riguarda le operazioni e le attività della NATO, sia per le attività connesse alla postura di deterrenza e difesa.

## Dossier

[Il vertice della NATO di Vilnius \(11 e 12 luglio 2023\)](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-18553/il-vertice-della-nato-vilnius-11-e-12-luglio-2023.html>

## Il rapporto tra spese militari e PIL

In relazione **all'obiettivo della quota 2%** del Pil in spesa per la difesa, i Paesi che secondo le prime stime NATO ([report](#) del 17 giugno 2024) riferite al **2024** hanno raggiunto questa soglia **sono ventitrè (su 31)**, in netto incremento rispetto agli undici dello scorso anno.

Oltre agli Stati Uniti (3,38%), sono in linea con l'obiettivo del 2%: la Polonia (4,12%), l'Estonia (3,43%), la Lettonia (3,15%), la Grecia (3,08%), la Lituania (2,85%), la Finlandia (2,41%), la Danimarca (2,37%), il Regno Unito (2,33%), la Romania (2,25%), la Macedonia del Nord (2,22%), la Norvegia (2,20%), la Bulgaria (2,18%), la Svezia (2,14%), la Germania (2,12%), l'Ungheria (2,11%), la Repubblica Ceca (2,10%), la Turchia (2,09%), la Francia (2,06%), i Paesi Bassi (2,05%), l'Albania (2,03%), il Montenegro (2,02%) e la Slovacchia (2,00%).

Nel 2022 hanno raggiunto questa soglia sette Paesi e nel 2021 otto.

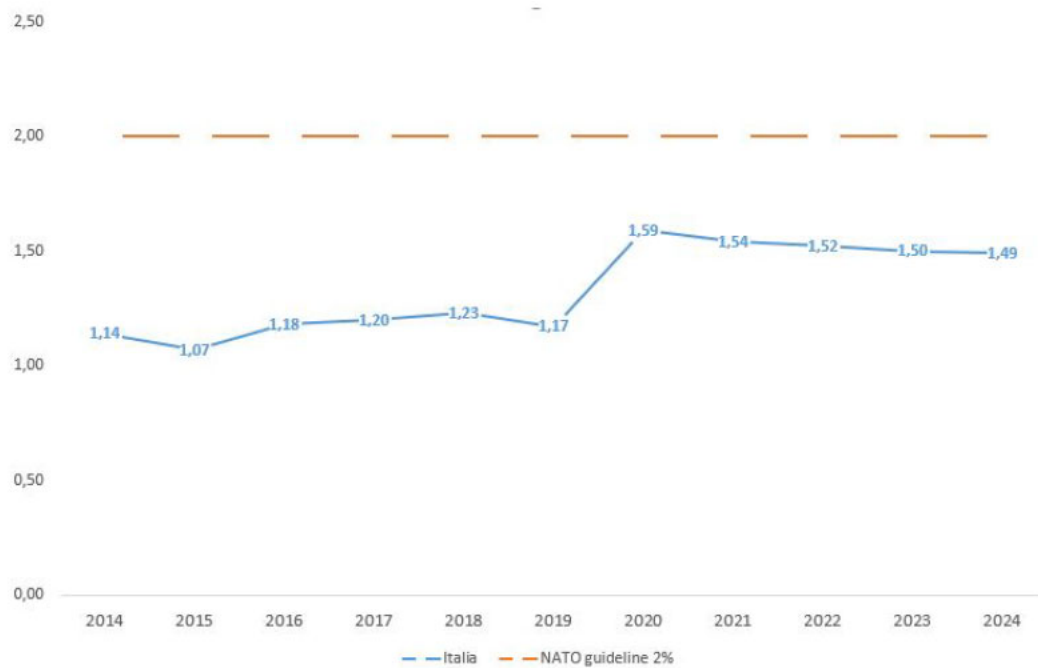
Secondo il richiamato [report](#) NATO, il rapporto tra spese militari e PIL in Italia **nel 2024** è pari all'**1,49%** del PIL (cfr. *infra* grafico n. 1). Nel 2023 il rapporto era dell'1,50%. (verificare differenza 2022 tra dati precedente tema e dati report 2024)

Si segnala che la richiamata percentuale contenuta nel *report* della Nato **non è comparabile con analoghe valutazioni svolte in ambito nazionale, europeo ed internazionale** e ciò in quanto, come evidenziato anche nel [Documento Programmatico Pluriennale per la Difesa relativo al periodo 2022/2024](#), il complessivo volume finanziario preso in considerazione in ambito NATO (ovvero il cosiddetto *budget* della Difesa in chiave NATO) viene individuato sulla base di **parametri e criteri propri dell'Alleanza**, affinché, nell'ambito della c.d. *Defence Planning Capability Survey*, i dati finali siano **omogenei** e quindi **comparabili** con quelli di tutti i Paesi appartenenti all'Alleanza stessa.

La NATO chiede di compilare appositi prospetti nei quali i volumi finanziari sono aggregati in base a specifiche categorie di spesa (Equipment, Personnel, Infrastructure, Other), raggruppati, in base ad un criterio precipuamente oggettivistico, in quattro macro-aree (Operating costs-spese di personale e di esercizio, Procurement and construction-acquisizione sistemi d'arma e infrastrutture militari, Reserch and development-ricerca e sviluppo, other expenditure). Come evidenziato dall'amministrazione le categorie NATO non sempre hanno una chiara e completa corrispondenza con quelle presenti nel bilancio nazionale, sicché, per trovare tale correlazione, si avvale degli aggregati elaborati utilizzando i codici della Pianificazione Tecnico-Finanziaria (PTF, ripartizione per materia dei volumi di bilancio), che, attraverso opportuni filtri, consentono le associazioni all'interno delle categorie previste richieste dalla NATO. (Relazione Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato 2023, Vol. II, pag. 134).

Il grafico che segue mostra la serie storica 2014-2024 del rapporto tra spese militari e PIL in Italia in relazione all'obiettivo NATO del 2%.

