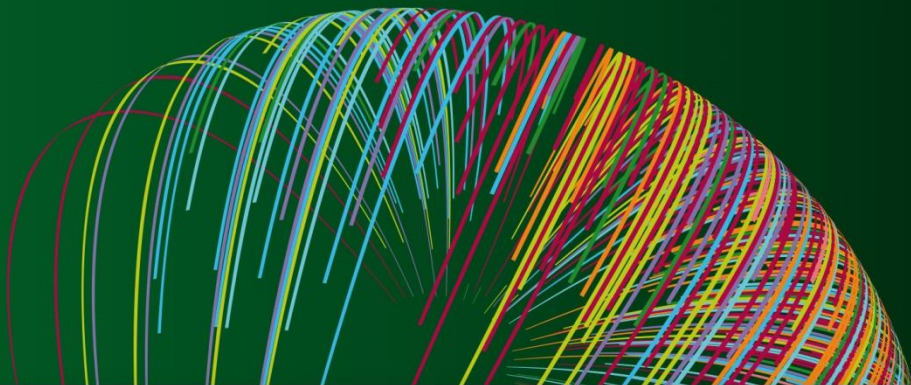


# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Focus Euroatlantico

Maggio 2024

n. 5 (n.s.)

Focus



# FOCUS EURO-ATLANTICO

---

No. 2/24

*Gennaio – Maggio 2024*

*a cura di*

*Riccardo Alcaro e Luca Barana*

*Istituto Affari Internazionali - IAI*



## Sommario

*Il secondo Focus Euro-Atlantico del 2024 si apre come di consueto con un'analisi ragionata dello **stato delle relazioni transatlantiche** (corredata da una serie di **grafici**). Riccardo **Alcaro** e Luca **Barana**, rispettivamente Responsabile del Programma Attori Globali e Responsabile di Ricerca del Programma UE, Politica e Istituzioni dello LAI, si concentrano sulle tre grandi questioni geopolitiche e geoeconomiche che hanno assorbito la maggior parte delle energie di Washington e delle capitali europee: la guerra in Ucraina, l'offensiva israeliana a Gaza e le tensioni commerciali con la Cina. USA ed Europa sperano che la tardiva approvazione del pacchetto di aiuti militari da parte del Congresso USA possa infine portare a un arresto delle forze russe, tornate all'offensiva. Per ora gli appelli occidentali non sono valsi a fermare le operazioni di Israele a Gaza, dove la situazione umanitaria ha assunto proporzioni catastrofiche, ma la collaborazione transatlantica è servita a smorzare le tensioni fra Israele e Iran, giunti a un confronto militare diretto. Mentre l'Amministrazione Biden alza vertiginosamente le tariffe sui prodotti 'verdi' cinesi, l'UE apre un'indagine sui sussidi introdotti dalla Cina.*

*Nella sezione dedicata alla **politica interna USA**, **Alcaro** e **Barana** si concentrano sul doppio, difficile negoziato che ha visto infine il Congresso approvare il bilancio federale – evitando così la chiusura o shutdown del governo – e il pacchetto di aiuti per Ucraina, Israele e Taiwan (fra le altre cose). Il negoziato ha mostrato le divisioni interne ai Repubblicani, in particolare sull'Ucraina, che però non sono riflesse nella campagna elettorale, dove l'ex Presidente Trump è in lieve ma consolidato vantaggio su Biden negli stati chiave. Trump è riuscito a ritardare l'inizio di tre dei quattro processi penali che lo vedono imputato, con l'eccezione del caso 'hush money' che però è generalmente ritenuto il più incerto sul piano legale, e che è già in corso.*

*Nell'approfondimento, **Alessandro Marrone** e **Gaia Ravazzolo**, rispettivamente Responsabile e Ricercatrice junior del Programma Difesa dello LAI, si concentrano sul prossimo **vertice NATO di Washington** a luglio delineando il quadro del sostegno alleato all'Ucraina e dell'aumento della deterrenza verso Mosca, per poi analizzare lo scacchiere globale, soffermandosi sul legame tra area euro-atlantica e Indo-Pacifico e la de-prioritizzazione del fianco sud da parte degli alleati. In seguito, l'approfondimento illustra i cambiamenti della postura dell'Alleanza Atlantica quanto a partenariati e gestione delle crisi, concludendo poi con uno sguardo al futuro: dalle risorse per la difesa passando alle sfide ancora aperte e alle opportunità, guardando infine alle **prospettive per l'Italia** e la sua agenda da ridefinire e attuare nel quadro atlantico.*



## Executive summary

*The second issue of the 2024 Euro-Atlantic Focus opens, as usual, with an analysis of the **state of transatlantic relations** (accompanied by a series of **graphs**). Riccardo **Alcaro** and Luca **Barana**, Head of Global Actors and Senior Fellow with the EU, Politics & Institutions Programme at LAI, respectively, focus on the three major geopolitical and geo-economic issues that have absorbed most of the energies of Washington and European capitals: the war in Ukraine, the Israeli offensive in Gaza, and trade tensions with China. The US and Europe hope that the delayed approval of the military aid package to Kyiv by the US Congress will eventually lead to a halt of the Russian forces, which have returned to the offensive. So far, Western appeals have failed to stop Israel's operations in Gaza, where the humanitarian situation has assumed catastrophic proportions, but transatlantic cooperation has contributed to dampen tensions between Israel and Iran, which have come to direct military confrontation. While the Biden Administration steeply raises tariffs on Chinese 'green' products, the EU opens an investigation into subsidies introduced by China.*

*In the section on **US domestic politics**, Alcaro and Barana delve into the difficult negotiations that finally saw Congress approve the federal budget – thus avoiding a government shutdown – and the aid package for Ukraine, Israel and Taiwan (among others). The negotiations showed the internal divisions within the Republicans, particularly on Ukraine, which however are not reflected in the presidential campaign, where former President Trump has a slight but consolidated lead over Biden in the swing states. Trump has managed to delay the start of three of the four criminal trials in which he is a defendant, with the exception of the 'hush money' case, which is generally considered the most legally uncertain, and which is already underway.*

*In the special essay, Alessandro **Marrone** and Gaia **Ravazzolo**, Head and Junior Researcher of LAI's Defence Program, respectively, focus on the upcoming **NATO Washington summit** in July by outlining the framework of the Alliance's support to Ukraine and increased deterrence toward Moscow, and then analyse the global context, delving into the link between the Euro-Atlantic and Indo-Pacific areas and the de-prioritisation of the southern flank by the allies. The study then illustrates the changes in the Atlantic Alliance's posture on partnerships and crisis management, concluding with a glimpse to the future: from defence funding to open challenges and opportunities, and finally looking at the **prospects for Italy** and its agenda to be redefined and implemented within the Atlantic framework.*





## Indice

Sommario	3
Executive summary	5
Indice	7
I. Lo stato delle relazioni transatlantiche	9
II. Il dibattito politico negli USA	33
III. Grafici e tabelle	47
IV. NATO e Italia nel 75° anniversario dell'Alleanza: prospettive oltre il Vertice di Washington	67
V. Agenda dei prossimi eventi internazionali	91



## I. Lo stato delle relazioni transatlantiche

*di Riccardo Alcaro e Luca Barana\**

I primi mesi del 2024 hanno visto gli Stati Uniti e i paesi europei affrontare il deterioramento delle crisi in **Ucraina** e in **Medio Oriente**. L'**approvazione tardiva** degli **aiuti militari americani** e le **esitazioni nel sostegno europeo** hanno contribuito alle difficoltà delle forze ucraine nel contrastare l'aggressione russa. I partner transatlantici, in primis gli Stati Uniti, hanno nel frattempo faticato a **contenere l'escalation** in Medio Oriente, che, a causa della pesante risposta da parte di **Israele** all'efferato **attacco terroristico di Hamas** del 7 ottobre 2023, ha investito altri paesi della regione, fino allo scontro militare con **l'Iran**. Questo numero del Focus Euro-Atlantico si concentra quindi sulle implicazioni per le relazioni transatlantiche di questi due fronti di crisi, guardando poi anche alle relazioni più tese con la **Cina**.

### La guerra in Ucraina e la difesa europea

#### *La situazione sul fronte*

Nei primi mesi del 2024 il conflitto è stato caratterizzato da una vittoria di rilevanza strategica per la **Russia** e, in generale, dalla difficoltà dell'Ucraina di mantenere la linea del fronte, anche alla luce dei **ritardi degli aiuti americani**. A febbraio la città di **Avdiivka**, nella regione di Donetsk, è caduta nelle mani delle truppe russe: si tratta della prima significativa vittoria delle forze di Mosca dal maggio 2023 e ha gettato dubbi sulla tenuta dell'esercito ucraino nei mesi successivi. La caduta della città ne ha infatti esposto le linee di approvvigionamento logistico. A maggio è seguita un'offensiva russa nella regione di **Kharkiv**, volta a dirottare una parte delle forze ucraine lontano dall'area di Donetsk, dove si sono concentrati i combattimenti degli ultimi mesi.

*La Russia  
conquista  
Avdiivka*

La tenuta dell'Ucraina è stata messa alla prova anche dal numero crescente delle vittime: per la prima volta il Presidente **Volodymyr Zelensky** ha ufficialmente confermato il numero delle perdite militari, che ammonterebbe a **31 mila** a partire dall'aggressione russa nel febbraio 2022. Tuttavia, le perdite dovrebbero essere decisamente superiori, come stimato dagli Stati Uniti già nel 2023 (circa 70 mila). Per rispondere al problema della mancanza di personale militare, l'Ucraina ha approvato una **nuova legge sulla mobilitazione**, che abbassa l'età minima di leva dai 27 ai **25 anni**. La normativa dovrebbe garantire

---

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

il reclutamento di circa 500 mila unità ed è stata motivo di un acceso dibattito nella società ucraina. Al contrario, si prevede che la Russia possa reclutare 400 mila uomini nel 2024 senza ricorrere a una piena mobilitazione, anche se ha subito perdite molto superiori a quelle ucraine (nell'ordine di centinaia di migliaia). Anche la scelta di nominare **l'economista Andrei Belousov** come nuovo ministro della difesa indica la volontà del Cremlino di rendere l'apparato bellico russo in grado di sostenere uno scontro prolungato in Ucraina.

L'esercito russo ha progressivamente intensificato gli attacchi aerei sul fronte con l'utilizzo di **glide bombs** (letteralmente 'bombe plananti'). Questi ordigni sono lanciati da velivoli che transitano vicino alla linea del fronte, un approccio abbandonato per mesi dalla Russia per evitare la contraerea ucraina. Tuttavia, l'aviazione russa si è potuta progressivamente avvantaggiare delle **indebolite capacità anti-aeree di Kyiv**, intensificando anche gli attacchi missilistici contro centri industriali, infrastrutture energetiche e aree residenziali non solo nell'est del paese, ma anche sulla capitale. L'obiettivo è indebolire le capacità di resistenza a livello militare, industriale ed energetico dell'Ucraina, colpendone ad esempio le **centrali elettriche**. La difficoltà ha spinto Zelensky a lamentare con forza i ritardi nell'invio di sistemi anti-aerei da parte dei partner occidentali (cfr. *infra*). L'Ucraina al momento dispone solo di tre batterie di **Patriot** e una di **SAMP/T** (italiano) ricevute nel 2023. Secondo Zelensky, ne servirebbero altre sette.

Nonostante l'evidente squilibrio delle forze, l'Ucraina ha attaccato con i droni **infrastrutture nel territorio russo**, come raffinerie di petrolio e fabbriche per la produzione di droni di progettazione iraniana. L'Amministrazione del Presidente americano **Joe Biden** ha inizialmente invitato il governo di Kyiv a desistere da questi attacchi, in quanto favorirebbero la ritorsione russa sulle infrastrutture civili in Ucraina, ma ha poi cambiato registro a metà maggio. Le forze navali russe hanno invece subito pesanti **perdite** nel **Mar Nero**, dove l'Ucraina è riuscita ad aprire un canale per l'esportazione del grano, che oggi costituisce uno dei principali introiti per sostenere lo sforzo bellico.

#### *La rielezione di Putin e la guerra ibrida*

L'ampia **vittoria elettorale di Vladimir Putin** nelle elezioni presidenziali del 15-17 marzo deve essere inquadrata alla luce degli sviluppi sul terreno in Ucraina e, più in generale, della sua visione del ruolo della Russia come grande potenza. Putin ha ottenuto **l'87% dei voti**, in assenza di reali oppositori e nell'ambito di un procedimento elettorale controllato. Governerà quindi (almeno) fino al 2030. Il presidente russo ha legato la propria rielezione al duplice obiettivo del "**consolidamento interno**" alla Russia, incluso il rafforzamento delle capacità di difesa, e il raggiungimento in Ucraina degli obiettivi "**denazificazione**" (il cambio di regime a Kyiv) e di "**smilitarizzazione**" (la fine degli aiuti occidentali e la neutralità permanente dell'Ucraina, nonché la riduzione delle sue forze

armate). Gli obiettivi di politica interna e in Ucraina sono intimamente collegati, dato che la sopravvivenza del governo di Putin dipende sempre di più dal successo, o anche solo dalla prosecuzione, delle operazioni militari.

Putin sta infatti riconvertendo la politica economica del governo verso uno sforzo bellico continuo. L'apparato produttivo russo viene riorganizzato per sostenere la guerra, mentre il governo offre stipendi alti per incoraggiare il reclutamento e assegni statali alle famiglie dei caduti. Per il momento l'economia russa è tornata a crescere, sebbene al prezzo di un più alto debito pubblico. Nel frattempo ogni evento interno viene riletto in chiave anti-ucraina e occidentale. Per esempio, il terribile **attacco di matrice islamista** del 25 marzo presso la sala concerti **Crocus City Hall** di Mosca, che ha causato la morte di 145 persone, è stato attribuito a Kyiv. Anche le ripercussioni diplomatiche dopo la morte di **Alexey Navalny** in carcere non hanno sortito alcun effetto sui calcoli di Putin.

Questa tattica comunicativa fa parte di una più ampia **strategia di disinformazione** messa in campo dalla Russia. L'UE ha scoperto 750 campagne di disinformazione nel 2023, per la maggior parte da parte di agenti russi. Lo stesso presidente russo ha colto l'occasione di un'intervista con il giornalista super-conservatore americano Tucker Carlson per trasmettere al pubblico occidentale la propria visione di parte e apparentemente rassicurarlo sulla possibilità di concludere le ostilità semplicemente stringendo un accordo che non solo formalizzi le conquiste russe, ma di fatto sottometta ciò che resterebbe dell'Ucraina alla logica di potenza di Mosca. Un'opzione inaccettabile per l'Ucraina, ma che rischia di fare breccia nell'opinione pubblica negli Stati Uniti e in Europa. Putin fa infatti leva sulle **paure occidentali di una guerra allargata** per promuovere i propri obiettivi strategici, agitando spesso lo spettro della **minaccia nucleare** e sfruttando l'avversione verso ulteriori aiuti da parte di una porzione dell'elettorato sia in America (soprattutto nel Partito Repubblicano), sia in Europa.

### *La guerra ibrida della Russia*

Le campagne di disinformazione russe costituiscono un rischio di sicurezza crescente per l'Europa in vista delle **elezioni** per il **Parlamento Europeo** in programma il 6-9 giugno. La disinformazione, la propaganda online e gli attacchi cibernetici vanno di pari passo con altre operazioni di intelligence in molti paesi europei, incluse Germania e Francia, con l'obiettivo di **rubare informazioni sensibili**, aumentare le **divisioni all'interno della NATO** e **indebolire il supporto dell'opinione pubblica per l'Ucraina**. In generale, la Russia sta sempre più adottando un approccio di **guerra ibrida** che sfida gli alleati transatlantici anche in casa loro.

## *L'assistenza militare all'Ucraina di USA ed Europa*

L'approvazione di un pacchetto di **aiuti militari** da **sessantuno miliardi** di dollari all'Ucraina è stata una delle principali priorità perseguite dall'Amministrazione Biden nel corso dei primi mesi del 2024, ma ha incontrato numerosi ostacoli interni che ne hanno consentito l'approvazione solo ad aprile inoltrato. Il presidente ha più volte esortato il Congresso ad approvare **forniture** militari per Ucraina, Israele e Taiwan, facendo proprio del supporto a Kyiv la carta con cui esercitare maggiore pressione sui membri delle due camere. Biden ritiene che le difficoltà delle forze ucraine nel controbattere l'aggressione russa discendano in larga parte dal ritardo con cui le misure americane sono state adottate. A rischio non è solo la tenuta dell'Ucraina, ma anche la **credibilità** della **leadership americana**.

Nel complesso, il Congresso ha approvato un pacchetto da novantacinque miliardi di dollari in aiuti militari per Ucraina, Israele e gli alleati nella regione dell'Indo-Pacifico – in primis Taiwan – dopo che lo Speaker della Camera dei Rappresentanti, il repubblicano Mike Johnson, è riuscito ad aggirare le forti resistenze interne al proprio partito (cfr. Parte II). Il passaggio al Senato è stato più semplice, grazie al fatto che i Democratici detengono la maggioranza in quella camera. Le difficoltà incontrate dall'Amministrazione Biden per far approvare queste misure sono confermate dal fatto che si tratta del **primo pacchetto di aiuti** adottato dal Congresso da quando la Camera è passata a una maggioranza repubblicana nel 2022.