**Grafico 1: Spese per la difesa in percentuale del PIL in Italia (2014-2024)**



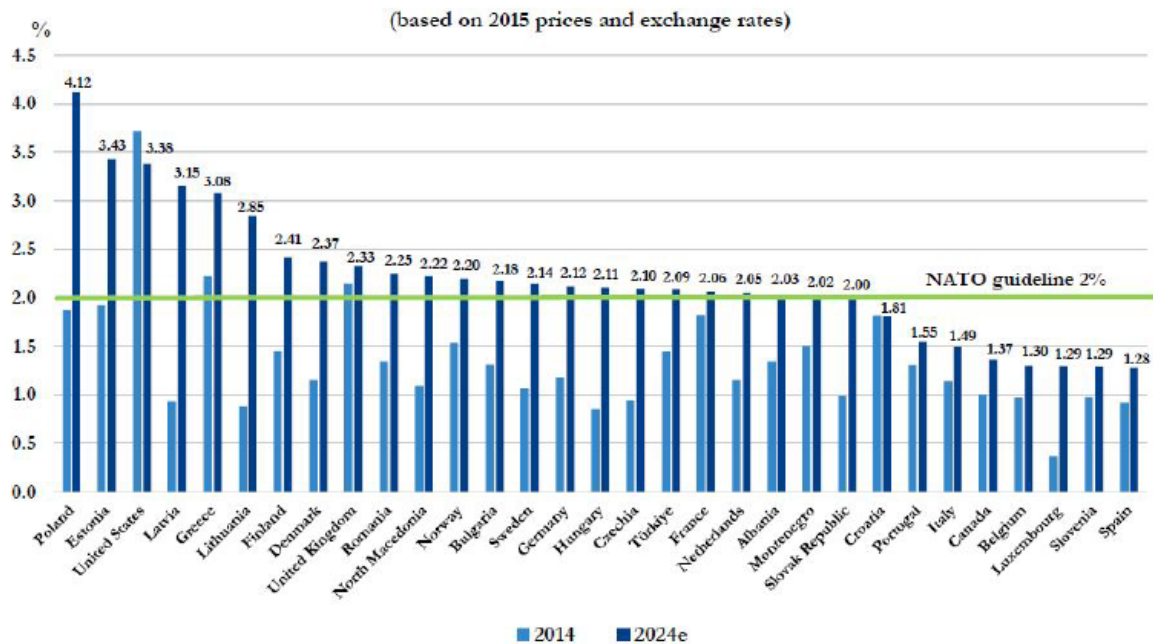
Nota: Dati 2023 e 2024 stimati.

Fonte: elaborazione Servizio Studi - Dipartimento Difesa su dati tratti dal database pubblicato sul rapporto NATO

[\*Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2024\)\*](#) - 17 giugno 2024.

Il grafico che segue riporta le percentuali delle spese militari sul PIL nei paesi NATO nel 2014 e nel 2024.

## Grafico 2: Spese per la difesa in percentuale del PIL



Nota: Dati 2023 e 2024 stimati.

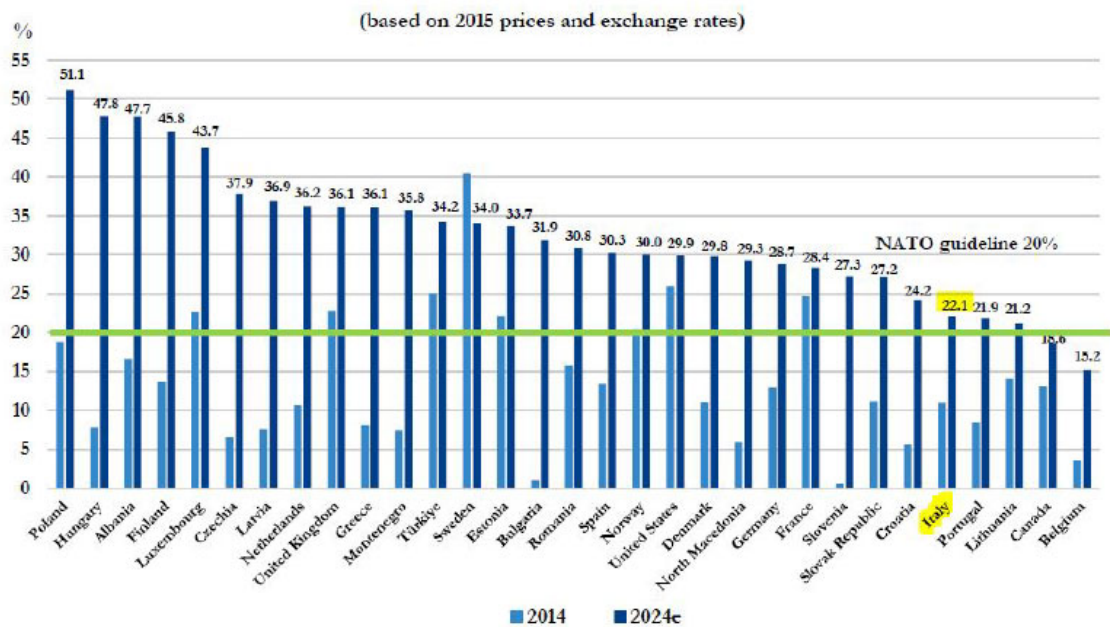
Fonte: *rapporto NATO Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024)* - 17 giugno 2024.

### Il rapporto tra spese militari e investimenti

Con riferimento alla quota del Budget della Difesa destinata in Italia agli **investimenti**, il [report](#) NATO del 17 giugno 2024 stima per l'anno 2024 una percentuale del **22,1%**, superiore al parametro del **20%** fissato in occasione del richiamato Summit Nato del 2014 in relazione alla quota del *budget* della Difesa da destinare agli investimenti ("*capabilities*").