Al momento di scrivere non è stato ancora reso noto quali tipologie di armi verranno spedite in Ucraina. Tuttavia, si prevede la fornitura di **munizioni e sistemi di armamento** per sostenere le forze ucraine sul terreno, e soprattutto dei **missili a lungo raggio ATACMS**, che consentono di colpire obiettivi anche in profondità oltre il fronte. Una parte delle forniture previste era già stata accantonata in depositi militari in Polonia e altri paesi europei, garantendo un trasferimento relativamente rapido in Ucraina. A latere del fondamentale passaggio al Congresso, l'Amministrazione Biden è anche riuscita a far uso dei propri **poteri esecutivi** per fornire aiuti limitati all'esercito ucraino, come equipaggiamenti per mantenere e migliorare i **sistemi di difesa anti-aerea HAWK**. Gli Stati Uniti hanno anche inviato in Ucraina i primi missili ATACMS prima dell'approvazione del pacchetto legislativo.

*Gli USA  
approvano  
60mld in  
nuovi aiuti*

Le azioni del Presidente Biden mirano anche a rafforzare la credibilità americana all'interno della NATO, considerando come l'impegno nell'alleanza transatlantica sia messo in dubbio dalla possibile rielezione di **Donald Trump**, che non ha mai mostrato alcun entusiasmo verso il sostegno USA a Kyiv (cfr. *infra*). Per questo motivo, il Segretario Generale della NATO **Jens Stoltenberg**

ha presentato un piano di aiuti all'Ucraina da cento miliardi di dollari in cinque anni, in modo da garantirne l'approvazione prima del potenziale ritorno di Trump alla Casa Bianca nel 2025 (anche se, chiaramente, Trump avrebbe pieno diritto di fare marcia indietro). Gli aiuti all'Ucraina sarebbero ulteriormente schermati tramite il trasferimento del coordinamento del Gruppo di Contatto per la Difesa dell'Ucraina (il cosiddetto “**gruppo Ramstein**”) dagli Stati Uniti alla NATO, che fornirebbe quindi armi letali a Kyiv per la prima volta. Un'altra implicazione sarebbe però la necessità di maggiori forniture militari da parte degli europei, un'eventualità di difficile realizzazione. Se ne riparlerà al vertice NATO di luglio.

*L'UE stanziava  
5 miliardi in  
assistenza  
militare*

Nonostante i ritardi e le convulsioni politiche negli Stati Uniti, l'Europa non tiene comunque il passo sul fronte degli aiuti militari. Non che in questi mesi siano mancate le iniziative di livello UE o bilaterali. L'UE ha stabilito un rifinanziamento di cinque miliardi di euro per il **Fondo Europeo per la Pace (EPF)**, uno strumento fuori budget dell'UE che finanzia per la maggior parte approvvigionamenti militari per l'Ucraina. Il compromesso raggiunto soddisfa la **Germania**, che rivendica la deduzione di una parte del suo forte sostegno bilaterale a Kyiv dal futuro contributo nazionale all'EPF, e la **Francia**, che ottiene invece un vincolo nel medio termine per l'acquisto di armi prodotte in Europa. Questo consentirà il sostegno nell'immediato a schemi come quello promosso dalla **Repubblica Ceca** per l'acquisto di circa 800 mila munizioni di artiglieria al di fuori dell'UE.

A livello bilaterale, diversi paesi europei hanno siglato degli accordi di sicurezza e di cooperazione militare con l'Ucraina. La **Germania** ha ad esempio firmato un'intesa decennale con Kyiv con cui si impegna a fornire aiuti militari per circa sette miliardi di euro nel 2024, a cui si aggiungono 1,3 miliardi nei successivi quattro anni. Berlino ha anche risposto alle sollecitazioni di Zelensky fornendo un terzo sistema di missili terra-aria Patriot. **Italia** e **Canada** hanno sottoscritto delle garanzie di sicurezza con l'Ucraina durante la commemorazione del secondo anniversario dell'aggressione russa. A sua volta, **il governo britannico di Rishi Sunak** ha siglato un accordo per tre miliardi in aiuti militari nel 2024. Il significato di questi accordi va al di là delle immediate esigenze militari di Kyiv, comunque inderogabili: esso segnala il crescente investimento politico dei partner europei nella difesa dell'Ucraina, anche attraverso la costruzione di coalizioni internazionali per trasferire al paese dotazioni moderne, soprattutto nel campo della difesa anti-aerea.

In questo contesto, spicca l'attivismo del Presidente francese **Emmanuel Macron**. Innanzitutto, la **Francia** ha firmato a sua volta un accordo decennale con il governo ucraino, promettendo tre miliardi di euro per il 2024, in crescita rispetto ai circa due miliardi dell'anno precedente, oltre a un'estensione delle

attività di addestramento delle forze aeree e navali ucraine a opera di personale francese. Macron ha poi alimentato il dibattito internazionale, e agitato le principali capitali europee, sostenendo in più di un'occasione che escludere l'invio di **truppe occidentali in Ucraina** nel caso di uno sfondamento russo e di una richiesta ucraina in tal senso è un errore. Macron intende ristabilire un'**ambiguità strategica**, nella convinzione che fissare delle linee rosse – come appunto il no all'invio di truppe occidentali – limiti la deterrenza e imbalanzisca Mosca invece di moderarla. Tuttavia, nel breve periodo la posizione francese ha aumentato le polemiche all'interno della NATO, con i leader di paesi come Germania, Italia, Polonia e Repubblica Ceca che hanno negato esplicitamente l'intenzione di inviare proprie forze in Ucraina.

*Macron non  
esclude l'invio  
di truppe*

Sebbene Macron abbia svolto un efficace **riposizionamento retorico** della Francia, collocandola fra i principali garanti della sicurezza ucraina, alle parole non sempre seguono i fatti. Le **forniture militari della Francia** all'Ucraina sono infatti ben lontane dal pareggiare gli aiuti forniti dalla Germania, spesso al centro delle polemiche scatenate da Macron. A sua volta, il governo tedesco di **Olaf Scholz** non è esente da critiche, trovandosi immischiato da mesi in una polemica relativa al suo rifiuto di fornire all'Ucraina i missili a lungo raggio **Taurus**. La posizione del cancelliere è che i missili necessiterebbero di personale tedesco in Ucraina e questo renderebbe la Germania una parte attiva nel conflitto, un'eventualità inaccettabile per Scholz. Lo stesso Scholz si era attirato le ire di Parigi e Berlino per aver fatto trapelare la presenza di personale militare francese e britannico sul suolo ucraino per attività di addestramento all'utilizzo dei sistemi missilistici **Scalp** e **Storm Shadow**, forniti da quei paesi a Kyiv.

Il dibattito sulla presenza dei soldati occidentali in Ucraina lanciato da Macron costituisce quindi solo l'ultimo segnale delle persistenti differenze nelle sensibilità degli alleati europei nel campo della difesa.

*L'assistenza finanziaria dell'Europa e l'utilizzo delle risorse congelate russe*

L'altro fronte su cui i partner transatlantici si sono spesi per sostenere l'Ucraina nei primi mesi del 2024 riguarda **l'assistenza finanziaria**. L'UE ha approvato un nuovo pacchetto di aiuti da **cinquanta miliardi di euro** (17 in sovvenzioni e 33 in prestiti), che si è rivelato cruciale per evitare una crisi di bilancio dello stato ucraino pesantemente sotto pressione per lo sforzo bellico e le gravi conseguenze economiche degli attacchi russi su infrastrutture e capacità industriali del paese. Gli aiuti europei mirano a garantire la stabilità delle casse pubbliche nel medio-lungo periodo, un fattore altrettanto importante delle vicende militari per salvaguardare la sopravvivenza del paese.



Come già accaduto in occasione di precedenti tornate di aiuti, anche questa volta l'**Ungheria** del Primo Ministro **Viktor Orbán** ha fatto pesare il proprio veto a lungo, ritardando l'adozione del pacchetto. Budapest, che continua ad avere un atteggiamento decisamente accomodante nei confronti della Russia, ha ceduto solo sotto la minaccia di una nuova sospensione dei Fondi di Coesione (cfr. Focus Euro-Atlantico 1/2024). I leader europei hanno però acconsentito a tenere una discussione annuale sull'implementazione degli aiuti per attenuare le resistenze ungheresi.

*L'UE  
approva 50mld  
in assistenza  
finanziaria*

Un altro strumento con cui i partner europei hanno sostenuto l'economia ucraina negli ultimi due anni è stata la liberalizzazione delle tariffe sull'export agricolo. Non si tratta tuttavia di una decisione indolore, come dimostrano le rimostranze di paesi come la **Polonia**, che nei mesi scorsi avevano deciso di bloccare l'importazione di **prodotti agricoli** dall'Ucraina. Anche la **Francia**, spesso in prima linea quando si tratta di rafforzare la linea protezionista dell'UE, ha spinto per rivedere la riduzione delle tariffe. Per questo motivo, dopo lungo negoziato, l'UE ha annunciato l'estensione annuale della liberalizzazione commerciale, ma allo stesso tempo anche l'introduzione di un **“freno di emergenza”** per ripristinare le tariffe su una serie di prodotti alimentari (dalle uova allo zucchero ed alcuni cereali) nel caso l'export ucraino superi la media raggiunta nel 2022 e 2023. Questa misura costerà all'Ucraina **oltre trecento milioni di euro** in mancati introiti commerciali e dimostra come le modalità dell'assistenza europea rispondano certamente a valutazioni strategiche rispetto al conflitto, ma vengano anche ancora pesantemente orientate dalle esigenze politiche interne degli stati membri. A dimostrazione di ciò, Polonia, Ungheria e Slovacchia hanno annunciato che manterranno le limitazioni commerciali unilaterali introdotte in precedenza.

Rimane infine aperto il tema dell'utilizzo delle **risorse finanziarie russe congelate** dopo l'inizio dell'invasione nel febbraio 2022, che potrebbero sbloccare fondi molto significativi per l'Ucraina nei mesi a venire. Sono emerse **divergenze significative fra UE e Stati Uniti** sul modo migliore di mobilitare queste risorse, che ammontano a **duecentosessanta miliardi di euro**, e includono le riserve della Banca Centrale Russa su conti all'estero. La differenza di vedute è motivata dal fatto che la maggior parte dei fondi congelati risiede su conti in **paesi europei**, a partire dai **centonovanta miliardi** di euro presso la camera di compensazione belga **Euroclear**. Per Washington, che detiene solo cinque miliardi di fondi russi, è dunque relativamente più semplice proporre soluzioni radicali, come quella di trasferire queste risorse direttamente a Kyiv. La questione è infatti molto spinosa dal punto di vista legale, trattandosi dell'appropriazione di fondi sovrani di un paese terzo che potrebbe fissare un precedente e mettere in discussione la credibilità del sistema finanziario UE.

L'UE ha comunque adottato un piano proposto da **Josep Borrell**, Alto Rappresentante per la politica estera comune, di utilizzare il 90 per cento dei **profitti** generati dai fondi russi congelati in Euroclear (circa **tre miliardi** di euro nel 2024) per rifinanziare il Fondo Europeo per la Pace, che, come già discusso, viene per la maggior parte diretto a sostenere **l'acquisto di armamenti per l'Ucraina**. Il restante 10 per cento sarà destinato tramite il budget europeo a investimenti per la ricostruzione del paese. Un'altra clausola prevede che questa misura non si applichi retroattivamente, ma solo ai profitti generati a partire dal febbraio 2024. I primi pagamenti sono attesi per luglio.

*L'UE destinerà i profitti degli asset russi all'Ucraina*

Dall'altro lato, forti della loro esposizione relativa e della posizione dominante del dollaro, gli Stati Uniti propongono un approccio più aggressivo, che consentirebbe di mettere a disposizione dell'Ucraina **fino a cinquanta miliardi di euro**. L'idea sarebbe di emettere debito per l'Ucraina **anticipando i profitti futuri** generati dalle risorse russe congelate e non limitandosi a quelli prodotti sinora, come previsto dal piano di Borrell. La cifra complessiva sarebbe trasferita immediatamente all'Ucraina, mentre i paesi coinvolti riceverebbero gradualmente un rimborso incassando i profitti generati nel tempo dai fondi russi. Il dubbio principale riguarda però **l'incertezza** che genererebbe l'eventuale restituzione degli asset congelati alla Russia nel caso di un accordo di pace prima del completo rimborso. Un'ipotesi remota, ma che gli scettici ritengono non possa essere esclusa a priori.

Al di là degli aspetti tecnici delle proposte europee e statunitensi, rimane un dato che spiega il ritardo di una risposta coordinata, di cui si discuterà durante il vertice del G7 a guida italiana di giugno: i paesi europei sono restii a intraprendere delle azioni che temono potrebbero scatenare una ritorsione russa di fronte alla quale si sentono molto più esposti degli Stati Uniti.

#### *Nuovi sforzi sul fronte delle sanzioni alla Russia*

L'UE e gli Stati Uniti hanno entrambi rafforzato l'impianto delle **sanzioni contro la Russia**, che costituisce un ulteriore canale di sostegno indiretto alla resistenza ucraina. Obiettivo principale delle nuove sanzioni è quello di **ostacolare** il più possibile gli **approvvigionamenti dell'industria militare** russa. A questo scopo, sono anche aumentate le pressioni di Washington e delle capitali europee sulla Cina, perché riduca la vendita di componenti a duplice uso civile e militare a Mosca (cfr. *infra*).

L'UE ha annunciato la  **tredicesima tornata di sanzioni** a partire da febbraio 2022. Le nuove sanzioni colpiscono oltre **duecento enti e individui** accusati di sostenere lo sforzo bellico russo, vietando alle imprese europee di fare affari con

loro. Il pacchetto costituisce un salto di qualità nella portata delle sanzioni europee, dato che per la prima volta sono state incluse delle entità basate in **Cina ed India**, una possibilità che la Germania aveva bloccato ancora nel corso del 2023.

*USA e UE  
tentano di  
limitare  
l'aggiramento  
delle sanzioni*

Dal canto loro, gli Stati Uniti hanno annunciato il più significativo pacchetto sanzionatorio dall'inizio della guerra, colpendo oltre **cinquecento enti** ritenuti complici della macchina bellica russa o dei tentativi di **evasione** delle precedenti sanzioni. Per questo motivo sono stati anche inclusi intermediari in Cina ed Emirati Arabi Uniti. Le sanzioni americane si concentrano non solo su compagnie direttamente coinvolte nell'industria della difesa, ma anche su altri settori, come la **logistica**, la produzione di **acciaio** o i **sistemi di pagamento**, che indirettamente permettono alla Russia di mantenere funzionanti catene del valore decisive per proseguire la guerra contro l'Ucraina.

La nuova portata delle misure occidentali riflette il fatto che l'evasione delle sanzioni rimane tuttora un problema. Guardando ad esempio al **tetto del prezzo del petrolio** fissato dal G7 nel 2023, è stato osservato come, ancora a ottobre 2023, il 99 per cento del petrolio importato via mare dalla Russia fosse venduto a un prezzo superiore. Questo è possibile grazie all'utilizzo di vascelli di proprietà russa e della cosiddetta **"flotta ombra"**, costituita da navi che già operavano in paesi soggetti a misure punitive come Venezuela o Iran, o armate ad hoc da Mosca dopo l'invasione dell'Ucraina, e che si muovono grazie a strutture proprietarie opache e paradisi fiscali per aggirare le sanzioni.

L'Amministrazione Biden ha risposto all'evasione delle sanzioni colpendo con un ordine esecutivo di dicembre 2023 l'accesso della Russia al **sistema finanziario internazionale**. La normativa impone ai gruppi bancari internazionali di abbandonare le controparti in Russia e ostacola le transazioni in rubli. Una prima conseguenza è stato un declino significativo del **commercio con Turchia e Cina** nei primi mesi dell'anno, a causa delle difficoltà di convertire i proventi in dollari o euro.

Sebbene gli sforzi occidentali si siano intensificati, nel 2023 le principali banche europee ancora attive in Russia hanno comunque versato nelle casse del Cremlino la cifra record di ottocento milioni di euro in tasse. La **Banca Centrale Europea** ancora a maggio ha fatto richiesta a questi gruppi bancari di presentare dei piani dettagliati che indicassero le modalità con cui intendono accelerare l'abbandono del mercato russo. Tuttavia, pochi giorni dopo un tribunale russo ha ordinato la **confisca** di oltre settecento milioni di euro su conti e proprietà di tre grandi banche europee: **Unicredit, Deutsche Bank e Commerzbank**. La decisione dimostra la vulnerabilità dei soggetti economici occidentali che non

hanno lasciato la Russia di fronte alle ritorsioni in risposta alle sanzioni imposte dai paesi europei e dagli Stati Uniti.

### *Il futuro della difesa europea e della NATO*

Sullo sfondo delle azioni di sostegno all'Ucraina e di contrasto alle politiche russe rimangono lo sviluppo di una difesa comune europea e i rapporti con la NATO. Il quadro europeo è stato ben delineato dal Presidente francese Macron in una serie di interventi di alto profilo volti a dare priorità al dibattito sulla sicurezza del continente. Macron ha individuato una serie di **minacce multilivello** senza precedenti per l'Europa, dalle mire espansionistiche della Russia ai rischi legati alla competizione tecnologica con la Cina e, non da ultimo, lo stato precario della democrazia sul continente europeo. Di fronte a queste minacce, l'UE deve essere pronta a difendere sé stessa, a fianco o con capacità integrate nella NATO.

#### *La Svezia entra nella NATO*

Il quadro strategico europeo è stato intanto modificato dall'**ingresso della Svezia** nell'Alleanza Atlantica, dopo la ratifica dell'adesione da parte di Turchia e Ungheria. L'abbandono della storica neutralità della Svezia, che segue la Finlandia in questo percorso, aumenta le capacità della NATO nel Mar Baltico e fornisce una nuova linea di approvvigionamento per i paesi baltici in caso di attacco russo. Sebbene infatti il Presidente Putin abbia negato ogni intenzione di invadere i paesi dell'Europa orientale, ha anche annunciato l'aumento degli effettivi delle forze armate al confine con i paesi della NATO. Alcuni paesi membri, come la Danimarca, hanno anche messo in guardia contro un possibile attacco russo contro la NATO entro tre anni.