### Grafico 3: Spese per investimenti in percentuale delle spese per la difesa

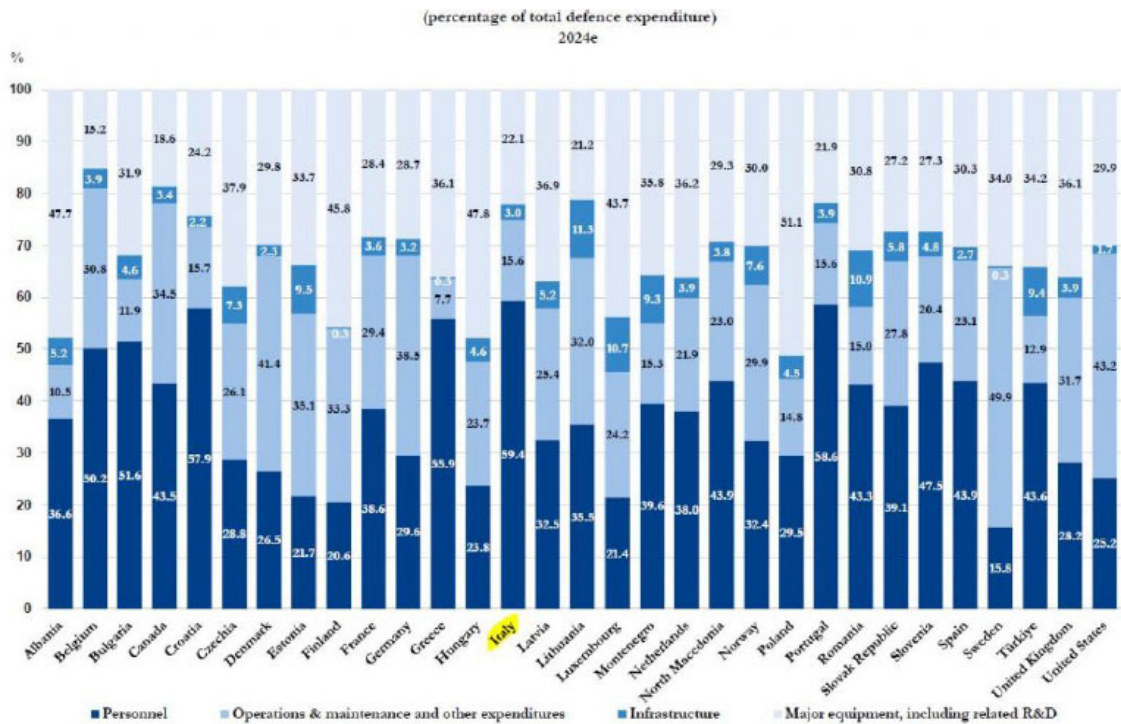


Nota: Dati 2024 stimati

Fonte: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2024\)](#) - 17 giugno 2024.

Con riferimento alla **ripartizione della spesa per la difesa**, dalle stime contenute nel [report](#) NATO del 17 giugno 2024 emerge che **l'Italia** destina alla **spesa per il personale militare** il **59,4%** del totale della spesa militare nel 2024, in diminuzione rispetto alla percentuale del **60,7%** del 2023. Le categorie nelle quali la NATO suddivide le spese per la difesa dei vari Paesi sono riportate nel grafico seguente.

**Grafico 4: Spesa totale per la difesa suddivisa in categorie (in %) nel 2024**



Nota: Dati 2024 stimati.

Fonte: [Defence Expenditure of NATO Countries \(2014-2023\)](#) - 17 giugno 2024.

***Nomenclature of NATO defence expenditure:***

***Equipment:*** Major equipment (Missile systems, Missiles-conventional weapons, Nuclear weapons, Aircraft, Artillery, Combat vehicles, Engineering equipment, Weapons and small arms, Transport vehicles, Ships and harbour craft, Electronic and communications equipment), Research and development devoted to major equipment;

***Infrastructure:*** National military construction, NATO common infrastructure (Expenditure as host nation, Payments to other nations, Receipts from other nations, Land and utilities);

***Personnel:*** Military personnel (Pay and allowances, Employer's contributions to retirement funds, Other), Civilian personnel (Pay and allowances, Employer's contributions to retirement funds), Pensions (Paid to military retirees, Paid to civilian retirees);

*Operations & Maintenance and other expenditures: Operations and maintenance (Ammunition and explosives-excluding nuclear, Petroleum products, Spare parts, Other equipment and supplies, Rents, Other operations and maintenance), Research and development (other), Other expenditure.*



## **FOCUS**



## LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE (TRATTO DA OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, FOCUS N. 7, GENNAIO 2025)

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 Zaporiz'zja – 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.

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 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 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 Zaporizzja, controllata dai russi) e la rete elettrica, forzando gli ucraini a **interruzioni periodiche** di elettricità e gas.



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.

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.

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 antiaerei 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**).

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 Shadows* (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.

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).

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'aggiramento 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'avvicendamento 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. 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), **condivisone 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 invisibili 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.

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 Orban**, 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 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 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.

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 "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.



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.

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.

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'Agencia 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.

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**.

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.

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.



**EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DELLA COMPETIZIONE  
COMMERCIALE GLOBALE TRA CINA, STATI UNITI E UNIONE  
EUROPEA (TRATTO DA OSSERVATORIO DI POLITICA  
INTERNAZIONALE, APPROFONDIMENTI N. 222, DICEMBRE 2024)**

Nel contesto delle relazioni internazionali attuali, caratterizzate dal ritorno alla politica di potenza e dalla crescita dell'iper-competizione globale, anche il commercio internazionale rappresenta ormai un'arena conflittuale in cui le principali potenze, su tutte Cina e Stati Uniti, utilizzano una vasta gamma di strumenti nel tentativo di affermare, in maniera più assertiva che in passato, la propria influenza e ridefinire gli equilibri di potere. Questo fenomeno si lega anche alla crisi della globalizzazione e del liberismo e al ritorno in auge di strategie protezionistiche volte a regionalizzare i processi e le filiere produttive (c.d. “reshoring”).

Da diversi anni gli Stati Uniti hanno formulato, in maniera sempre più assertiva, la volontà di evitare il rischio di de-industrializzazione, mantenere la propria posizione di forza nei settori fondamentali per la crescita economica e l'egemonia tecnologica, come quelli delle rinnovabili, dell'high-tech (microchip, semiconduttori e intelligenza artificiale) e dell'approvvigionamento di materie prime critiche, *in primis* terre rare, limitando al contempo la presenza cinese nell'indotto delle stesse. Questa necessità strategica si scontra con la volontà cinese di sfidare il primato statunitense, ridisegnando così gli equilibri politico-economici internazionali. Tale rivalità ha dato il via a un processo di competizione economica multilivello, in cui le tariffe doganali, le sanzioni economiche, gli accordi commerciali preferenziali e le politiche di investimento diretto all'estero sono diventati strumenti fondamentali per la promozione degli interessi nazionali in un'ottica di limitazione alla libera iniziativa aziendale.

In sintesi, si potrebbe essere entrati in una fase in cui gli interessi securitari prevalgono su quelli puramente mirati al profitto. In questo quadro, sono soprattutto tre gli strumenti e i processi adottati dai diversi Paesi per gestire la competizione: l'introduzione di un nuovo sistema tariffario per le merci importate, la limitazione dell'export di determinati beni e l'implementazione di normative dirette a stimolare gli investimenti interni delle aziende ritenute strategiche.

## **Evoluzione e scenari della nuova guerra commerciale: i dazi**

I primi segnali di quello che si sarebbe presto tramutato in un vero e proprio scontro commerciale su ampia scala possono essere rinvenuti già al tempo della prima amministrazione Trump. Tra le primemisure adottate al momento del suo primo insediamento alla Casa Bianca, nel gennaio 2017, compare un ordine esecutivo che formalizzava il ritiro del Paese dall'accordo commerciale Trans-Pacifico (TPP), bloccandone così l'iter di approvazione da parte del Senato. Anche per quanto concerne l'introduzione dei dazi, la prima presidenza Trump ha rappresentato un momento di svolta importante. In particolare, nell'aprile del 2017, l'allora Presidente repubblicano annunciò di aver accordato un elevato grado di priorità all'indagine condotta dal Dipartimento del Commercio, volta a valutare l'impatto dell'import di acciaio e alluminio sulla sicurezza nazionale e sulla base industriale della difesa.<sup>1</sup> Questo passaggio certificava, concretamente, un cambio di paradigma fondamentale nelle relazioni economiche e commerciali globali, a lungo ispirate da principi di cooperazione anche tra attori non necessariamente allineati dal punto di vista degli obiettivi strategici, come Cina e Paesi del blocco Euro-Atlantico. Le considerazioni relative alla sicurezza nazionale hanno quindi cominciato a pervadere il discorso economico, mutandone la natura stessa e ridefinendo le politiche commerciali in chiave protezionistica. Diretta conseguenza di ciò è stata l'espansione del numero di settori o beni considerati come "strategici", i quali necessitano ora di un controllo politico straordinario mirato a bloccare, tra l'altro, l'afflusso di capitali esteri. Sempre nel corso della prima presidenza Trump, più precisamente nel gennaio del 2018, gli Stati Uniti approvarono le raccomandazioni per imporre tariffe di salvaguardia sulle grandi lavatrici domestiche e su moduli e celle solari importati.<sup>2</sup> Nei mesi successivi, seguirono ulteriori misure, tra cui l'introduzione di tariffe più elevate proprio su acciaio e alluminio,

---

<sup>1</sup> Trump White House Archives, Remarks by President Trump at signing of the Memorandum regarding the investigation pursuant to section 232 (B) of the Trade Expansion Act, 20 aprile 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-memorandum-regarding-investigation-pursuant-section-232b-trade-expansion-act/>.

<sup>2</sup> Office of the United States Trade Representative, President Trump Approves Relief for U.S. Washing Machine and Solar Cell Manufacturers, 22 gennaio 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/january/president-trump-approves-relief-us>.

oggetto dell'investigazione lanciata l'anno prima.<sup>3</sup> Dal punto di vista strettamente economico, uno degli obiettivi dichiarati dall'amministrazione statunitense riguardava il risanamento della bilancia commerciale, il cui deficit nel 2018 ammontava a circa 621 miliardi di dollari.

Tuttavia, le numerose misure di carattere protezionistico adottate in questi anni non hanno avuto l'impatto atteso sulla bilancia commerciale americana, il cui deficit si è al contrario ampliato fino a 951,2 miliardi di dollari nel 2022 e 773,4 miliardi di dollari nel 2023.<sup>4</sup> Sebbene le tariffe fossero state applicate dall'amministrazione Trump a quasi tutti i Paesi, con l'eccezione dell'immediato vicinato rappresentato da Messico e Canada, la Cina risultò l'attore più colpito. La Repubblica Popolare Cinese, infatti, deteneva e detiene ancora oggi un ampio controllo della produzione di componenti per l'energia solare e dei processi di estrazione, raffinazione e distribuzione di metalli strategici come acciaio e alluminio. Dal canto suo, Pechino rispose colpendo beni per un valore complessivo di circa 50 miliardi di dollari legati alla produzione di soia, automobili, prodotti chimici e non solo.<sup>5</sup> Lo scontro commerciale, tuttora in atto, si stima abbia coinvolto al termine del primo mandato di Trump merci cinesi per un totale di 550 miliardi di dollari e merci statunitensi per quasi 200.<sup>6</sup>

---

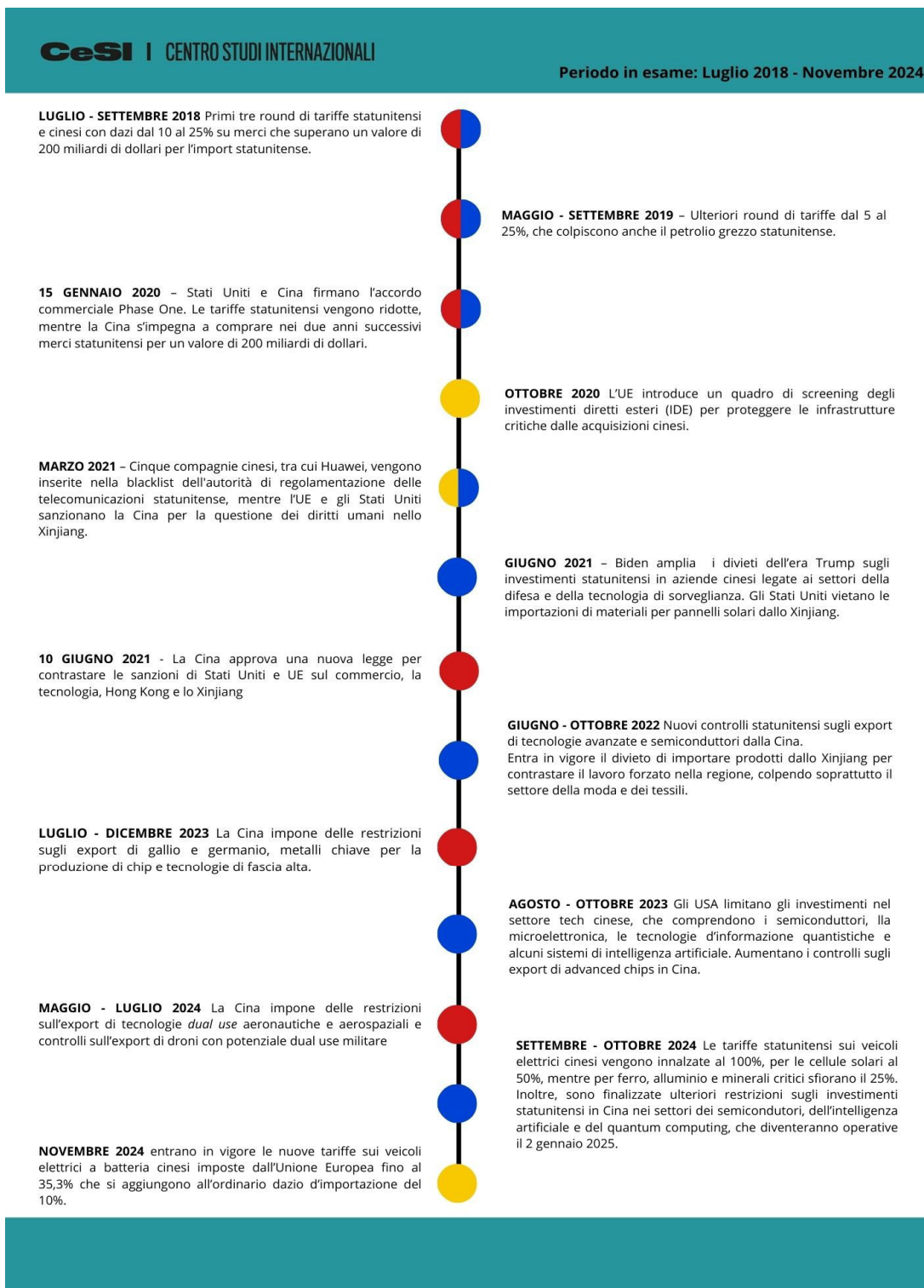
<sup>3</sup> Horsley S., Trump Formally Orders Tariffs On Steel, Aluminium Imports, NPR, 8 marzo 2018, <https://www.npr.org/2018/03/08/591744195/trump-expected-to-formally-order-tariffs-on-steel-aluminum-imports>.