Oltre alla minaccia russa, la NATO deve anche far fronte al possibile **ritorno di Trump** alla Casa Bianca. Lo stesso ex presidente ha messo in dubbio l'impegno americano nell'Alleanza, affermando che da presidente incoraggerebbe la Russia **“a fare quello che le pare”** con quei paesi europei che non rispettano l'obiettivo del due per cento sul PIL di spese per la difesa. Queste affermazioni, che hanno suscitato la reazione sdegnata dell'Amministrazione Biden e degli alleati europei, hanno serie implicazioni per la sicurezza europea, dato che mettono in dubbio la garanzia militare americana che ha supportato la stabilità del continente per decenni.

Indipendentemente dalla posizione di Trump, i paesi europei sono comunque impegnati in un dibattito su come dotarsi degli strumenti e delle capacità per garantire la propria sicurezza. Una prima questione riguarda il rispetto degli impegni assunti sulle spese nel settore della difesa. Le parole eclatanti di Trump riflettono certamente

#### *I paesi europei aumentano le spese militari*

l'istintiva diffidenza dell'ex presidente verso le alleanze internazionali, ma si basano su un dato di fatto a lungo evidenziato (anche se in modo assai meno polemico) dai presidenti americani: gli europei **spendono troppo poco** nella propria **difesa**. La tendenza al ribasso si è però invertita, gradualmente e irregolarmente, nell'ultimo decennio e in particolare dopo il 2022. Nel 2024 la maggioranza dei membri della NATO (diciotto su trentuno) rispetterà la soglia del due per cento di PIL in spese militari (cfr. Parte III, Grafico 2.1.4), portando la spesa totale europea a 380 miliardi di dollari. Fra questi stati figura per la prima volta anche la **Germania**. Nonostante il gap rispetto agli impegni sottoscritti in sede NATO si sia dimezzato nell'ultimo decennio, si stima che i partner europei dovranno investire altri 56 miliardi di euro per pareggiare l'obiettivo prefissato. Per l'**Italia** ad esempio **mancano quasi undici miliardi** di euro.

L'UE sta anche ragionando sull'opportunità di costruire una difesa più integrata. Tali sforzi sono però ostacolati dalle persistenti divisioni fra gli stati membri, ad esempio sull'introduzione di un debito in comune per finanziare investimenti nella difesa. Francia e Polonia si sono dette favorevoli, mentre Germania e Paesi Bassi sono contrarie. La proposta è collegata alla nuova **Strategia Industriale Europea per la Difesa** presentata dalla Commissione Europea a marzo. La Strategia è controversa perché secondo gli stati membri comporterebbe un'eccessiva centralizzazione del potere nelle mani della Commissione. L'esecutivo di Bruxelles si propone infatti di rafforzare la difesa comune promuovendo **appalti congiunti** fra i paesi dell'UE, **sovvenzionando** l'acquisto di **armamenti strategici** e agendo come **garante** per certi livelli di produzione dell'industria militare europea, in modo da salvaguardarne gli investimenti produttivi di lungo periodo. L'obiettivo sarebbe acquisire il 40 per cento degli equipaggiamenti militari "in maniera collaborativa" entro il 2030.

Si tratta di obiettivi ambiziosi, soprattutto alla luce delle divisioni fra gli stati membri, ma che metterebbero l'UE sulla buona strada per essere più autonoma rispetto agli Stati Uniti. Andrebbero però ricercate nuove formule di compatibilità per questo 'pilastro europeo' all'interno della NATO. Il Consiglio Europeo tornerà ad occuparsi della questione a giugno. Più accessibile invece appare la creazione di un nuovo **Commissario per la Difesa** dopo le elezioni per il Parlamento Europeo.

## **Le crisi in Medio Oriente**

Nel corso degli ultimi mesi gli Stati Uniti e i loro partner europei hanno faticato oltremodo a gestire l'escalation di violenza e instabilità che ha investito il Levante e il Golfo Persico dopo l'**attacco di Hamas contro Israele** del 7

ottobre 2023, in cui **1139 persone** sono state **uccise** e **240 prese in ostaggio**.<sup>1</sup> La brutale risposta di Israele, che ha portato alla **distruzione della Striscia di Gaza** e che è tutt'ora in corso, ha innescato una **spirale di azione e reazione** che ha interessato il confine Israele-Libano, l'Iraq, la Siria e la Giordania, il Mar Rosso e infine portato a un clamoroso **scontro militare diretto tra Israele e Iran**. Gli Stati Uniti, aiutati anche dai paesi europei e in particolare Gran Bretagna e Francia, sono riusciti per il momento a **contenere** il rischio di un **conflitto generalizzato** nella regione. Tuttavia gli sforzi dell'Amministrazione Biden di interrompere l'offensiva israeliana a Gaza non hanno sortito effetti al momento di scrivere (20 maggio).

### *La situazione a Gaza*

Sette mesi di bombardamento incessante e incursioni militari via terra hanno devastato la Striscia di Gaza. Israele sostiene di aver ucciso almeno **14 mila miliziani di Hamas**, ma nel contempo afferma di non avere informazioni precise sul numero di vittime civili. Secondo le autorità sanitarie palestinesi della Striscia (controllate da Hamas, ma in passato risultate affidabili), l'offensiva

*Gaza devastata dalla campagna israeliana*

israeliana ha provocato la **morte** di quasi **35 mila persone**, fra cui circa **14500 bambini**, e il **ferimento** di quasi **ottantamila** persone (l'ONU ha potuto identificare circa 25 mila morti). **Ottomila** risultano **disperse**. I danni materiali sono immensi: **più della metà delle abitazioni**, **l'85 per cento degli esercizi commerciali** e il **73 per cento degli edifici scolastici** sono stati distrutti o danneggiati. Solo quindici **ospedali** su trentacinque continuano a funzionare **parzialmente**, **l'83 per cento dei pozzi d'acqua** è fuori uso (i dati sono forniti da autorità di Gaza, Organizzazione Mondiale della Sanità e Nazioni Unite).<sup>2</sup> Secondo UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency*), l'agenzia ONU che fornisce sostegno ai rifugiati palestinesi fin dal 1949, a fine gennaio gli **sfollati interni** erano oltre **1,7 milioni** (su una popolazione di 2,1 milioni), ma il dato potrebbe essere aumentato nei mesi successivi. Anche in **Cisgiordania** sono aumentate le violenze. Secondo l'Autorità Palestinese, dal 7 ottobre **498 persone**, di cui **123 bambini**, sono state **uccise** negli scontri con le forze di sicurezza e i coloni israeliani.

Gli **aiuti umanitari** continuano ad arrivare a Gaza col **contagocce**. Nei mesi scorsi Israele ha ammorbidito la stretta sulle forniture di acqua, cibo e carburante che inizialmente aveva interrotto del tutto, ma la situazione resta disperata. Le

---

<sup>1</sup> In base ai dati della previdenza sociale israeliana, le milizie di Hamas hanno ucciso 373 agenti di sicurezza, 695 civili e 71 cittadini stranieri (al conto vanno aggiunti sei scomparsi). Tra i civili assassinati ci sono anche 36 bambini.

<sup>2</sup> I dati sono del 7 maggio 2024 (cfr. anche Aljazeera, *Israel-Gaza war in maps and charts: Live tracker*, <https://www.aljazeera.com/news/longform/2023/10/9/israel-hamas-war-in-maps-and-charts-live-tracker>).

Nazioni Unite hanno ammonito che centinaia di migliaia di persone **patiscono la fame**, usano **acqua contaminata** e sono a rischio di contrarre **malattie infettive** a causa delle pessime condizioni igieniche. Gli Stati Uniti e alcuni paesi europei (Francia, Belgio, Paesi Bassi) e arabi (Giordania) sono ricorsi alla misura estrema di paracadutare aiuti, ma senza effetti significativi. Gli Stati Uniti hanno anche completato una **banchina galleggiante** mobile dalla quale trasferire aiuti dal mare. Le agenzie umanitarie internazionali e le organizzazioni non-governative insistono che il canale di gran lunga migliore per far arrivare gli aiuti agli abitanti di Gaza sono i varchi terrestri di **Erez** (con Israele) e soprattutto **Rafah** (con l'Egitto). La decisione del governo israeliano di occupare quest'ultima a inizio maggio ha pertanto ulteriormente **peggiorato** la già **catastrofica situazione**. UNRWA a inizio maggio ha riferito di avere soltanto 15 mila litri di carburante a disposizione e ha ammonito che senza altri rifornimenti i pochi ospedali che mantengono una misura di funzionalità non avranno presto modo di alimentare la corrente.

Nelle operazioni militari è rimasto ucciso circa un **centinaio di giornalisti**, che i palestinesi accusano Israele di avere colpito intenzionalmente con l'obiettivo di intimidire e ridurre la copertura mediatica di quanto accade a Gaza. Anche la recente decisione del governo israeliano di **bandire** l'emittente qatarina **Al-Jazeera** dal paese, una misura su cui gli Stati Uniti hanno espresso grave preoccupazione, va in questa direzione secondo i critici di Israele, che invece accusa Al-Jazeera di fornire copertura parziale e pro-Hamas. Anche il **personale ONU** ha sofferto **centinaia di vittime**, ed è cresciuto il numero dei morti anche tra i **cooperanti** (particolare clamore ha destato l'attacco in cui sono rimasti uccisi sette membri dell'ong **World Central Kitchen**, per cui Israele si è scusato sostenendo essere stato un **errore**).

Lo scorso marzo la **Corte di Giustizia Internazionale** ha esortato Israele a cessare di opporsi all'ingresso di beni umanitari nell'ambito dell'indagine, aperta su denuncia del **Sudafrica**, riguardo alla possibilità che Israele sia in violazione della **Convenzione sul Genocidio**. Per la sentenza della Corte ci vorranno probabilmente anni, ma a prescindere dall'esito è indubbio che la devastazione inflitta a Gaza ha eroso la solidarietà che Israele aveva ricevuto dopo l'efferato attacco del 7 ottobre. Anche in Europa e America l'opinione pubblica si è fatta più insofferente (cfr. Parte III, Grafico 1.4.4). Il malcontento è diffuso anche a livello diplomatico: una lettera firmata da **ottocento funzionari** da USA, UE e Gran Bretagna ha richiesto ai governi di Europa e America di rivedere le loro politiche di sostegno a Israele. La decisione del procuratore della **Corte Penale Internazionale** di richiedere un mandato d'arresto per la **leadership di Hamas** ma anche per il primo ministro israeliano **Binyamin Netanyahu** e il ministro della difesa **Yoav Gallant** è destinata a surriscaldare gli animi ulteriormente. Biden ha definito "oltraggiosa" l'accusa ai due membri del governo israeliano.

In effetti nei mesi scorsi l'Amministrazione Biden ha continuato a dare **appoggio diplomatico** e **sostegno militare** a Israele, grazie anche al pacchetto di **quattordici miliardi** di dollari in aiuti approvati dal Congresso nell'ambito del più ampio programma di finanziamento che include anche l'assistenza all'Ucraina (cfr. *supra*). Allo stesso tempo, Washington si è impegnata in un'**estenuante trattativa** perché si potesse arrivare a un'interruzione almeno parziale delle operazioni militari a Gaza. Dopo diversi tentennamenti, infine anche i leader dell'UE si sono espressi a favore di una "immediata **pausa umanitaria**". A favore di un **cessate il fuoco duraturo** si sono detti invece solo Austria, Bulgaria, Danimarca, Francia, Germania, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Regno Unito e Ungheria, così come l'Alto Rappresentante Borrell.

*Gli USA  
cercano un  
accordo per  
una tregua*

Nessun paese europeo o funzionario UE tuttavia gioca alcun ruolo nella **trattativa** tra **Israele** e **Hamas** mediata da Stati Uniti, Egitto e Qatar. Al momento di scrivere si sta ancora discutendo di una **proposta di accordo** in base al quale Hamas libererebbe trentatré ostaggi (in alcuni casi si tratterebbe dei resti, perché deceduti) in cambio di una tregua di sei settimane, della liberazione di palestinesi detenuti da Israele (trenta per ogni civile e cinquanta per ogni soldatessa liberati da Hamas) e della possibilità per gli abitanti di Gaza di tornare alle loro case nella parte nord della Striscia. Gli americani e i loro partner arabi sono persuasi che la tregua potrebbe essere estesa indefinitamente, aprendo così la possibilità alla liberazione di tutti i 132 ostaggi ancora nelle mani di Hamas (una trentina dei quali Israele ritiene però sia deceduta).

Nelle intenzioni dell'Amministrazione Biden, la fine dell'operazione militare israeliana a Gaza sarebbe solo il **primo tassello** in un **mosaico** molto più **vasto** e **ambizioso** per ricreare condizioni di sicurezza strutturali nella regione. L'idea è quella di riprendere il processo di **normalizzazione dei rapporti tra Israele e Arabia Saudita** – interrotto dopo il 7 ottobre scorso – in modo da offrire a Israele una cornice di sicurezza regionale più solida e nel contempo elevare l'argine a contenimento dell'Iran. Gli americani sarebbero disponibili a offrire ai sauditi **tecnologia nucleare civile** e non specificati **impegni di sicurezza** (senz'altro forniture di sistemi d'arma, ma forse anche garanzie di intervento in loro difesa). La leadership saudita è favorevole a un'intesa del genere a patto però che includa **passi "irreversibili"** verso la creazione di uno **stato palestinese**.

Uno di questi passi potrebbe essere il **riconoscimento** universale della **Palestina**. Tuttavia, quando l'Assemblea Generale ONU ha recentemente approvato (con 143 sì, 25 astensioni e nove no) la raccomandazione al Consiglio di Sicurezza perché riconosca la Palestina come stato membro, gli Stati Uniti hanno votato contro. Nell'UE, la Palestina è riconosciuta dalla Svezia e dall'ex blocco comunista, repubbliche baltiche escluse, anche se Repubblica Ceca e Ungheria hanno votato comunque contro la risoluzione. Si sono astenute invece



Austria, Croazia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Romania e Svezia, mentre Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna si sono espressi a favore. Più immediata, e condivisa senz'altro dagli Stati Uniti e dall'Europa, è la preoccupazione che Gaza torni sotto il controllo di un'**Autorità Palestinese 'rivitalizzata'** (che cosa si intenda non è chiaro, al di là forse di un cambio di leadership per via democratica) e che Israele non la metta sotto occupazione, né ne riduca il territorio. L'Amministrazione Biden sta anche discutendo la possibilità di schierare una **forza di *peacekeeping* araba** una volta che l'offensiva israeliana sia cessata con Emirati Arabi Uniti, Egitto e Marocco, che però vorrebbero che gli Stati Uniti ne prendessero la leadership.

*Netanyahu  
non divide  
l'ambizioso  
piano di Biden*

L'ambizioso piano dell'Amministrazione Biden si scontra però con le **resistenze** tanto di Hamas – ostile a un processo diplomatico fondato sulla sua esclusione – quanto soprattutto con quelle del governo israeliano. Per il Primo Ministro Netanyahu, l'approvazione di un percorso diplomatico che porti allo stato palestinese è **fuori discussione**. Si tratta del resto di un obiettivo contro il quale, per sua ammissione, Netanyahu ha lavorato tutta la sua carriera politica, e che sembra avversato da una parte significativa dell'opinione pubblica. Soprattutto è un obiettivo osteggiato radicalmente dagli **alleati di governo** di Netanyahu, i partiti di **estrema destra** guidati dai ministri della sicurezza e delle finanze, rispettivamente **Itmar Ben-Gvir** e **Bezalel Smotrich**, che invece perseguono l'**annessione di tutte le terre palestinesi** e appoggiano il "**ricollocaimento**" dei palestinesi nei paesi vicini. In una proposta presentata al gabinetto, Netanyahu ha prospettato un piano che non prevede alcun ruolo per l'Autorità Palestinese a Gaza, che resterebbe sotto il controllo, più o meno diretto, di Israele.

È alla luce di queste considerazioni che Netanyahu ha ordinato di procedere con l'**occupazione di Rafah**, respingendo come insufficiente l'accettazione all'ultimo minuto della tregua da parte di Hamas. La decisione ha creato profondo malcontento a Washington, al punto che il Presidente Biden ha ordinato la **sospensione** del trasferimento di un **pacchetto di armi offensive** a Israele fino a quando l'operazione a Rafah dovesse continuare. Si tratta della misura più robusta finora adottata dal governo americano per mettere pressione su quello israeliano, ma non è l'unica. Nei mesi scorsi, pur continuando a esprimere sostegno a Israele e impegnandosi nella sua difesa dall'attacco iraniano (cfr. *infra*), l'Amministrazione Biden ha preso decisioni che mirano a creare un po' di spazio fra sé e il governo Netanyahu. Per la prima volta ha **sanzionato** una manciata di **coloni israeliani** colpevoli di atti di violenza in Cisgiordania e promesso di imporre misure punitive nei confronti di una **speciale unità militare** israeliana, attiva sempre in Cisgiordania, per ripetute violazioni dei diritti dei palestinesi. Inoltre lo scorso marzo gli Stati Uniti non hanno bloccato,

come fatto più volte nei mesi precedenti, una **risoluzione del Consiglio di Sicurezza** che richiedeva l'immediato cessate il fuoco a Gaza.