<sup>4</sup> Bureau of Economic Analysis – U.S. Department of Commerce, 2018 Trade Gap is \$621.0 Billion, 6 marzo 2019, <https://www.bea.gov/news/blog/2019-03-06/2018-trade-gap-621-billion#:~:text=The%20U.S.%20international%20trade%20deficit,imports%20increased%20more%20than%20exports>.

<sup>5</sup> Bradsher K. & Myers S. L., China Strikes Back at the U.S. With Plans for Its Own Tariffs, The New York Times, 4 aprile 2018 <https://www.nytimes.com/2018/04/04/business/china-us-tariffs.html>

<sup>6</sup> Wong D. & Chipman Koty A., The US-China Trade War: A Timeline, China Briefing, 25 agosto 2020, <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>.

**Figura 1: Timeline della guerra commerciale in corso**



*Elaborazione CeSI su dati forniti da China Briefing<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> Ibid.

Tale dinamica conflittuale tra Washington e Pechino è proseguita anche dopo l'insediamento dell'amministrazione democratica guidata da Joe Biden, a riprova dell'esistenza di una comune visione sul tema da parte delle diverse anime politiche statunitensi. In particolare, l'attenzione bipartisan degli Stati Uniti è rivolta alle pratiche commerciali considerate come scorrette e adottate dalla Cina negli anni seguenti all'ingresso nella *World Trade Organization*, che ne avrebbero in qualche modo accelerato la crescita a scapito dei suoi partner internazionali. Malgrado l'apparente condivisione degli obiettivi strategici fondamentali con i predecessori, durante l'amministrazione Biden sono emersi importanti elementi di novità in tema di competizione commerciale, soprattutto per quanto concerne la narrativa e l'approccio. Mentre con Trump, infatti, i temi del riequilibrio della bilancia commerciale, dei trattati di libero scambio percepiti come svantaggiosi e del *reshoring* avevano assunto un ruolo determinante, le crisi causate dall'ostruzione del Canale di Suez del 2021 e, soprattutto, dalla pandemia da COVID-19 hanno rilanciato con forza la questione della vulnerabilità delle *supply chains*. Allo stesso tempo, l'amministrazione Biden ha cercato maggiormente il coinvolgimento dei partner di Washington nella strategia di contenimento dello sviluppo economico cinese. A differenza di Trump, il quale aveva optato per un approccio maggiormente individuale, Biden ha scelto di inserire nella partita attori fino a quel momento piuttosto freddi sulla questione, come il Giappone o l'Unione europea. Emblematico, in tal senso, quanto avvenuto nel 2024 con l'introduzione da parte statunitense di dazi e misure di contenimento dell'export cinese che hanno colpito gran parte dei settori chiave della competizione economica, alle quali ha fatto seguito l'imposizione di tariffe simili da parte dei Paesi del blocco Euro-Atlantico. Nello specifico, i dazi USA hanno quadruplicato quelli già applicati alle auto con motore elettrico, facendoli passare dal preesistente 25 al 100%, mentre quelli sulle batterie agli ioni di litio sono arrivati al 25%. Inoltre, per limitare l'influenza di Pechino nelle catene di approvvigionamento, sono stati almeno triplicati i dazi sull'acciaio, sull'alluminio, sulla grafite e sui magneti, arrivando fino al 25%. Discorso non dissimile per quanto riguarda le importazioni di beni collegati alla produzione di semiconduttori, ai microchip e alla transizione *green*, le cui aliquote hanno raggiunto il 50%.<sup>8</sup> A seguito di

---

<sup>8</sup> The White House, *FACT SHEET: President Biden Takes Action to Protect American Workers and Businesses from China's Unfair Trade Practices*, 14 maggio 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/14/fact-sheet-president-biden-takes-action-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/>.

ciò, anche Canada ed UE hanno adottato nuovi regimi tariffari, mostrando la volontà di allineare le rispettive politiche alla strategia americana. Concretamente, Ottawa, il primo ottobre 2024, ha introdotto un nuovo regime tariffario che ha colpito i veicoli elettricicinesi, i quali saranno soggetti a un dazio pari al 100% del prezzo originale. Sempre in linea con gli Stati Uniti, le autorità canadesi hanno preso di mira l'import di acciaio e alluminio, beni ai quali è stato applicato un sovrapprezzo del 25%.<sup>9</sup> La stessa UE è entrata con forza sulla questione della competizione nel settore delle auto elettriche e, dopo lunghi negoziati infruttuosi e un voto che ha mostrato importanti divergenze tra gli Stati membri, ha scelto di introdurre dazi compensativi sull'import di batterie per veicoli elettrici dalla Cina. Tra i produttori più colpiti si segnalano BYD, con tariffe del 17%, Geely con il 18,8% e SAIC con il 35,3%.<sup>10</sup> In aggiunta, è stato posto anche un dazio medio del 20,7%, applicato ai produttori che non rientrano nella lista ma che hanno collaborato all'indagine, mentre per i produttori reticenti il dazio ha raggiunto il massimale del 35,3%.<sup>11</sup> La decisione dell'UE, presa nonostante l'esistenza di un'ampia opposizione da parte per esempio della Germania, rilancia il tema del sorpasso degli obiettivi politico-strategici di lungo periodo rispetto alle valutazioni di carattere economico. In questo nuovo contesto, anche realtà influenti come quella rappresentata dal settore automobilistico tedesco, che ha effettuato negli anni ingenti investimenti nel mercato cinese,<sup>12</sup> si sono dovute piegare di fronte alle nuove priorità e ora sono obbligate a modificare i loro piani di business.

## **I sussidi come arma nella competizione economica tra potenze**

Con l'aggravarsi della competizione economica e commerciale tra potenze, i sussidi statali hanno cominciato a giocare un ruolo fondamentale

---

<sup>9</sup> Government of Canada, *Surtax on Chinese-made Electric Vehicles*, 26 agosto 2024, <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/08/surtax-on-chinese-made-electric-vehicles.html>.

<sup>10</sup> European Union, *EU imposes duties on unfairly subsidised electric vehicles from China while discussions on price undertakings continue*, 29 ottobre 2024, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_5589](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5589).

<sup>11</sup> European Commission, *Commission proposal to impose tariffs on imports of battery electric vehicles from China obtains necessary support from EU Member States*, 4 ottobre 2024, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_24\\_5041](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_5041).

<sup>12</sup> Barkin N., Goh D., Kratz A. & Sebastian G., *Don't Stop Believin': The Inexorable Rise of German FDI in China*, Rhodium Group, 31 ottobre 2024, <https://rhg.com/research/dont-stop-believin-the-inexorable-rise-of-german-fdi-in-china/>.



nella corsa per attrarre, lanciare o rafforzare aziende private strategiche, nel tentativo di mantenere o costruire un vantaggio tecnologico e conoscitivo. In questo quadro, l'*Inflation Reduction Act (IRA)* approvato dagli Stati Uniti, oltre all'obiettivo dichiarato di ridurre il tasso di inflazione dopo i picchi raggiunti tra il 2021 e il 2022, includeva anche pacchetti di aiuti che hanno favorito oltre un miliardo di dollari di investimenti, tenendo solamente conto di quelli diretti alla produzione di energia pulita nel settore agricolo o delle piccole imprese rurali americane.<sup>13</sup> Nel dettaglio, la concessione di sussidi ha registrato una crescita esponenziale nel corso degli ultimi anni, imponendosi come misura necessaria in contesti nei quali la manodopera ha perso competitività. In settori come quello relativo alle materie prime critiche o ai semiconduttori/microchip, quindi, è diventato sempre più importante per lo Stato supportare le imprese affinché queste possano operare localmente. Questo è ciò che hanno provato a fare gli Stati Uniti con il *Chips Act*, misura attraverso la quale è stato introdotto un regime fiscale favorevole e sono stati stimolati investimenti in ricerca, sviluppo e formazione nell'industria dei semiconduttori, grazie a uno stanziamento di 52,7 miliardi di dollari. L'obiettivo, in questo caso, era quello di incentivare colossi del settore americani ed esteri, come Intel e la taiwanese TSMC, a puntare sul mercato americano.<sup>14</sup> Dalla sua approvazione, il Chips Act ha favorito lo sviluppo di circa 90 progetti utili a rafforzare la capacità produttiva nazionale. Si stima, inoltre, che tali iniziative abbiano stimolato investimenti privati per 450 miliardi di dollari,<sup>15</sup> gettando solide basi per raggiungere l'obiettivo di controllare il 20% della filiera produttiva dei microchip di alta fascia entro la fine del decennio.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> U.S. Department of Agriculture, Biden-Harris Administration's Inflation Reduction Act Tops \$1 Billion in Clean Energy Investments to Nearly 7,000 American Farms and Rural Small Businesses, 14 novembre 2024, <https://www.usda.gov/media/press-releases/2024/11/14/biden-harris-administrations-inflation-reduction-act-tops-1-billion>.

<sup>14</sup> The White House, FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, 9 agosto 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

<sup>15</sup> SIA – Semiconductor Industry Association, The CHIPS Act Has Already Sparked \$450 Billion in Private Investments for U.S. Semiconductor Production, 28 agosto 2024, <https://www.semiconductors.org/the-chips-act-has-already-sparked-200-billion-in-private-investments-for-u-s-semiconductor-production/>.

<sup>16</sup> U.S. Department of Commerce, Biden-Harris Administration Announces CHIPS Incentives Award with GlobalFoundries to Strengthen Essential Chip Supply for Key U.S. Industries Including Auto and Defense, 20 novembre 2024, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/11/biden-harris-administration-announces-chips-incentives->

Politiche simili sono state adottate anche da diversi Paesi asiatici. La Cina, in particolare, ha continuato a fare affidamento sul *China Integrated Circuit Industry Investment Fund*, noto anche come *Big Fund*, pensato nel 2014 per costruire una solida industria nazionale dei semiconduttori. Attraverso il *Big Fund*, le autorità di Pechino hanno favorito due diverse ondate di investimenti nel settore, alimentando la crescita di realtà oggi altamente strategiche come la *Semiconductor Manufacturing International Corporation* (SMIC). Nel corso del 2024, le autorità cinesi hanno nuovamente fatto ricorso al fondo, controllato ampiamente dal Ministero delle Finanze e da istituzioni bancarie nazionali come *China Development Bank*, al fine di raccogliere finanziamenti (attorno ai 50 miliardi di dollari) per il rafforzamento del Paese nel settore e mitigare le vulnerabilità sorte a seguito delle politiche commerciali adottate da Stati Uniti e UE.

Temendo di perdere posizioni, anche la Corea del Sud ha recentemente annunciato importanti piani di investimento da parte di *Samsung Electronics* e *SK Hynix* nel settore dei semiconduttori, con un piano ventennale estremamente ambizioso dalla portata di oltre 400 miliardi di dollari.<sup>17</sup> Al contempo, anche l'India e alcuni attori dell'Asia sud-orientale, così come la Malesia, hanno approvato numerosi programmi per attrarre aziende internazionali e rafforzare la loro posizione nella filiera. Le autorità di Kuala Lumpur, nel dettaglio, hanno annunciato un piano volto ad attrarre oltre 100 miliardi di dollari in investimenti, capitali che consentirebbero di ampliare la presenza del Paese nelle diverse fasi di produzione, al di là dell'attività già sviluppata di *packaging*.<sup>18</sup>

In questo contesto, anche l'UE si è mossa con l'approvazione nel 2023 dello *European Chips Act*, mirato a rafforzare la competitività nel settore con particolare attenzione anche ai temi della digitalizzazione e della transizione verde.<sup>19</sup> La mossa di Bruxelles mira ad affrontare alcune delle vulnerabilità fondamentali derivanti dal fatto che l'Unione detiene una quota di mercato globale per la produzione di semiconduttori inferiore al

---

[award#:~:text=About%20CHIPS%20for%20America&text=These%20announcements%20across%20%20states.large%20part%20 by%20public%20investment.](#)

<sup>17</sup> <https://www.kocis.go.kr/koreanet/view.do?seq=1047335>.

<sup>18</sup> Prime Minister's Office of Malaysia Official Website, *Miti to draw up comprehensive semiconductor strategic plan – PM Anwar*, 16 aprile 2024, <https://www.pmo.gov.my/2024/04/miti-to-draw-up-comprehensive-semiconductor-strategic-plan-pm-anwar/>.