Anche nelle sue **dichiarazioni pubbliche** Biden ha più volte criticato le politiche del governo israeliano (così come ha fatto **Trump**, che ha esortato Israele a “farla finita” con la guerra). Infine, il più importante alleato del presidente in Congresso, **Chuck Schumer**, senatore democratico (ed ebreo) dello Stato di New York e leader della maggioranza in Senato, ha pubblicamente affermato che la pace è impossibile finché Netanyahu resterà in carica e auspicato **nuove elezioni** in Israele. Più di recente un **rapporto** del Dipartimento di Stato ha ammesso che è ragionevole inferire che Israele abbia usato armi fornite dagli Stati Uniti in modo **non conforme al diritto internazionale** e alla prassi internazionale di protezione dei civili, anche se si è astenuto dall'affermare che le leggi americane in materia siano state violate.

*L'Europa  
divisa e poco  
influyente*

Se queste misure siano sufficienti a impattare il calcolo di Netanyahu, che finora ha costantemente ignorato le richieste americane, è dubbio. Si tratta di azioni limitate svolte in un quadro che resta di generale e deciso sostegno a Israele. Tuttavia, la riluttanza di Netanyahu ad andare incontro ai desiderata americani sta però creando frizioni nel governo, al punto che **Danny Gantz**, leader di una formazione di centro-destra entrata nella maggioranza dopo il 7 ottobre, ha minacciato di lasciare il governo entro gli inizi di giugno se Netanyahu non dovesse approvare un piano per Gaza basato su una struttura amministrativa a cui dovrebbero partecipare americani, europei, arabi e palestinesi. L'appoggio delle forze di Gantz non è decisivo per le sorti del governo, ma segnala non solo le **frizioni interne al governo**, ma anche tra governo ed establishment militare (restio ad alienarsi ulteriormente gli Stati Uniti, dove i Democratici sono furiosi con Netanyahu).

Nella gestione della crisi di Gaza la **dimensione transatlantica** è stata decisamente **secondaria**. Gli europei hanno faticato a trovare un consenso unanime su una condizione minima (la tregua umanitaria) e mantengono posizioni diverse fra loro su questioni come la richiesta di un cessate il fuoco permanente, il riconoscimento dello stato di Palestina, se continuare o meno la vendita di armi a Israele e finanziare UNRWA.

Dopo gli Stati Uniti, la **Germania** è il **primo venditore di armi** a Israele, seguita a lunga distanza dall'**Italia**. Quest'ultima però ha **sospeso** la vendita di armi (o almeno di buona parte di esse), così come hanno fatto la **Spagna** e, dopo una sentenza di un tribunale nazionale, i **Paesi Bassi**. L'appello di Borrell perché cessino i trasferimenti di armi offensive a Israele, comprese quelle americane, è rimasto però inascoltato. L'unico paese NATO ad avere adottato robuste misure punitive nei confronti di Israele è la **Turchia**, che ha **congelato il commercio**

**bilaterale.** Per quanto riguarda gli **aiuti ai palestinesi**, la Commissione Europea, la Finlandia, la Francia, la Germania e la Svezia hanno **ripristinato i contributi a UNRWA** dopo che non sono emerse prove a sostegno dell'accusa da parte di Israele che dodici membri dell'agenzia (su tredicimila operanti a Gaza) avrebbero preso parte agli attacchi del 7 ottobre. Austria, Estonia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito e Romania, così come gli stessi Stati Uniti, continuano a mantenere invece congelati i fondi. Senza gli aiuti – in particolare quelli americani – UNRWA ha dichiarato che non potrà sostenere i salari dei suoi oltre **trentamila dipendenti**, che lavorano non solo a Gaza ma anche in Cisgiordania, Giordania, Libano e Siria.

Anche se secondaria sul fronte della mediazione, la collaborazione transatlantica è stata più significativa nella gestione degli altri fronti che si sono arroventati durante la campagna israeliana di Gaza.

### *L'escalation Israele-Iran*

A inizio aprile le energie diplomatiche di Stati Uniti ed Europa si sono spostate da Gaza al **rischio di guerra aperta** tra Israele e Iran. La situazione è precipitata dopo che la notte del 13 aprile **Israele** è stato **bersaglio** di un **attacco** con circa **150 droni** e **170 missili** balistici e da crociera portato anche dal territorio iraniano. L'attacco era stato largamente annunciato da Teheran come **rappresaglia** contro il **bombardamento israeliano del consolato iraniano di Damasco**, in cui erano rimaste uccise sette persone, tra cui anche Mohamad Reza Zahedi, il comandante di più alto grado delle Guardie della Rivoluzione Islamica (*sepah e-pasdaran*) attivo in Siria.

### *Israele e Iran a un passo dalla guerra*

Israele ha giustificato il bombardamento sostenendo che il consolato ospitava un centro di pianificazione per attività anti-israeliane da parte di milizie finanziate e addestrate dall'Iran e operative in Siria e Iraq. Quello di Damasco è stato l'ultimo episodio di un crescendo di operazioni militari sempre più intense da parte di Israele, che ha ucciso ben diciassette membri delle Guardie Rivoluzionarie dal 7 ottobre in poi. Colpendo una sede diplomatica però Israele ha alzato l'asticella nella sua più che decennale **'guerra ombra'** contro l'Iran, al punto che per dieci giorni il governo americano – che non era stato informato da Israele dell'attacco di Damasco – ha spinto perché l'Iran si astenesse da una rappresaglia, chiedendo anche ad Arabia Saudita, Turchia e Cina di intervenire. Il governo di Teheran ha però ritenuto di dover rispondere per salvaguardare la sua **capacità di deterrenza**. Allo stesso tempo, si è sforzato di **evitare** che l'attacco innescasse un'**ulteriore escalation**, selezionando obiettivi militari e lontani da centri abitati nel deserto del Negev e nelle Alture del Golan, che Israele ha strappato (e annesso) con la forza alla Siria nel 1967.

Il **largo anticipo** con cui l'Iran ha annunciato l'attacco è stato funzionale a che Israele, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e Giordania potessero preparare una **difesa aerea e missilistica coordinata**, che secondo gli israeliani avrebbe **intercettato** la quasi **totalità** dei droni e missili iraniani (la percentuale potrebbe essere più bassa, ma nessuno ha interesse a dirlo pubblicamente). Il fatto che la rappresaglia iraniana non abbia provocato vittime o danni ha largamente facilitato il compito dell'Amministrazione Biden di persuadere Israele a "prendersi la vittoria", come ha avuto modo di dire lo stesso presidente USA. Anche i paesi europei, in particolare il Presidente Macron e il ministro degli esteri britannico David Cameron, hanno accompagnato all'unanime condanna dell'attacco la richiesta di evitare l'escalation. Infine Israele ha **risposto** con una rappresaglia **mirata e limitata**, colpendo un radar in prossimità di un sito nucleare presso la città di Isfahan, nell'Iran centrale. Teheran ha minimizzato l'accaduto e l'emergenza è rientrata.

Sia gli Stati Uniti sia l'UE hanno adottato ulteriori sanzioni su compagnie e individui iraniani attivi nel settore della produzione di droni. Il governo USA sta anche valutando l'ipotesi di un'implementazione più stringente delle sanzioni extraterritoriali contro le compagnie straniere che, tra le altre cose, importano **petrolio iraniano**. Finora l'Amministrazione Biden ha però preferito soprassedere. Un motivo è il timore di **aprire un fronte** con la **Cina** – che è l'unico acquirente del petrolio iraniano – in un momento molto delicato della relazione bilaterale con Pechino. Un'altra ragione è la preoccupazione che l'Iran possa accelerare ulteriormente il **programma nucleare**, che dopo il ritiro unilaterale americano dall'accordo del 2015 si è grandemente espanso. Nei momenti di massima tensione con Israele la leadership iraniana ha più volte dichiarato di essere pronta a chiudere del tutto il programma nucleare agli ispettori ONU e adottare una politica di ambiguità circa la reale natura delle sue ambizioni, se cioè intenda costruirsi un arsenale atomico o solamente dotarsi delle capacità di farlo.

*USA e Iran  
riducono le  
tensioni in Iraq*

Un terzo motivo dietro le cautele americane, condivise peraltro da diversi paesi europei, è mantenere la **tacita intesa** che nell'ultimo paio di mesi ha portato a un deciso **abbassamento della tensione** tra **milizie pro-iraniane** nella regione e **forze USA**. Nei mesi successivi al 7 ottobre le truppe americane stanziate nell'area (tremila in Giordania, 2500 in Iraq e novecento in Siria) erano diventate bersaglio di continui attacchi (per lo più modesti) da parte di gruppi armati legati a Teheran. Questo trend è precipitato dopo che a inizio febbraio un drone-kamikaze ha **ucciso tre soldati americani** in una base in Giordania, vicino al confine con la Siria. Gli USA hanno risposto colpendo simultaneamente **ottantacinque bersagli** tra **Siria e Iraq**, e uccidendo con un missile di precisione uno dei capi di Kataib Hezbollah, la principale milizia

irachena pro-Iran. Da quel momento, su pressione delle Guardie Rivoluzionarie, gli attacchi contro le basi americane sono cessati.

Gli europei hanno appoggiato la linea americana di ridurre al minimo gli elementi di contrasto con l'Iran che possano risultare in un peggioramento del fronte regionale e di quello nucleare. È in questo senso che va letta la **riluttanza** a **designare** le **Guardie della Rivoluzione Islamica** come organizzazione **terroristica** da parte, in particolare, di Francia e Germania, che pure hanno da anni adottato un atteggiamento molto duro nei confronti di Teheran.

*L'Iran scosso  
dalla morte del  
Presidente  
Raisi*

Anche se la crisi è rientrata, le relazioni di Stati Uniti ed Europa con l'Iran restano **altamente conflittuali**. La leadership ultra-conservatrice iraniana, un mix di chierici di alto livello e forze di sicurezza laiche radicalizzate, ha ulteriormente consolidato il controllo sulle istituzioni elettive iraniane dopo le **elezioni parlamentari** di febbraio, dalle quali erano state escluse non solo le forze riformiste, ma anche i conservatori moderati. Per esempio a **Hassan Rouhani**, il presidente pragmatico che nel 2015 ha concluso l'accordo nucleare, non è stato permesso di correre per l'Assemblea degli Esperti, lo speciale collegio clericale a cui spetta l'elezione della Guida Suprema, un compito che potrebbe esercitare presto data la tarda età (85 anni) e cagionevole salute di **Ali Khamenei**.

La questione della successione, la prima dal 1989 e pertanto un passaggio cruciale per la sostenibilità ed evoluzione della Repubblica islamica, è diventata ancor più delicata dopo che il principale candidato a seguire Khamenei nel ruolo di Guida Suprema, ovvero il Presidente **Ibrahim Raisi**, è **morto** dopo che l'elicottero su cui era a bordo è precipitato a causa del maltempo in una zona montuosa nel nord del paese. Nell'incidente è rimasto ucciso anche il ministro degli esteri **Hossein Amirabdollahian**. L'accaduto apre ora una **doppia competizione**, la prima per la successione a Raisi come **presidente** (le elezioni si dovranno tenere nei prossimi mesi) e la seconda per la successione a Raisi come principale candidato a diventare la **prossima Guida Suprema**. Né si può escludere che la prossima elezione presidenziale, al contrario di quella parlamentare di febbraio, diventi occasione per un riesplodere delle proteste antigovernative che a intervalli sempre più vicini fra loro hanno scosso la Repubblica islamica dal 2009 in poi. Al momento di scrivere (20 maggio), l'Amministrazione Biden non ha ancora rilasciato dichiarazioni ufficiali, mentre il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel ha espresso condoglianze alle famiglie delle vittime. L'UE e la Turchia hanno anche offerto aiuto tecnico per l'individuazione del luogo in cui è caduto l'elicottero.

L'approssimarsi della **successione** a Khamenei è uno dei motivi per cui il regime iraniano ha cercato di bilanciare l'opposizione a Israele e USA con

l'attenzione a evitare una guerra regionale. Mentre si è potuto stabilizzare la situazione in Iraq e Siria, tuttavia, le cose stanno diversamente su altri due fronti che si sono surriscaldati dopo il 7 ottobre, ovvero il confine Israele-Libano e il Mar Rosso.

### *Hezbollah e Houthi*

La situazione sul confine Israele-Libano resta critica. Da quando Israele ha avviato l'offensiva su Gaza gli scambi di fuoco tra forze israeliane e **Hezbollah**, il gruppo armato che controlla il Libano meridionale e il più potente degli alleati non-statali dell'Iran, si sono intensificati. Anche se entrambe le parti si sono astenute da attacchi su larga scala, gli scontri hanno assunto una dimensione ben superiore a quella di prima della guerra a Gaza. Israele è stato costretto a **evacuare ottantamila civili** dalla zona a ridosso del confine, e circa **centomila libanesi** hanno fatto altrettanto. Nel sud del Libano è ancora presente una forza di interposizione ONU, **UNIFIL II**, in cui **Italia** e **Francia** schierano il numero più consistente di truppe.

Nel frattempo, gli **Houthi** continuano a minacciare con droni, missili e razzi le **rotte commerciali** fra **Oceano Indiano** e **Mar Rosso**. Nati come ribelli al governo centrale, gli Houthi ora controllano buona parte dello Yemen settentrionale, dopo aver resistito con successo (e grazie al sostegno iraniano) a sette anni di bombardamenti da parte di Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, fra 2015 e 2022. Gli attacchi degli Houthi, pur colpendo solo una manciata di imbarcazioni civili, sono stati sufficienti a spingere compagnie di trasporto e assicurazioni a **re-indirizzare** le navi cargo lungo la rotta, molto più lunga e costosa, a sud del **Capo di Buona Speranza**, in Sudafrica. Stati Uniti, UE e Gran Bretagna schierano **tre missioni navali** con compiti di protezione delle rotte per il Mar Rosso, e Stati Uniti e Gran Bretagna hanno anche ripetutamente **colpito** le postazioni Houthi da cui partano gli attacchi. Questi ultimi sono diminuiti nelle ultime settimane, ma il commercio che transita per il Mar Rosso resta una **minima frazione** di quello di prima che gli Houthi cominciarono la loro offensiva.

*Non scema la  
minaccia  
Houthi al  
commercio nel  
Mar Rosso*

### **Le relazioni con la Cina**

Le relazioni con la Cina hanno visto un tentativo di gestione ordinata delle tensioni crescenti con Stati Uniti e UE. I fronti aperti sono tre: la **competizione tecnologica** e i rischi legati alla capacità produttiva in eccesso cinese; le tensioni in Asia Orientale, in particolare nel **Mar Cinese Meridionale** e su **Taiwan**; e il **sostegno cinese alla Russia**.

I partner occidentali hanno espresso preoccupazione più volte per il rischio legato alle **capacità produttive in eccesso della Cina**, sostenute tramite **sussidi** statali con l'obiettivo di mantenere i prezzi artificialmente bassi. Questa dinamica si traduce in una competizione scorretta a danno dei produttori occidentali in settori ad alto contenuto tecnologico, come i **veicoli elettrici**, le **batterie al litio** e i **pannelli solari**. Per appianare le tensioni con gli Stati Uniti è stata organizzata una visita ufficiale in Cina del Segretario al Tesoro americano **Janet Yellen**, che però non ha sortito progressi significativi. Anzi, è stata l'occasione per Pechino di rispondere alle accuse americane denunciando a propria volta le politiche dell'Amministrazione Biden per sussidiare i settori ad alta tecnologia fondamentali per la transizione ecologica (*green-tech*).

Lo scontro commerciale è andato ulteriormente intensificandosi con l'annuncio da parte dell'Amministrazione Biden dell'**aumento delle tariffe su 18 miliardi di import cinese** in settori come i veicoli elettrici, le batterie al litio e i semiconduttori, oltre ad alluminio ed acciaio, minerali critici, componenti per pannelli solari ed equipaggiamenti medici. In certi settori, come quello delle **auto elettriche**, le tariffe statunitensi nel 2024 saranno aumentate di quattro volte rispetto al valore precedente, dal 25 al **100 per cento** sul valore dei beni importati.

### *Competizione tecnologica a colpi di sussidi*

L'UE rischia di rimanere schiacciata dallo scontro fra due attori che non esitano a **sostenere con stimoli pubblici** settori come quello delle **rinnovabili** e dell'**intelligenza artificiale**. La Commissione Europea ha messo nel mirino la competizione sleale cinese e ha aperto una serie di indagini sulla produzione di pannelli solari e turbine eoliche, costringendo di fatto alcuni gruppi cinesi a lasciare il mercato europeo. Dal canto suo, la Cina minaccia ritorsioni sul mercato delle **terre rare** necessarie per la produzione di microchip, mentre gli Stati Uniti hanno messo sotto indagine le forniture di **auto elettriche di produzione cinese**, anche per ragioni di sicurezza nazionale legate alla raccolta di dati sensibili. Il crescente intreccio di indagini e minacce incrociate rischia però di compromettere le relazioni commerciali e inasprire ulteriormente le relazioni con Pechino.

Stati Uniti e Cina rimangono nel frattempo divisi sui precari equilibri generati nell'Indo-Pacifico dalle **rivendicazioni territoriali di Pechino**. Il 2 aprile si è tenuto un nuovo contatto diretto fra il Presidente Biden e il Presidente della Repubblica Popolare Cinese, **Xi Jinping**, dopo il vertice di San Francisco del novembre 2023. In linea con quanto stabilito in quell'occasione, i due leader hanno ribadito la necessità di mantenere aperte delle linee di comunicazione dirette per **evitare conflitti indesiderati**. Non a caso, argomento della conversazione sono state le tensioni generate dalle rivendicazioni cinesi su Taiwan e nel Mar Cinese Meridionale. Questo clima di dialogo è stato mantenuto

anche tramite il primo contatto fra le più alte cariche militari dei due paesi sin dal 2022.