<sup>19</sup> European Commission, *European Chips Act*, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en).

9% e, perciò, resta fortemente dipendente dall'estero, in particolare da Cina, Taiwan e resto dell'Estremo Oriente. Tuttavia, i volumi dei finanziamenti previsti finora sono piuttosto contenuti, con solo 43 miliardi di euro tra investimenti pubblici e privati, ma soprattutto la prospettiva appare quella di mobilitare cifre sensibilmente inferiori rispetto all'omologo piano degli Stati Uniti. Oltre alla limitatezza degli investimenti, l'UE soffre anche un ritardo strutturale legato alla necessità di omologare le varie politiche nazionali e, non ultimo, paga il prezzo di un tessuto industriale con caratteristiche diverse da quelle dei suoi competitor internazionali. Nella consapevolezza di ciò, l'*European Semiconductor Industry Association* ha chiesto, a inizio settembre del 2024, di sviluppare un "Chips Act 2.0", aumentando il sostegno finanziario e accelerando i tempi di finanziamento, al fine di raggiungere gli obiettivi di crescita del settore come prefissato. La proposta sembra essere stata accolta dalla Vicepresidente della Commissione europea con delega per le questioni relative a sovranità tecnologica, sicurezza e democrazia, Henna Virkkunen, ed è dunque lecito ritenere che nei prossimi mesi l'UE possa nuovamente intervenire sul tema. Diverse criticità hanno caratterizzato anche il *Critical Raw Material Act (CRM Act)*, che identifica le vulnerabilità delle catene di approvvigionamento delle materie prime per l'UE, ma che difetta in termini di budget e meccanismi di cofinanziamento con le aziende private. Inoltre, mentre gran parte dell'attenzione è rivolta al rispetto dei parametri di riferimento legislativi in merito di estrazione, lavorazione e riciclaggio, non è ancora chiaro come il provvedimento inciderà sul tema decisivo dello stoccaggio e se riuscirà a stimolare le sinergie necessarie per coordinare tra loro le scorte nazionali, attraendo allo stesso tempo investimenti. In questo quadro, nonostante gli sforzi economici di UE e USA, i dati sulla costruzione di impianti per la produzione di semiconduttori indicano che, nel 2024, oltre l'80% della capacità produttiva mondiale è ancora concentrata in Asia, in particolare tra Cina, Taiwan, Corea del Sud e Giappone. D'altro canto, è lecito attendersi una possibile inversione di tendenza a favore degli Stati Uniti nel medio-lungo termine, legata all'ampliamento e all'ammodernamento della loro filiera, mentre le prospettive per l'UE non appaiono particolarmente rosee.

## **Mantenere il controllo frenando il progresso dell'avversario: lo strumento delle limitazioni alle esportazioni**

Di fronte al rischio concreto di rimanere indietro nella competizione globale, a causa delle difficoltà nel creare un'offerta competitiva capace di confrontarsi con i vantaggi dei mercati asiatici, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno adottato, negli ultimi anni, misure strategiche volte a rallentare direttamente lo sviluppo tecnologico della Cina nel settore dei semiconduttori. A tal proposito, il 7 ottobre 2022, il *Bureau of Industry and Security (BIS)* del Dipartimento del Commercio ha annunciato drastiche revisioni ai controlli sulle esportazioni di tecnologia dei semiconduttori, volte a precludere la capacità di Pechino di ottenere chip di fascia alta, attrezzature di produzione e *know-how*.<sup>20</sup> Tali restrizioni sono state notevolmente inasprite il 17 ottobre 2023, quando lo stesso Dipartimento ha finalizzato le sue proposte di regole di controllo delle esportazioni degli USA.<sup>21</sup> Simili iniziative sono proseguite sulla scia del divieto imposto nel 2019 dall'amministrazione Trump sulla fornitura di beni e servizi, in mancanza di licenze di esportazione, da parte di società statunitensi all'azienda cinese Huawei, negandole di fatto l'accesso ai principali semiconduttori americani.<sup>22</sup> Restrizioni ulteriormente rafforzate dal Presidente Biden, il quale ha anche firmato, il 9 agosto 2023, un ordine esecutivo per creare un meccanismo che limiti gli investimenti in uscita nei settori dei semiconduttori, delle informazioni quantistiche e dell'intelligenza artificiale verso determinati "Paesi di interesse", Cina inclusa<sup>23</sup>. La politica di Biden è stata concepita per un arco di tempo superiore ai cinque anni e si è scontrata spesso con i timori e le resistenze poste dalle aziende private e dagli alleati statunitensi. Quest'ultimi hanno comunque deciso di imporre restrizioni parallele, tra cui i limiti di Giappone e soprattutto Olanda, che ospita la società ASML, all'esportazione di apparecchiature litografiche avanzate verso la

---

<sup>20</sup> Howell C., Shivakumar S. & Wessner C., *Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China*, CSIS, 21 febbraio 2024, <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> The White House, Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, 9 agosto 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

Repubblica Popolare. Tuttavia, tali limitazioni imposte dai partner occidentali sono risultate frammentarie e scarsamente coordinate, a riprova dell'assenza di un piano strategico di fondo ampiamente condiviso tra tutti gli attori coinvolti. Ad esempio, mentre il governo USA ha stilato una lista di entità straniere a cui è vietato vendere tecnologie designate, il Giappone non ha un simile elenco e si è limitato a indicare 23 tipi di tecnologie per i quali è richiesta una specifica licenza di esportazione. Analogamente, i controlli sull'export olandese includono solo un ristretto numero di prodotti e non identificano la Cina come una minaccia. La motivazione principale risiede nel fatto che le aziende di semiconduttori in Giappone, Corea del Sud ed Europa hanno interessi commerciali propri e non condividono necessariamente le opinioni di Washington sulla concorrenza strategica. La Cina, infatti, per molte realtà aziendali e soprattutto per i Paesi asiatici, resta il principale mercato di riferimento e un fondamentale partner economico, ragione per cui è complesso per molti attori spezzare il legame creato negli anni. Allo stesso tempo, non tutti gli attori coinvolti condividono la scelta di adottare strategie ampie di *decoupling* economico e commerciale in quanto percepite come preludio ad un inasprimento dei rapporti politici e a possibili escalation di tensione.