Gli Stati Uniti hanno però anche manifestato il fermo sostegno agli alleati nell'area, ospitando il primo storico incontro trilaterale con i capi di stato di **Giappone** e **Filippine**. Questa è stata l'occasione anche per annunciare il più ambizioso aggiornamento degli accordi di sicurezza con Tokyo dai tempi della firma del Trattato di mutua cooperazione e sicurezza nel 1960. Queste mosse, così come l'approfondimento della collaborazione militare fra Stati Uniti, Giappone, Filippine ed Australia tramite manovre navali congiunte in acque sensibili, fanno parte della strategia americana di puntellare la sicurezza regionale creando dei 'gruppi minilaterali' fra gli attori regionali in ottica anti-cinese. L'obiettivo è favorire una cooperazione regionale che non dipenda solamente dalle singole relazioni bilaterali fra questi paesi e gli Stati Uniti. Gli europei giocano invece un ruolo marginale in quest'area e rientrano raramente nei calcoli politici di Stati Uniti e Cina.

*La Cina  
continua a  
sostenere la  
Russia*

Completamente differente la questione **del sostegno cinese alla Russia**. I partner occidentali, con gli europei in testa, premono sulla Cina affinché ridimensioni il supporto, anche in forma indiretta, alla guerra di Mosca contro l'Ucraina. Pechino rimane infatti un fornitore fondamentale di **componenti tecnologici** a duplice uso civile e militare che possono essere utilizzati dalla macchina bellica russa. Il 60 per cento di questi prodotti importati dalla Russia proviene dalla Cina, anche se spesso si tratta ancora di produzioni occidentali che transitano attraverso la Cina a causa della debole applicazione delle sanzioni. La Cina gioca poi un ruolo chiave come destinazione alternativa delle **esportazioni energetiche russe** e nei tentativi di Mosca per evadere le sanzioni occidentali (vedi sopra). Il Segretario di Stato statunitense, **Antony Blinken**, durante un incontro con Xi ha rimarcato come gli Stati Uniti sarebbero pronti a introdurre misure punitive nel caso il sostegno cinese dovesse proseguire, una minaccia rispedita al mittente dalle autorità di Pechino.

È l'Europa però a essere particolarmente esposta su questo fronte. Durante la prima **visita ufficiale** in cinque anni del leader cinese nel continente, svoltasi all'inizio di maggio, il Presidente Macron e la Presidente della Commissione Europea, **Ursula Von der Leyen**, hanno apparentemente strappato la promessa che la Cina non venderà armi alla Russia e controllerà strettamente le esportazioni di beni a duplice uso. Tuttavia, nonostante i toni rassicuranti utilizzati nella prima tappa in Francia, il viaggio di Xi va interpretato come un tentativo di **approfondire le divisioni** interne all'UE e alla NATO: la visita a Parigi è stata infatti seguita da quelle in Serbia e Ungheria, dove Xi ha fatto leva sulla vicinanza dei due governi alla Russia per alzare i toni contro le "mire egemoniche" dell'Alleanza Atlantica.



Particolarmente preoccupante per le posizioni comuni di Stati Uniti ed Europa è **l'allineamento fra Xi e Orbán**. Il premier ungherese è stato applaudito da Xi per la sua politica estera indipendente, ossia basata su rapporti amichevoli con Russia e Cina nonostante le pressioni occidentali. Non si tratta solo di parole: i due paesi hanno elevato la relazione bilaterale, siglando un "Partenariato strategico globale per tutte le stagioni per la nuova era" ("*All-weather Comprehensive Strategic Partnership for the New Era*"), uno dei riconoscimenti più alti che la Cina riconosce ai propri partner internazionali, accompagnato dalla promessa di ingenti investimenti e un rafforzamento del commercio bilaterale. È dunque lecito attendersi che l'Ungheria continuerà a ostruire e ritardare le misure europee e transatlantiche verso le due potenze rivali.



## II. Il dibattito politico negli USA

*di Riccardo Alcaro e Luca Barana\**

Il dibattito politico negli Stati Uniti continua a essere caratterizzato dall'accesa **polarizzazione** fra i Repubblicani e i Democratici, ma anche dalle **divisioni** nel **Partito Repubblicano** stesso. Il risultato è stato una difficile trattativa sul **bilancio federale**, che ha scongiurato la chiusura del governo solo dopo mesi di negoziati, e il **grande ritardo** nell'adozione degli aiuti per l'Ucraina, superato solo ad aprile. Il clima è stato accentuato dall'avvio della **campagna elettorale**, che ha visto il Presidente **Joe Biden** e l'ex Presidente **Donald Trump** assicurarsi la nomination molto rapidamente nell'ambito delle primarie di partito. La sfida fra i due candidati vede al momento Trump in leggero vantaggio nei sondaggi, soprattutto in alcuni stati chiave per raggiungere il numero di delegati necessario per essere eletti alla Casa Bianca. Il candidato repubblicano deve però anche affrontare diverse **vicende giudiziarie**, il cui impatto sulla campagna elettorale è tutto da definirsi.

### Il finanziamento del governo federale

Il Congresso ha più volte esteso i livelli di spesa corrente per alcuni dipartimenti e agenzie federali nei primi mesi del 2024, così da consentire a Repubblicani e Democratici di raggiungere un accordo e finanziare il governo federale per tutto l'anno fiscale con **un bilancio di 1660 miliardi di dollari** (cfr. Focus Euro-Atlantico 1/2024). In almeno un paio di occasioni, Camera dei Rappresentanti e Senato hanno approvato dei prolungamenti di breve periodo per **evitare la chiusura del governo federale** (*government shutdown*). I negoziati hanno visto in prima fila il nuovo Speaker della Camera, il Repubblicano **Mike Johnson**, e il leader dei Democratici al Senato **Chuck Schumer**, oltre naturalmente alla Casa Bianca.

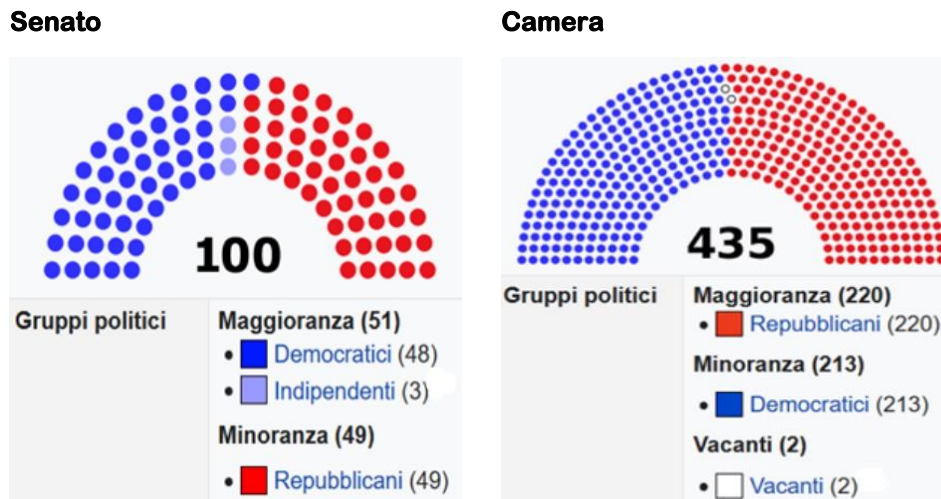
L'accordo è stato particolarmente difficile da trovare non solo per l'apparentemente insanabile clima di **polarizzazione** fra i due partiti, ma anche e soprattutto per le **convulsioni interne** al Partito **Repubblicano**. I Repubblicani alla Camera detengono infatti una **maggioranza** di un **solo seggio**, dopo che il Democratico Tom Suozzi ha vinto un'elezione speciale per il seggio di New York lasciato vacante dal repubblicano George Santos (espulso

---

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

dalla Camera per frode), e un altro Rappresentante repubblicano, Mike Gallagher del Wisconsin, ha abbandonato il suo seggio.

Figura 1. Composizione partitica 118° Congresso USA alla fine del 2023



**NB:** I tre Indipendenti al Senato – Angus King (Maine), Bernie Sanders (Vermont), Kyrsten Sinema (Arizona) – tendono a votare coi Democratici.

L'8 marzo il Senato ha finalmente approvato una prima componente del bilancio federale da 459 miliardi di dollari volta a finanziare alcuni dipartimenti chiave (fra cui Commercio, Energia, Giustizia) e agenzie federali come l'Agenzia per la Protezione Ambientale (EPA) fino alla fine dell'anno fiscale 2024, che scade il 30 settembre. La chiusura del governo federale è stata **definitivamente scongiurata** un paio di settimane dopo, quando, il 23 marzo, un pacchetto di spesa da 1200 miliardi di dollari è stato approvato dal Senato con una maggioranza bipartisan di 74 voti a favore e 24 contrari. La Camera aveva dato il via libera poche ore prima con 286 voti favorevoli e 134 contrari. L'approvazione del bilancio federale ha chiuso lunghi mesi di negoziati sulle **leggi di appropriazione** che compongono il bilancio e stabiliscono i finanziamenti per i diversi settori del governo (cfr. Focus Euro-Atlantico 1/2024).

*Il Congresso  
scongiura la  
chiusura del  
governo federale*

L'intesa, che consente di finanziare il governo federale fino a settembre, costituisce un sofferto compromesso fra i due partiti. I **Repubblicani** hanno ottenuto una stretta sull'immigrazione: l'accordo aumenta i fondi per i controlli al confine e le strutture di detenzione dei migranti, tagliando anche del 20 per cento le risorse destinate alle organizzazioni non governative che forniscono assistenza. Il Partito Repubblicano è anche riuscito a strappare la sospensione

per un anno dei finanziamenti all'UNRWA (cfr. parte I) e il taglio dei fondi per la cooperazione internazionale. Dal canto loro, i **Democratici** hanno cantato vittoria per aver evitato il tentativo repubblicano di includere limitazioni all'accesso all'aborto e per un aumento dei fondi a disposizione per programmi di istruzione infantile e di resilienza climatica.

## **Il voto per gli aiuti all'Ucraina e le tensioni tra i Repubblicani**

L'agenda congressuale è stata poi dominata da fortissime tensioni sul voto sul pacchetto di aiuti militari e assistenza finanziaria a diversi alleati degli Stati Uniti, come **Ucraina, Israele e Taiwan**. Gli aiuti militari a Kyiv hanno costituito il principale oggetto del contendere, aprendo una profonda spaccatura all'interno del Partito Repubblicano, a causa di una fronda che ha visto in prima fila la Rappresentante **Marjorie Taylor Greene** della Georgia, stretta alleata di Trump e esponente di un gruppo di Repubblicani avversi al sostegno militare all'Ucraina.

*I Repubblicani si  
spaccano  
sull'Ucraina*

La situazione ha posto lo **Speaker della Camera Mike Johnson** in una situazione quasi impossibile. Una prima legge sugli aiuti era stata approvata dal Senato a febbraio, ma Johnson si è rifiutato di metterla ai voti alla Camera per il timore di palesare le profonde spaccature interne ai Repubblicani sulla questione Ucraina. Anche un precedente pacchetto da 118 miliardi di dollari che univa gli aiuti all'Ucraina a maggiori fondi in chiave anti-immigrazione era stato affondato dai Repubblicani al Senato – dopo essere stato accettato dalla leadership di entrambi i partiti – su pressione di Trump.

L'**Amministrazione Biden** e i partner internazionali hanno esercitato una pressione notevole sul Partito Repubblicano, e in particolare su Johnson. Biden ha più volte ribadito come le difficoltà delle forze ucraine discendessero in larga parte dai ritardi degli aiuti americani e come fosse in gioco la credibilità del ruolo internazionale degli Stati Uniti (cfr. Parte I). D'altra parte, la componente repubblicana avversa agli aiuti ha minacciato di promuovere un **voto di sfiducia nei confronti dello Speaker**, una mossa attuata con successo solo pochi mesi prima contro il predecessore di Johnson, **Kevin McCarthy**. Lo stesso Trump è stato a lungo contrario all'approvazione del pacchetto, in parte perché ritenuto un favore a Biden nella corsa alla rielezione, ma anche per una sua intrinseca opposizione al prolungamento del conflitto in Ucraina.

Dopo settimane di tentennamenti, Johnson ha rotto gli indugi e ha infine presentato un pacchetto di leggi da **novantacinque miliardi di dollari**, che affronta separatamente i principali capitoli di spesa, rispettivamente il sostegno all'Ucraina, a Israele, agli alleati nella regione dell'Indo-Pacifico (principalmente Taiwan) e una serie di misure per accontentare i Repubblicani. L'obiettivo era

dare la possibilità agli scettici di distinguere il proprio voto sulle diverse normative e così raggiungerne più facilmente l'approvazione.

La Camera ha finalmente votato il 20 aprile, con 311 voti favorevoli agli aiuti all'Ucraina e 112 contrari. La **maggioranza dei Repubblicani** ha **votato contro**. Più ampie le maggioranze con cui sono state approvate le altre misure. Il Senato, dove la maggioranza detenuta dai Democratici rende il passaggio delle norme decisamente più semplice, ha definitivamente approvato il pacchetto il 23 aprile, con 79 voti favorevoli e 18 contrari, di cui 15 Repubblicani. Questo significa che buona parte dei Senatori repubblicani si è espressa a favore. Le norme approvate prevedono sessantuno miliardi di dollari da destinare a Kyiv (di cui dieci miliardi sotto forma di prestito, come preferito anche da Trump); ventisei miliardi di sostegno militare ad Israele e aiuti umanitari, anche per i civili a Gaza; e otto miliardi per la regione dell'Indo-Pacifico. Sono state anche approvate alcune priorità di politica estera care al Partito Repubblicano, come la **confisca** dei titoli in dollari della Banca Centrale Russa, nuove sanzioni contro l'**Iran** e il **bando dell'app TikTok** (la cui proprietà è cinese) sul territorio americano, nel caso la proprietà non sia trasferita a investitori americani.

Sebbene sia stato approvato con **largo ritardo** e guardato con scetticismo dall'area progressista dei Democratici a causa del sostegno a Israele, il pacchetto di aiuti costituisce una **vittoria per l'Amministrazione Biden** e una sconfitta per l'ala più isolazionista dei Repubblicani, sostanzialmente allineata con le vedute di Trump.

Le conseguenze politiche dell'adozione degli aiuti, così come dell'accordo sul bilancio, si sono subito fatte sentire per Johnson, che ha dovuto affrontare il **tentativo di estrometterlo** di una parte del suo stesso partito. La Rappresentante Greene ha posto come condizione per ritirare il tentativo di sfiducia la promessa di abbandonare tutti i futuri aiuti all'Ucraina, così come un radicale taglio del bilancio federale. Dopo la vicenda senza precedenti della sfiducia a McCarthy, una seconda destituzione in pochi mesi dello Speaker da parte del suo stesso partito avrebbe rappresentato uno sviluppo clamoroso. Tuttavia, il tentativo di Greene non è andato a buon fine, dato che la Camera ha votato l'8 maggio a larghissima maggioranza (359 a 43) per mantenere Johnson nella sua posizione. Decisivo è stato il **sostegno dei Democratici**, che hanno così mostrato come lo Speaker dipenda dai loro voti per la propria sopravvivenza politica. Altrettanto importante per isolare il tentativo di Greene è stato il **basso profilo di Trump**, che anzi dopo il voto ha invitato il partito all'unità.

*Lo Speaker  
Johnson mantiene  
la carica grazie ai  
Democratici*

## La campagna elettorale 2024

La stagione delle **primarie** si è **conclusa** molto rapidamente nei primi mesi dell'anno. Joe Biden e Donald Trump si sono aggiudicati entrambi un numero sufficiente di delegati per ottenere la nomination rispettivamente del Partito Democratico e del Partito Repubblicano già il 12 marzo. I due si sfideranno quindi alle prossime elezioni presidenziali in programma il **5 novembre**. Le primarie sono state caratterizzate dalla sostanziale **assenza di competizione** all'interno dei rispettivi partiti. Biden ha goduto della posizione di preminenza che tradizionalmente viene riconosciuta al presidente in carica, che molto difficilmente viene sfidato da candidati credibili del suo stesso partito. Trump, dal canto suo, continua ad avere un ascendente molto forte sull'elettorato repubblicano. L'ex presidente ha anche rafforzato il controllo sulle strutture del partito, favorendo la **sostituzione dei vertici del Comitato nazionale repubblicano** a favore di Lara Trump, moglie del figlio Eric.

*Biden e Trump  
conquistano  
facilmente la  
nomination*

Trump si è imposto nettamente nei *caucus* dell'**Iowa**, che aprono le primarie, provocando l'abbandono della corsa del Governatore della Florida, **Ron DeSantis**, che ha provato a sfidarlo da destra senza alcun successo. Si è così conclusa con un fallimento la corsa di un candidato che dopo le elezioni di mid-term di novembre 2022 sembrava l'astro nascente dei Repubblicani. L'unica competizione con un minimo di credibilità è stata quella dell'ex Governatrice della South Carolina, **Nikki Haley**, che ha fatto appello alle componenti meno estremiste dell'elettorato conservatore. Tuttavia, dopo le delusioni in New Hampshire e Nevada (dove Trump non era nemmeno candidato), la cocente sconfitta nello stato di casa di Haley, il South Carolina, dove Trump ha ottenuto il 60 per cento dei consensi, ha mostrato quanto debole fosse la sua candidatura. Il **Super Tuesday**, quando gli elettori sono stati chiamati ad esprimersi in quindici stati (compresi quelli che garantiscono il maggior numero di delegati come California e Texas), ha di fatto sancito la nomina di Trump, che si è imposto in tutti gli stati in palio con margini molto ampi, ad esclusione del Vermont. Lo stesso ha fatto Biden nelle primarie dei Democratici. Haley ha quindi sospeso la propria campagna, rifiutandosi però di appoggiare esplicitamente Trump.

Al momento di scrivere, le elezioni di novembre appaiono **un testa a testa fra Biden e Trump**, che rimangono appaiati nei sondaggi. Le ultime rilevazioni (Cfr. Parte 3, Grafico 1.2) indicano che Trump raccoglie il 45 per cento dei consensi a livello nazionale, mentre Biden segue a ruota con il 44 per cento. I sondaggi negli ultimi mesi hanno registrato una **rimonta di Biden**, che tuttavia rimane **un presidente molto impopolare** (Cfr. Parte 3, Grafico 1.1) e in difficoltà negli stati chiave.

Questo significa che il risultato di novembre sarà probabilmente deciso da poche centinaia di migliaia di voti – se non poche decine di migliaia – nei cosiddetti *swing states* o *battleground states* (letteralmente, gli ‘stati oscillanti’ tra un partito e l’altro o gli ‘stati campo di battaglia’, ovvero dove la competizione è apertissima). Questi ultimi sono **Arizona, Georgia, Michigan, Pennsylvania, Nevada, North Carolina e Wisconsin** (tutti vinti da Biden nel 2020). Il dato del sostegno a livello nazionale quindi può indicare una tendenza, ma nulla più. Trump al momento ha un **lieve, ma consolidato, vantaggio** su Biden in molti di questi stati, con margini che vanno da uno a sei punti percentuali (cfr. Parte III, Grafico 1.1.3). L’aspetto più preoccupante per Biden è che Trump appare in vantaggio fra i probabili elettori in tutti questi stati, tranne in Michigan. Lo stesso accade fra gli elettori registrati, con l’unica eccezione del Wisconsin.

*Trump è in  
vantaggio nella  
maggioranza  
degli stati chiave*

Imponendosi almeno in Michigan, Nevada, Arizona e Georgia, oltre a quelli conquistati nel 2020, Trump supererebbe la soglia dei **270 voti elettorali** necessari per tornare alla Casa Bianca. Per Biden invece sarebbe sufficiente vincere nei tre stati del *Midwest*: Michigan, Pennsylvania e Wisconsin (sempre che vinca negli stati dove ha trionfato anche nel 2020). Bisogna però considerare che sondaggi così prematuri rispetto alla data delle elezioni spesso non sono necessariamente accurati nel prevedere il risultato finale, soprattutto a livello statale e quando a decidere possono essere poche manciate di voti.

L’andamento scontato delle primarie ha comunque fatto scattare un campanello d’allarme per i due candidati, proprio in virtù di questa situazione di equilibrio. Le primarie repubblicane hanno evidenziato l’esistenza di una parte **più moderata** del partito, il cui supporto alla candidatura di Trump alle elezioni di novembre è tutta da verificare. Tuttavia, il fatto che la presidenza Biden sia oggi considerata un successo solo dal 39 per cento dell’elettorato, in confronto al 55 per cento che invece esprime ancora apprezzamento per quella di Trump, non sembra far prevedere l’emersione di **un voto ‘anti-Trump’** significativo fra gli elettori repubblicani moderati. D’altro canto, Biden ha ricevuto un avvertimento dall’**ala progressista** del suo elettorato in uno stato fondamentale e con una popolazione arabo-americana relativamente alta come il Michigan, dove il suo sostegno a **Israele** gli è costato una fetta significativa di consensi nella primaria in cui pure era senza sfidanti.

La politica estera non sembra però essere un fattore decisivo nell’orientare le intenzioni di voto degli elettori americani. Altre questioni preoccupano l’elettorato, a partire dall’**economia** e in particolare l’**inflazione** – nonostante un andamento economico molto positivo negli ultimi anni della presidenza Biden (cfr. Parte III, Grafici 3.1.1 e 3.1.2), l’**immigrazione**, l’accesso all’**aborto** e una riduzione dei **costi della sanità**. Sui primi due aspetti Trump è ritenuto



maggiormente affidabile, mentre sugli ultimi due gli elettori preferiscono Biden. Anche il caso delle **occupazioni studentesche** in protesta contro le politiche dell'Amministrazione Biden verso il conflitto a **Gaza** e i conseguenti raid della polizia sono stati sfruttati dai Repubblicani non tanto per attaccare il presidente per la mancanza di azioni contro Israele, ma perché a loro parere sarebbero la dimostrazione dell'incapacità di garantire l'ordine pubblico e della debolezza della sua Amministrazione. Se questi attacchi siano efficaci, alla luce della flebile risposta dei Repubblicani all'assalto al Campidoglio della folla di sostenitori di Trump del 6 gennaio 2021, è incerto. La fragilità personale e l'età avanzata di Biden sono altro argomento di dibattito, in parte sgonfiato dalla prestazione del presidente durante il Discorso sullo Stato dell'Unione dell'8 marzo. Ma lo stesso Trump, che ha 77 anni (contro gli 81 di Biden), ha accusato qualche passaggio a vuoto.

*Una scelta  
esistenziale sul  
futuro degli  
USA*

Biden intende imporsi inquadrando lo scontro con Trump come una **scelta esistenziale** sul **futuro degli Stati Uniti** e sul loro ruolo internazionale. Sul piano interno, il presidente mira a ricordare agli elettori indecisi le convulsioni della presidenza Trump, culminate con il già ricordato attacco al Campidoglio, e quanti rischi correrebbe la democrazia americana con un suo ritorno alla Casa Bianca. Un'altra carta che i Democratici utilizzeranno per screditare il candidato repubblicano sono le sue **giravolte sul tema dell'aborto**, una questione cruciale in uno *swing state* come l'Arizona e su cui una fetta ormai maggioritaria dell'elettorato, anche a destra, esprime posizioni favorevoli. Sul piano internazionale, Trump viene indicato dalla campagna democratica come arrendevole nei confronti della Russia.

Dal canto suo, Trump attacca l'Amministrazione Biden soprattutto per i **numeri record** di arrivi di **migranti** negli ultimi anni, utilizzando anche toni **xenofobi** ed **estremisti**. Tuttavia, rispetto alle tradizionali posizioni del suo partito, Trump preme per forzare l'Ucraina a trovare un **accordo con la Russia**. Il candidato repubblicano mira anche a un inasprimento delle politiche commerciali protezionistiche americane, soprattutto verso la Cina, in realtà perseguite anche dall'Amministrazione Biden (cfr. Parte I). Anzi, la decisione di Biden di innalzare le tariffe sui prodotti tecnologici cinesi ha un chiaro significato elettorale, dato che mira a conquistare il favore degli elettori in alcuni *swing state* con una forte base industriale sensibile alla competizione cinese, come Pennsylvania, Michigan e Wisconsin. Anche Trump ha quindi rilanciato a suo modo su questo fronte, proponendo una tariffa del 60 per cento su tutti i prodotti cinesi.

Al netto della situazione di equilibrio che spingerà entrambi i candidati ad appellarsi agli **elettori indecisi**, la sfida per entrambi sarà anche **mobilitare la rispettiva base elettorale**. Non è un caso che Trump stia vagliando la possibilità

di indicare un candidato alla vicepresidenza che possa mobilitare aree diverse dell'elettorato repubblicano e che abbia ottimi rapporti con i grandi donatori, come ad esempio il Senatore della Florida **Marco Rubio**, che appartiene all'ala 'reaganiana' del partito. Da questo punto di vista, il fatto che Biden finora abbia raccolto decisamente **più fondi** per la propria campagna elettorale rispetto a Trump (che sta dilapidando risorse anche per le sue vicende processuali) costituisce un vantaggio. I sondaggi però suggeriscono segnali di debolezza del presidente nelle fasce meno attive politicamente dell'elettorato, alcune delle quali, come gli elettori ispanici e afro-americani, pendono solitamente verso i Democratici alle elezioni presidenziali.

### **I processi di Trump**

I Focus Euro-Atlantici 3/2023 e 1/2024 si sono dilungati sui diversi **casi giudiziari di Trump**, riassunti nella Tabella 1. In questo numero diamo un aggiornamento dei diversi procedimenti a carico dell'ex presidente. In via preliminare, possiamo anticipare che negli ultimi mesi le vicissitudini giudiziarie di Trump si sono **decisamente attenuate**.

L'ex presidente ha colto un clamoroso (anche se atteso) successo, dopo che la Corte Suprema con voto unanime dei suoi nove membri (cfr. Tabella 1) ne ha **escluso** la **squalifica** dalla **corsa presidenziale**, come aveva invece deciso l'alta corte dello stato del Colorado. La Corte Suprema non si è espressa sulle ragioni che avevano portato alla sentenza del tribunale del Colorado, ovvero il suo coinvolgimento in attività insurrezionali nei mesi tra l'elezione del novembre 2020 e l'assalto al Campidoglio del 6 gennaio 2021 da parte di una folla di sostenitori dell'ex presidente. Ha negato tuttavia che gli stati abbiano facoltà di applicare selettivamente il 14° emendamento alla Costituzione, che bandisce da ogni ufficio i funzionari eletti che hanno infranto il giuramento di lealtà alla Costituzione degli Stati Uniti.

*La Corte Suprema  
consente a Trump  
di correre per la  
presidenza*

Tabella 1. La composizione della Corte Suprema degli Stati Uniti

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

Superato lo scoglio dell'ammissibilità alla corsa presidenziale, l'ex presidente è tornato a concentrarsi sui **quattro casi penali** e **due civili** che lo vedono imputato. Sul fronte penale, il team legale di Trump sta riuscendo, con una sola eccezione, a **ritardare** quanto più possibile l'avvio dei processi, che è ora **molto improbabile inizino prima delle elezioni** di novembre. Per Trump oltrepassare la soglia dell'*election day*, il 5 novembre 2024, è fondamentale perché – se eletto – potrebbe facilmente disfarsi almeno dei due processi federali (o, nel caso remoto in cui sia già stato condannato, anche auto-graziarsi). Sul fronte delle cause civili, invece, l'ex presidente resta in difficoltà. Ma andiamo con ordine ed esaminiamo uno per uno i procedimenti.

- **Caso 'hush money' a New York** (penale).

L'unica eccezione alla finora molto efficace strategia della difesa di Trump di rinviare i processi riguarda il cosiddetto caso *hush money*. Trump è accusato di aver **violato** le leggi sul **finanziamento elettorale** durante la campagna del 2016 per non aver denunciato i 130 mila dollari pagati alla pornstar **Stormy Daniels** perché non parlasse pubblicamente di una loro relazione risalente al 2006, quando Trump era già sposato con Melania Knauss (per questo si parla di *hush money*, 'denaro in cambio di silenzio'). Il Procuratore Distrettuale di Manhattan, **Alvin Bragg**, ha imputato **34 capi d'accusa** all'ex presidente. Il processo è cominciato il 15 aprile e dovrebbe concludersi per fine giugno o inizio luglio. Al momento di scrivere l'accusa ha chiamato diversi testimoni, fra cui Michael Cohen, l'ex factotum di Trump che ha operato il pagamento a

*Cominciato il  
processo sul  
caso hush  
money*

Daniels e che è il testimone chiave, la stessa Daniels, nonché il redattore di un *tabloid* newyorkese (il *National Enquirer*) che ha confermato un accordo con la campagna di Trump perché ‘silenziasse’ ogni notizia scabrosa sull’allora candidato. Il tentativo è quello di sostanziare l’accusa di un disegno volto a corrompere l’elezione del 2016, sottraendo agli elettori informazioni che avrebbero potuto influenzarne il voto. Trump, che è costretto a presentarsi alle udienze (a porte chiuse), si è più volte pubblicamente espresso contro procura e testimoni, violando l’ingiunzione ad astenersi da attacchi pubblici e personali (c.d. *gag order*). **Juan Merchan**, il giudice che presiede il processo, lo ha ammonito che potrebbe essere costretto a rinchiuderlo in prigione se le violazioni dovessero continuare. La difesa di Trump ha prima invocato una presunta immunità presidenziale dai procedimenti penali, e poi sostenuto che la parzialità delle testimonianze (soprattutto quelle di Cohen e Daniels) sia giustificazione sufficiente a sostenere che il processo non ha un fondamento equo. In entrambi i casi il giudice ha respinto le istanze. Se dovesse essere riconosciuto colpevole, Trump rischia fino a **quattro anni** di carcere; inoltre, essendo imputato per un crimine statale, Trump non avrebbe l’autorità di auto-graziarsi qualora fosse eletto presidente. Tuttavia, anche se al momento il processo continua, secondo gli esperti legali il caso *bush money* è quello con la **base indiziaria più debole**, e pertanto è del tutto plausibile che Trump sia assolto (basta il voto di un solo membro dei dodici che compongono la giuria per impedire una condanna).

- **Caso ‘elezioni 2020’ in Georgia** (penale). La Procuratrice Distrettuale di Fulton County (Atlanta), **Fani Willis**, ha incriminato Trump con  **tredici capi d’accusa**  per il tentativo di **sovertire l’esito delle elezioni presidenziali 2020** nello stato della Georgia. Tuttavia, la data di inizio del processo **non è stata ancora fissata** e c’è anche la possibilità che il processo **non si tenga affatto**. Gli avvocati di uno dei co-imputati di Trump (in tutto sono diciotto, compreso l’ex sindaco di New York e legale di Trump, Rudy Giuliani) hanno contestato la professionalità della Procuratrice Willis perché quest’ultima si sarebbe fatta pagare una villeggiatura da un suo collaboratore che lei aveva assunto e con cui aveva una relazione sentimentale. Un giudice ha deciso che Willis può continuare a esercitare la funzione di accusa di Trump e gli altri imputati, a patto che allontani il suo collaboratore dal team di inquirenti. Tuttavia, una corte statale ha **accolto l’appello** di Trump perché riveda la decisione, col risultato che il processo – sempre che si faccia – **non dovrebbe cominciare prima delle elezioni** di novembre. Se si dovesse arrivare al procedimento e se questo dovesse risultare in una condanna, Trump rischierebbe fino a vent’anni di carcere.

*Rinviati gli  
altri processi  
penali a carico  
di Trump*

- **Caso federale ‘documenti secretati’** (penale). Il terzo procedimento riguarda l’appropriazione e l’uso indebito di documenti secretati dopo aver lasciato la Casa Bianca, nonché l’accusa di aver ostacolato l’azione di recupero dei documenti stessi da parte di agenti federali. Questa incriminazione federale è stata avviata dallo *Special Counsel* o Consulente Speciale **Jack Smith** e comprende **37 capi d’accusa**. Questo è generalmente considerato il caso con la **più forte base indiziaria**. Tuttavia, la difesa di Trump ha colto straordinari successi nel **ritardarne l’avvio**, al punto che è molto improbabile che il processo si tenga prima delle elezioni. La svolta è stata la decisione della giudice incaricata del caso, **Aileen Cannon** (nominata dallo stesso Trump quando era presidente), di **posporre a tempo indeterminato** l’inizio del processo. La giudice Cannon sostiene che sia necessario prima valutare la legittimità di una serie di argomenti portati dalla difesa di Trump che, tuttavia, la stragrande maggioranza degli esperti ritiene non abbiano alcuna base legale. In teoria Trump rischierebbe fino a vent’anni di carcere se condannato, ma a questo punto le sorti del processo dipendono più che altro dall’esito dell’elezione: se Trump dovesse vincere, potrebbe semplicemente porre fine al procedimento licenziando il Consulente Speciale Smith.
- **Caso federale ‘elezioni 2020’** (penale). In un altro procedimento, il Consulente Speciale Smith ha incriminato Trump imputandogli casi d’accusa molto gravi, fra cui a) **cospirazione ai danni degli Stati Uniti** per aver fatto pressione su funzionari federali e statali perché invalidassero i risultati elettorali; b) **ostruzione di procedure ufficiali**, per aver tentato di impedire la certificazione della vittoria di Biden da parte del Congresso il 6 gennaio 2021; c) **violazione di diritti costituzionali** di milioni di americani, per aver tentato di invalidare il voto degli elettori residenti in diversi stati dove Biden aveva vinto. In tutto sull’ex presidente pesano **quattro capi d’accusa** per reati federali. Tuttavia anche questo processo, che si sarebbe dovuto aprire a inizio marzo, è **in forse**. La Corte Suprema ha infatti accolto la richiesta in appello di Trump di valutare la costituzionalità della sua pretesa di essere **immune penalmente** per atti compiuti mentre era in carica. La Corte non si esprimerà prima della fine di giugno, il che vuol dire che il processo non comincerebbe comunque prima dell’estate inoltrata, sempre che la Corte ammetta l’imputabilità dell’ex presidente. La decisione della Corte – dove siedono tre giudici nominati da Trump – ha sollevato scalpore perché una **corte d’appello** federale aveva **respinto all’unanimità** la teoria legale in base alla quale i presidenti godrebbero di **immunità penale**. Nelle audizioni preliminari, una maggioranza dei nove membri della Corte è sembrata scettica riguardo agli argomenti della difesa.

- **Casi ‘Trump Organization’ e ‘E. Jean Carroll’** (civili). Trump e due dei suoi figli, **Donald Jr** ed **Eric**, sono stati riconosciuti responsabili di aver **gonfiato il valore delle proprietà** della Trump Organization (l’azienda che gestisce gli *asset* della famiglia) per ottenere centinaia di milioni di dollari in prestiti agevolati. Trump è stato condannato a pagare un’ammenda di **355 milioni** di dollari, che si sommano agli **83 milioni** con cui l’ex presidente deve risarcire un’ex giornalista, E. Jean Carroll, per **diffamazione**. Il nodo del contendere è l’accusa di **molestie sessuali** che Carroll ha mosso a Trump e per la quale quest’ultimo è stato riconosciuto colpevole e condannato a pagare cinque milioni di dollari (dal momento che il caso risale a trent’anni fa, il procedimento ha avuto una natura civile e non penale). L’ex presidente ha ottenuto una **riduzione dell’ammenda a 175 milioni** (che potrebbe però essere temporanea), che Trump ha potuto coprire grazie a un prestito di una compagnia californiana di proprietà di un suo *donor* privato. La riduzione dell’ammenda ha evitato a Trump il crack finanziario, dal momento che i suoi legali avevano denunciato una “impossibilità pratica” di raccogliere gli oltre quattrocento milioni dovuti.