Nonostante queste divergenze interne al blocco euro-atlantico, le attuali restrizioni sembrano aver avuto un impatto significativo sull'ecosistema cinese dei semiconduttori. Al momento, infatti, Pechino non appare in grado di replicare la tecnologia litografica di ASML necessaria per produrre chip avanzati a due e tre nanometri. A ciò si aggiunge il divieto all'esportazione verso la Cina di chip all'avanguardia A100 e H100 di Nvidia, che compromette gli sforzi della Repubblica Popolare verso lo sviluppo di tecnologie avanzate. Si prevede, inoltre, che le restrizioni del Giappone sull'export di utensili per la produzione di chip ostacoleranno la produzione interna cinese non solo nei nodi avanzati, ma anche nei nodi a 14 nanometri e quelli tradizionali a 28 nanometri.<sup>24</sup> Sebbene gli effetti di simili iniziative sul lungo termine siano difficili da ponderare, al momento l'impatto su alcune aziende cinesi appare come non trascurabile. Nel febbraio 2023, infatti, la più grande fonderia di semiconduttori del Paese, la SMIC, ha affermato come vi siano state gravi difficoltà nell'assicurarsi

---

<sup>24</sup> Howell C., Shivakumar S. & Wessner C., *Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China*, CSIS, 21 febbraio 2024, <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>.

attrezzature chiave a seguito delle limitazioni occidentali. Anche *Yangtze Memory Technologies Co (YMTC)* è stata duramente colpita dalle restrizioni, tanto da dover licenziare il 10% della propria forza lavoro.<sup>25</sup> In un simile contesto, è comunque opportuno evidenziare come alcune aziende cinesi si siano dimostrate abili nell'aggirare le sanzioni sulle esportazioni occidentali, mettendo in luce le numerose lacune del sistema di controllo degli Stati Uniti e dei Paesi partner. La società Huawei, ad esempio, ha sorpreso gli osservatori del settore con la presentazione degli smartphones Mate 60 Pro e Mate 70, contenenti chip compresi tra sette e sei nanometri prodotti da SMIC. La capacità di quest'ultima di produrre chip tanto avanzati solleva, quindi, dubbi sulla capacità di implementazione delle restrizioni e sulle strategie di aggiramento delle stesse, tema centrale per la definizione di politiche commerciali nel breve-medio periodo. A tal proposito, preme sottolineare come lo sforzo nel contenimento della crescita cinese nei settori ad alta tecnologia potrebbe coinvolgere nel breve termine, in maniera diretta o indiretta, anche attori ad essa vicini dal punto di vista economico e commerciale. Come insegna il caso delle sanzioni imposte alla Federazione Russa e alla Repubblica Islamica dell'Iran, infatti, per rivelarsi efficace, qualsivoglia strategia di contrasto economico e commerciale non può limitarsi a colpire solo il Paese target, ma deve tenere conto del ruolo giocato da attori apparentemente periferici che favoriscono triangolazioni e aggiramento delle restrizioni. In tal senso, appare lecito ritenere che la prossima amministrazione statunitense concentri parte dei propri sforzi nel colpire coloro che favoriscono la strategia cinese di evasione di dazi e limitazioni all'export.

La strategia cinese di risposta alle limitazioni imposte dal blocco euro-atlantico nel settore dei semiconduttori non si è limitata all'introduzione di sussidi, ma ha compreso anche un rilevante aumento dei fondi destinati alla ricerca. Nel solo 2022, in particolare, il governo cinese avrebbe indirizzato circa 1,8 miliardi di dollari ad aziende che operano nel settore, sotto forma di sussidi diretti e prestiti aggiuntivi. Nel 2023, Pechino ha lanciato un fondo da 300 miliardi di yuan (circa 41 miliardi di dollari) per investimenti nel settore dei semiconduttori, sulla scia dei 200 miliardi di yuan (circa 27 miliardi di dollari) del 2019. Va sottolineato che simili investimenti sono

---

<sup>25</sup> Cao A. & Pan C., *Top Chinese memory chip maker YMTC said to be laying off 10 per cent of workforce after US sanctions*, South China Morning Post, 30 gennaio 2023, <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3208490/top-chinese-memory-chip-maker-ymtc-said-be-laying-10-cent-workforce-after-us-sanctions>.

incrementati da ulteriori sussidi offerti dai governi provinciali e locali: la città di Guangzhou, ad esempio, ha impegnato oltre 21 miliardi di dollari nel 2023 per consentire ai consumatori di chip cinesi di eliminare i dispositivi esteri dai loro sistemi.<sup>26</sup> La Repubblica Popolare ha, inoltre, rilanciato il *Thousand Talents Plan (TTP)*, un programma progettato per attrarre esperti scientifici e tecnologici stranieri che era stato interrotto nel 2018 in seguito alle indagini statunitensi. Tenendo conto di tutte queste misure, la Cina ha di fatto mobilitato somme che hanno superato ampiamente quelle dei *Chips Act* proposti da Stati Uniti ed UE.<sup>27</sup> Contestualmente, data la propria posizione di forza nel settore dell'estrazione e della raffinazione delle materie critiche e delle terre rare, la Cina ha adottato contromisure in forma di limitazione alle esportazioni dell'antimonio, del gallio e del germanio, metalli fondamentali per le filiere produttive civili e militari. Grazie alla posizione dominante nel mercato di questi elementi, la Repubblica Popolare ne ha fatto quasi raddoppiare i prezzi, ponendo quesiti concreti sulle capacità di approvvigionamento da parte di Stati Uniti e UE. Le alternative a Pechino, infatti, scarseggiano, dal momento che i cinesi controllano il 98% della produzione mondiale di gallio e l'80% di quella di germanio.<sup>28</sup>

Infine, si segnala che a livello globale si registra anche un'intensificazione delle attività di spionaggio industriale portate avanti dagli attori che temono di restare tagliati fuori dalla corsa all'innovazione.<sup>29</sup> Tale minaccia ha imposto e continua ad imporre la necessità di revisionare definizioni e normative connesse al fenomeno, al fine di contrastarne la portata soprattutto in tempi di forte competizione commerciale.

---

<sup>26</sup> Howell C., Shivakumar S. & Wessner C., *Balancing the Ledger: Export Controls on U.S. Chip Technology to China*, CSIS, 21 febbraio 2024, <https://www.csis.org/analysis/balancing-ledger-export-controls-us-chip-technology-china>

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Uhendorff, A., *Controlli sulle esportazioni di gallio e germanio: "La Cina vuole negoziare"*, ISE – Institut für seltene erden un metalle AG, settembre 2023, <https://it.institut-seltene-erden.de/ausfuhrkontrollen-auf-gallium-und-germanium-china-will-verhandeln/>.

<sup>29</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Sistemi di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, p. 86, <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/data/cms/posts/933/attachments/711cf87b-1a38-4864-975a-e253a67cbdba/download?view=true>.