*Trump perde due  
cause civili*

Tabella 2. Mappa dei casi giudiziari di Trump

Oggetto del processo	Natura del processo	Reato imputato	Tipo di reato	Corte di competenza	Stato del processo
Elezioni 2020	Penale	Frode nei confronti degli Stati Uniti (tra gli altri)	Federale	Washington, DC	Inizio non prima di metà estate, sempre che la Corte Suprema decida che Trump può essere processato
Elezioni 2020	Penale	Frode elettorale	Statale	Atlanta	Rinviato a tempo indeterminato
Documenti secretati	Penale	Ostruzione di giustizia (tra gli altri)	Federale	Florida	Rinviato a tempo indeterminato
Violazione regole elettorali	Penale	Pagamento illecito	Statale	Manhattan	In corso
Trump Organization	Civile	Frode; frode assicurativa; falsificazione di documenti	Statale	New York	Trump condannato a risarcimento di \$355 mln, poi ridotto a \$175 mln
Molestie sessuali	Civile	Molestie sessuali	Statale	New York	Trump condannato a risarcimento di \$85 mln; in attesa di appello





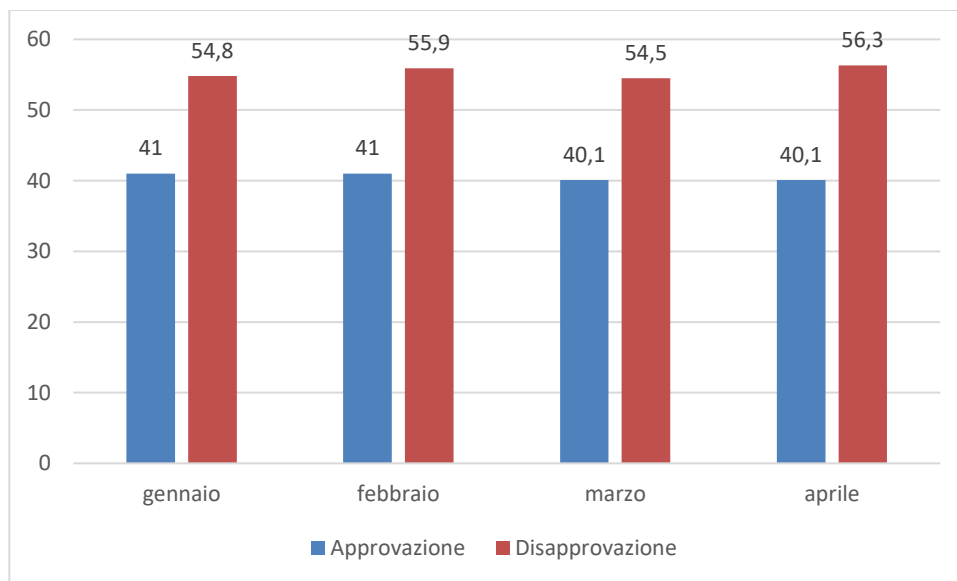
### III. Grafici e tabelle

*A cura di Luca Barana, Camilla Piccardi e Pietro Sala\**

#### 1. Tendenze dell'opinione pubblica e prospettive elettorali

##### 1.1. Tendenze politiche ed elettorali

*1.1.1. Indice di approvazione media dell'operato del Presidente Biden (in %), gennaio - aprile 2024*

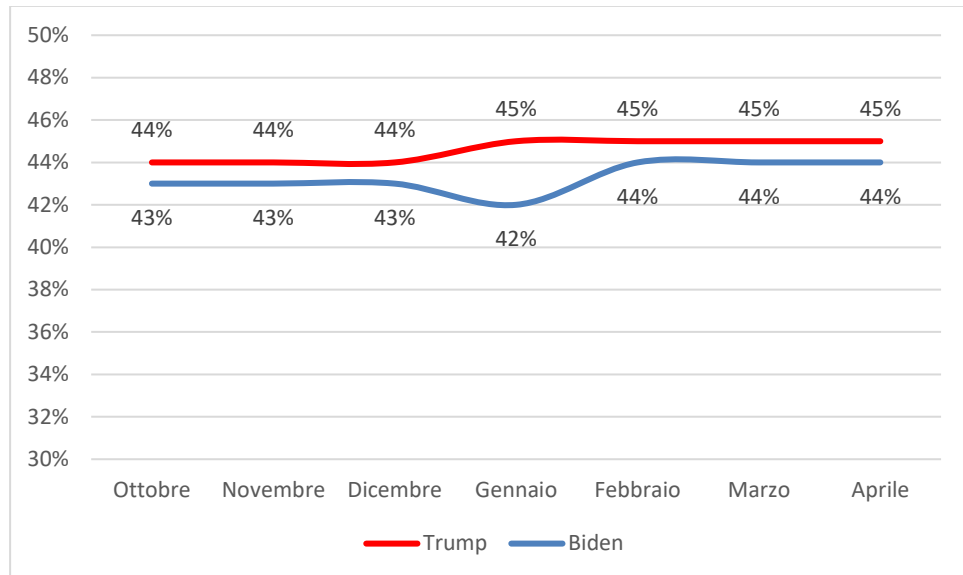


**Fonte:** Real Clear Politics, dati aggiornati ad aprile 2024, <https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president-biden-job-approval-7320.html>

---

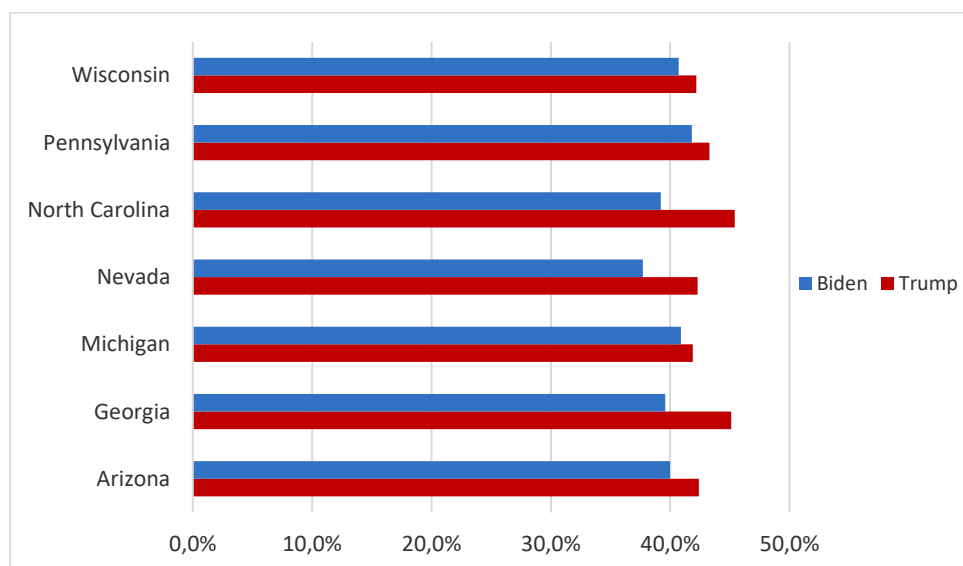
\* Luca Barana è responsabile di ricerca nel Programma UE, politica e istituzioni dell'Istituto Affari Internazionali. Camilla Piccardi e Pietro Sala sono tirocinanti del Programma UE, politica e istituzioni dello IAI.

1.1.2. Sondaggi elettorali sulle intenzioni di voto a livello nazionale nelle elezioni presidenziali di novembre 2024



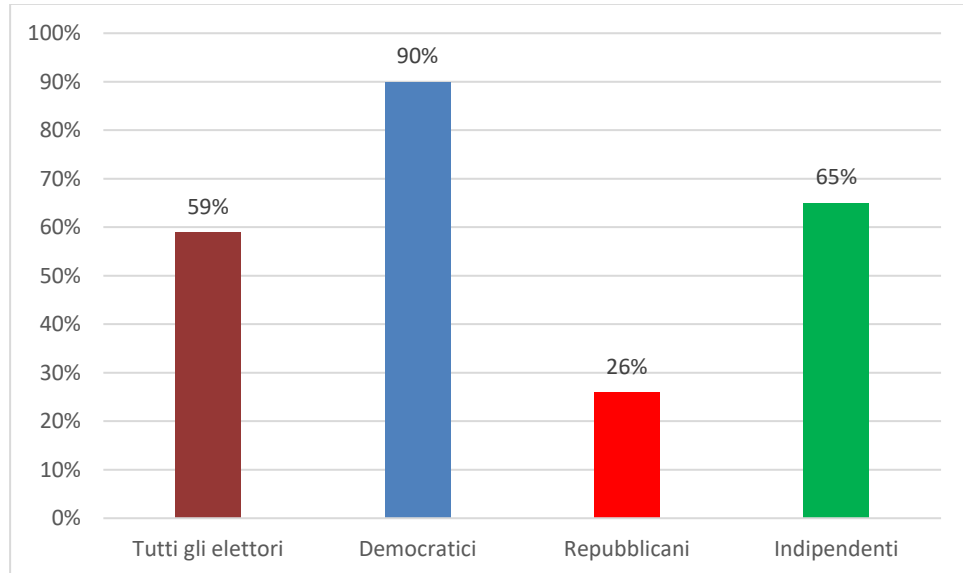
**Fonte:** The Economist, dati aggiornati ad aprile 2024, <https://www.economist.com/interactive/us-2024-election/trump-biden-polls/>

1.1.3. Sondaggi elettorali sulle intenzioni di voto nei principali 'swing state' nelle elezioni presidenziali di novembre 2024



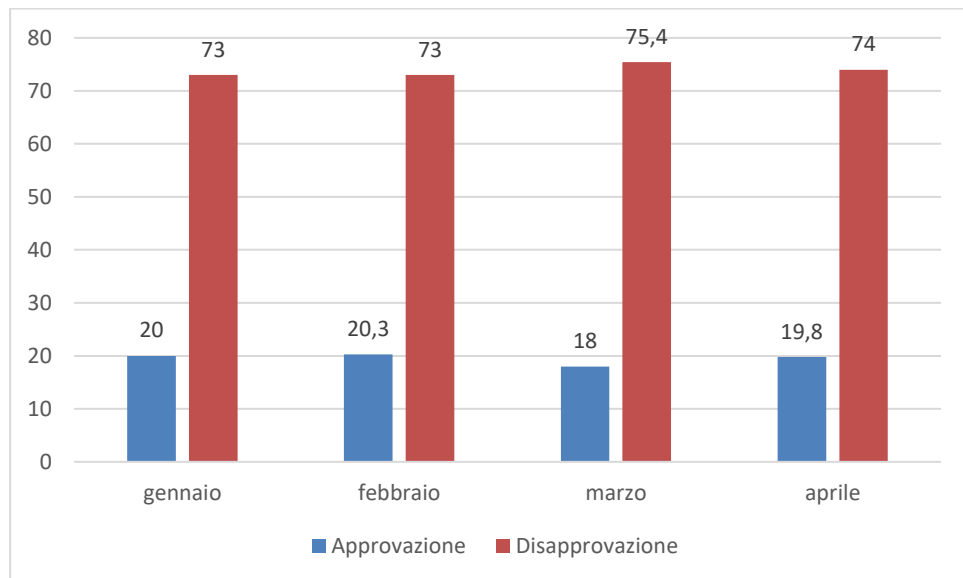
**Fonte:** Fivethirtyeight, dati aggiornati a maggio 2024, <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-general/2024/national/>

1.1.4. Opinione favorevole sulla necessità di iniziare prima delle elezioni il processo contro Trump per il tentativo di sovvertire il voto del 2020



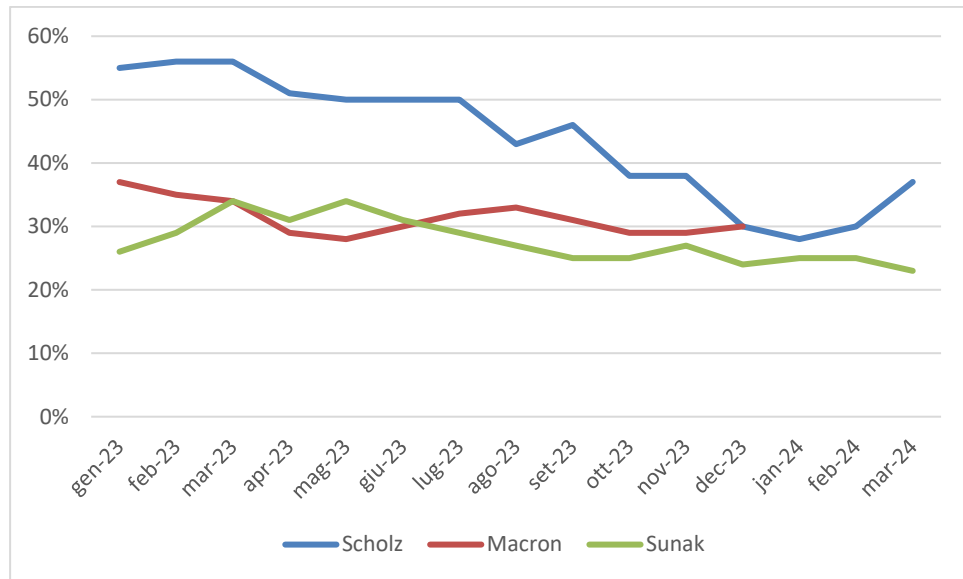
Fonte: Ipsos, marzo 2024, <https://www.ipsos.com/en-us/most-americans-still-think-trump-should-go-trial-2024-presidential-election>

1.1.5. Indice di approvazione dell'operato del Congresso (in %), gennaio - aprile 2024



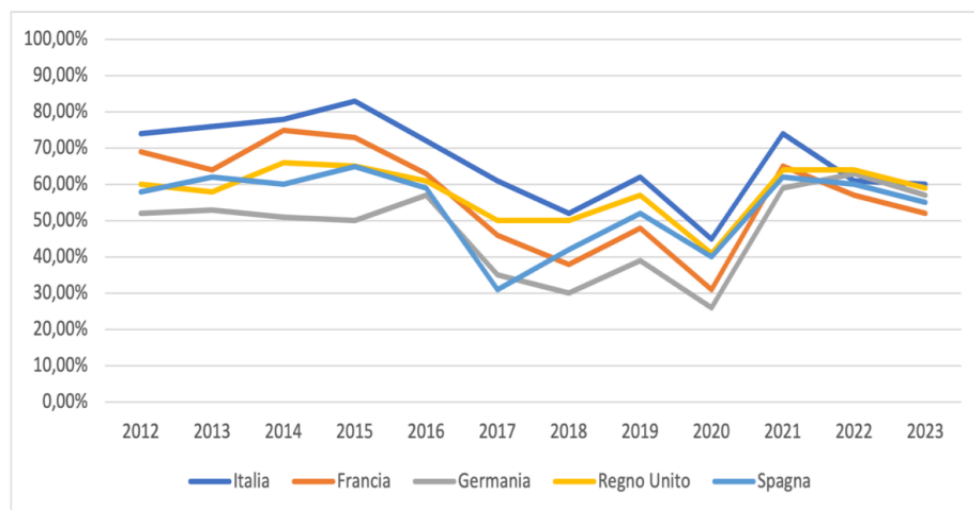
Fonte: Real Clear Politics, dati aggiornati ad aprile 2024, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval903.htm](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval903.htm)

### 1.1.6. Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei



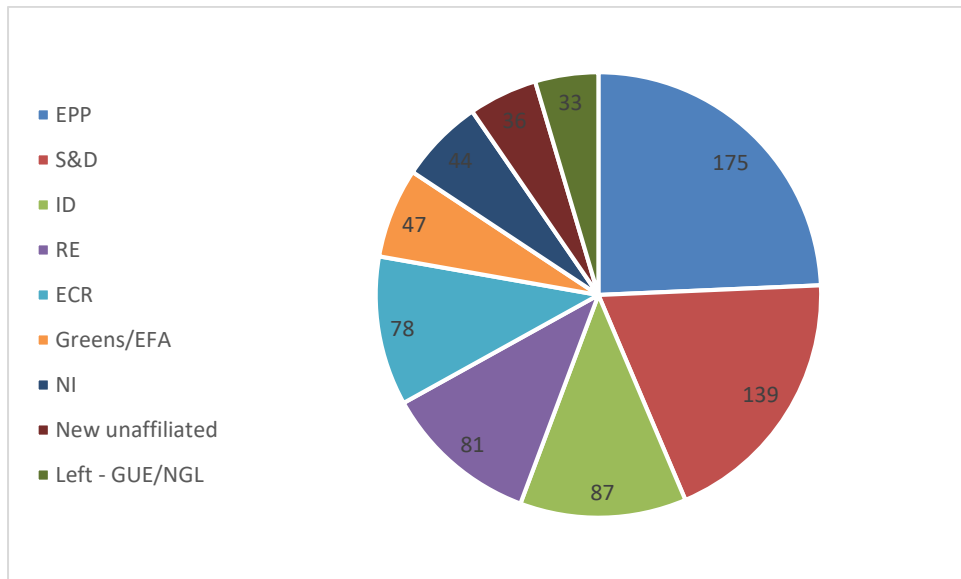
**Fonti:** Statista, dati aggiornati ad aprile 2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1295763/umfrage/bewertung-der-arbe/>; Politico, dati aggiornati a dicembre 2023 <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/>; YouGov, dati aggiornati ad aprile 2024, <https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/rishi-sunak-prime-minister-approval>

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



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

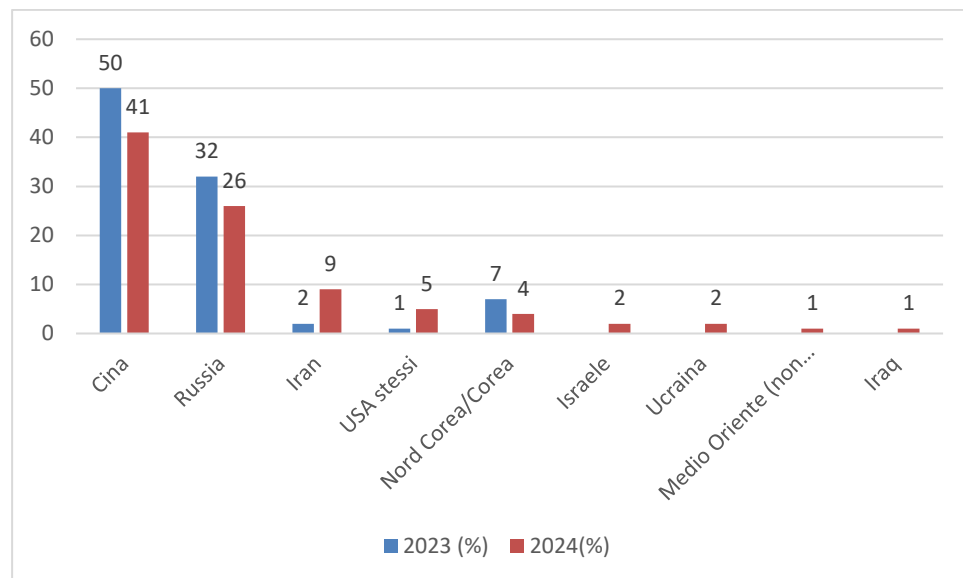
### 1.1.8. Proiezione dei seggi nel nuovo Parlamento europeo



Fonte: Politico, dati aggiornati ad aprile 2024, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/european-parliament-election/>

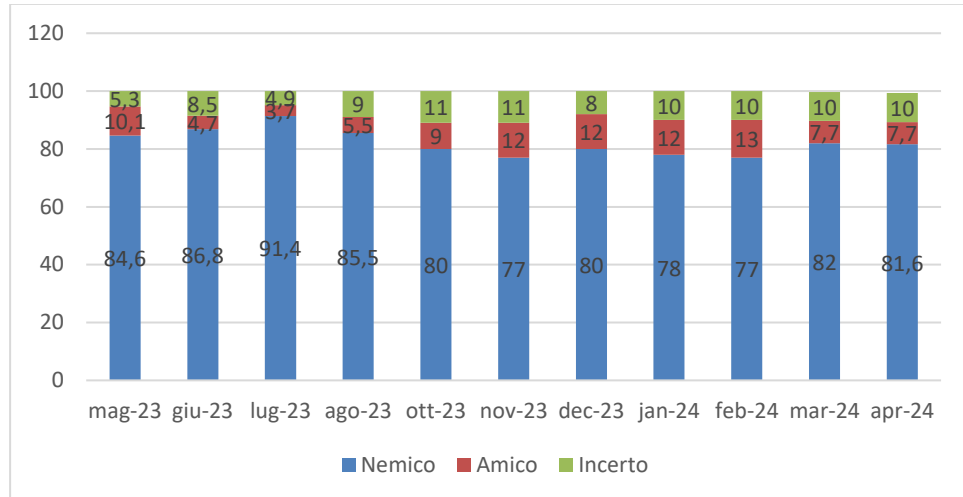
## 1.2. Opinioni dell'opinione pubblica su Russia e Cina

### 1.2.1. Percezione (in %) del pubblico americano su quale paese rappresenti il nemico principale degli USA



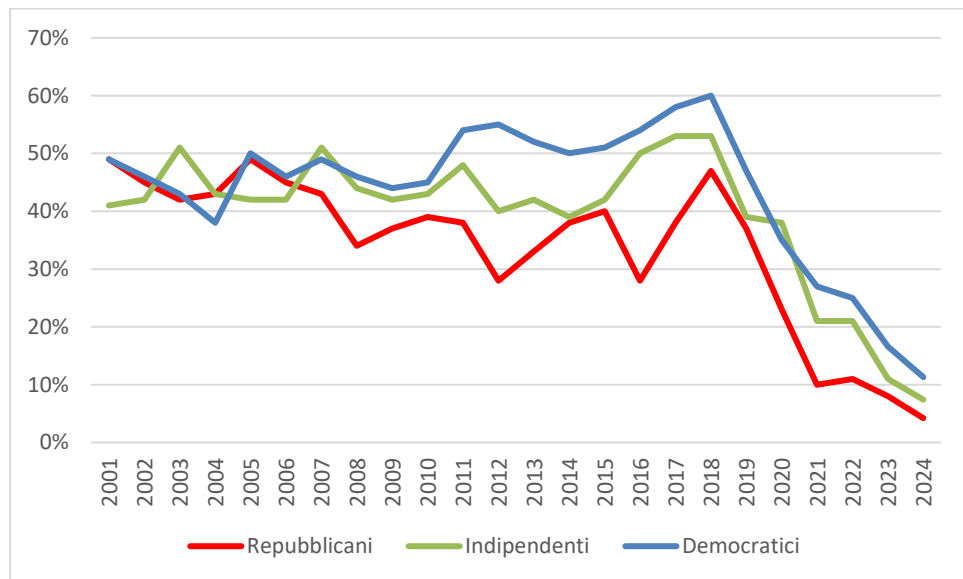
Fonte: Gallup, marzo 2024, <https://news.gallup.com/poll/612170/americans-china-nation-top-foe-russia-second.aspx>

1.2.2. Percezione (in %) della Cina come alleato o minaccia da parte dei cittadini statunitensi, indipendentemente dall'appartenenza politica



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

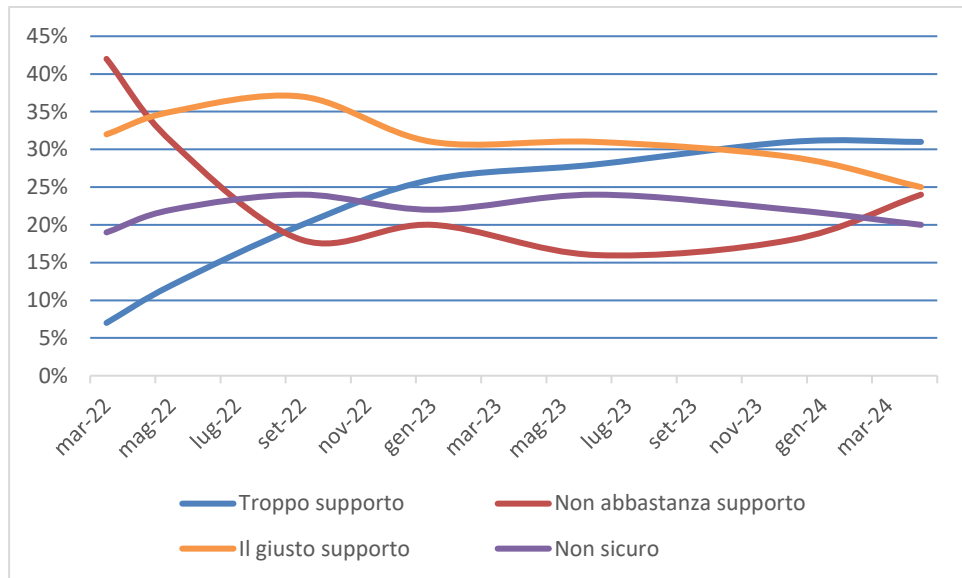
1.2.3. Opinione positiva della Cina (in %) per preferenza politica dal 2001 al 2024



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

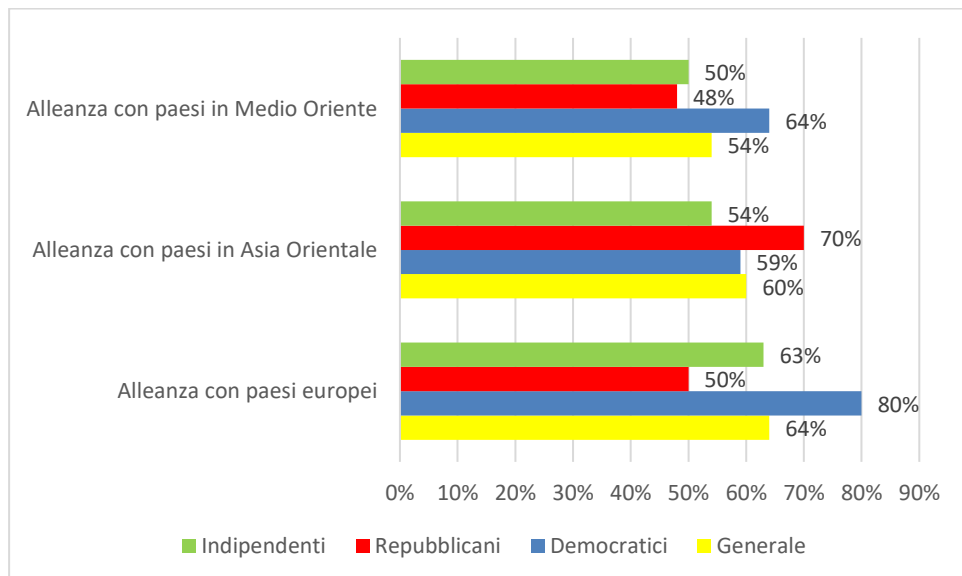
### 1.3. Opinioni su Ucraina e difesa europea

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



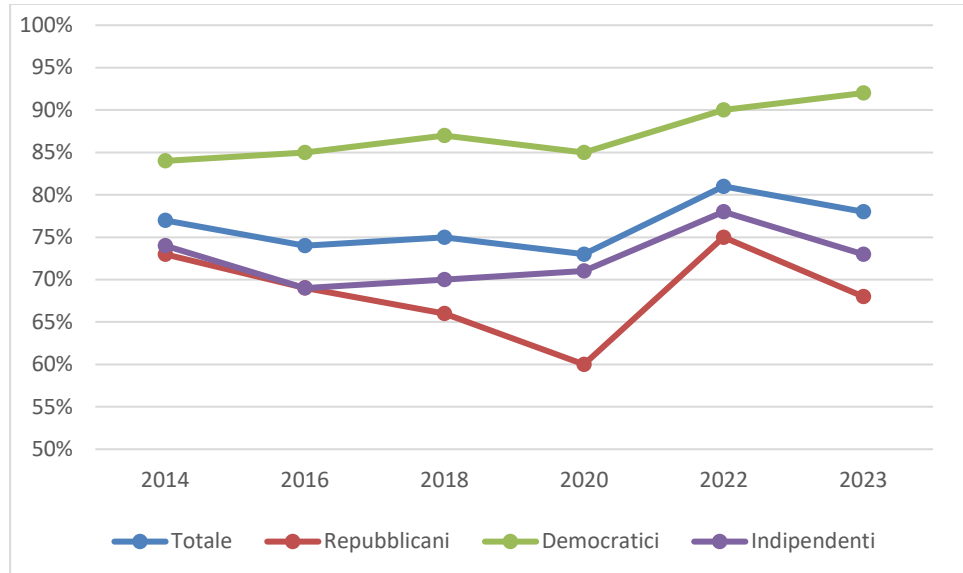
**Fonte:** Pew Research Center, dati aggiornati ad aprile 2024, [https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/05/pg\\_2024.05.08\\_russia-nato\\_report.pdf](https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/05/pg_2024.05.08_russia-nato_report.pdf)

#### 1.3.2. Percezione da parte degli americani dei benefici per gli USA delle alleanze



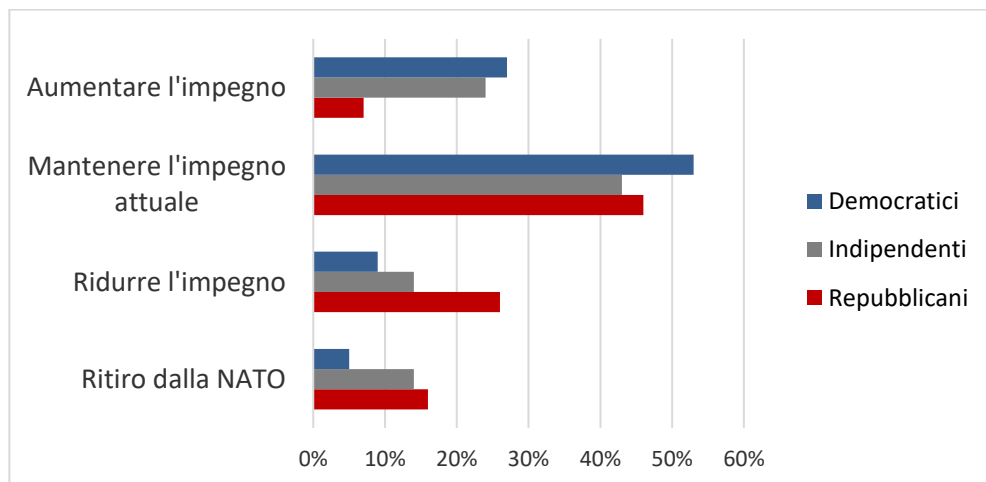
**Fonte:** The Chicago Council on Global Affairs, ottobre 2023, <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/americans-continue-see-benefits-us-alliances>

1.3.3. Percezione del pubblico americano sul livello di coinvolgimento americano nella NATO (% da aumentare/mantenere ai livelli attuali)



**Fonte:** The Chicago Council on Global Affairs, ottobre 2023, <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/americans-continue-see-benefits-us-alliances>

1.3.4. Valutazione dell'impegno degli Stati Uniti nella NATO da parte dei cittadini statunitensi

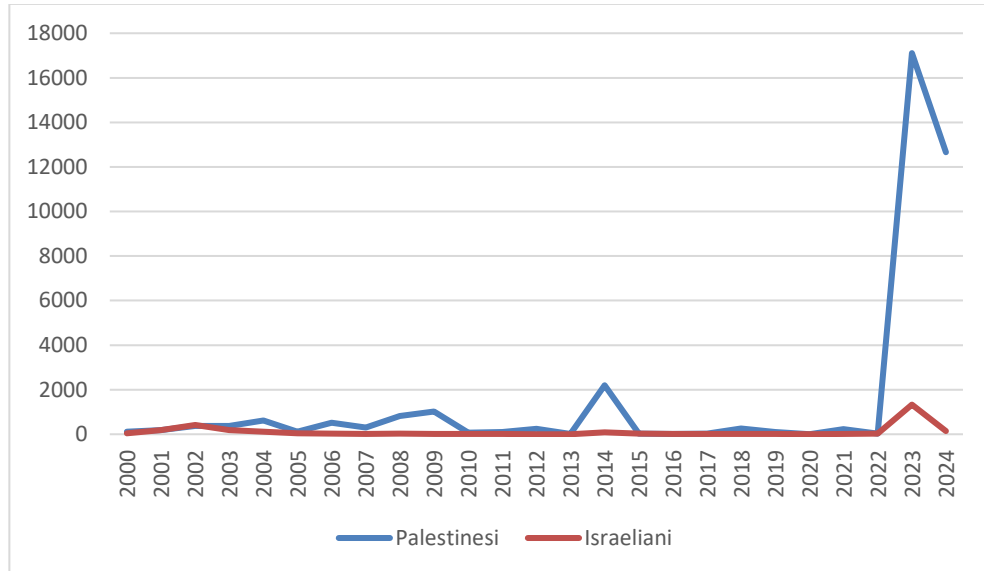


**Fonte:** Gallup, febbraio 2024, <https://news.gallup.com/poll/611261/americans-remain-committed-nato-critical.aspx>



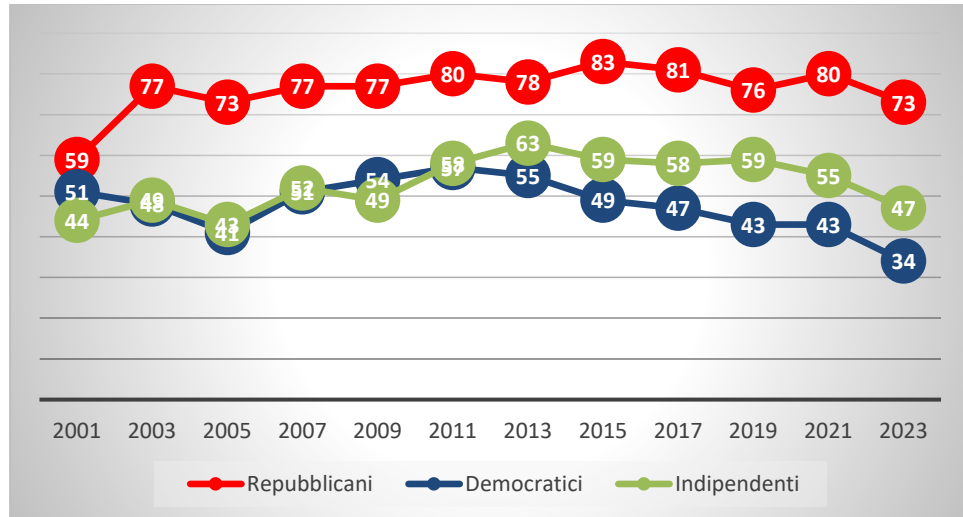
## 1.4. Opinioni sul conflitto israelo-palestinese

### 1.4.1. Vittime durante il conflitto dal 2000 al 2024



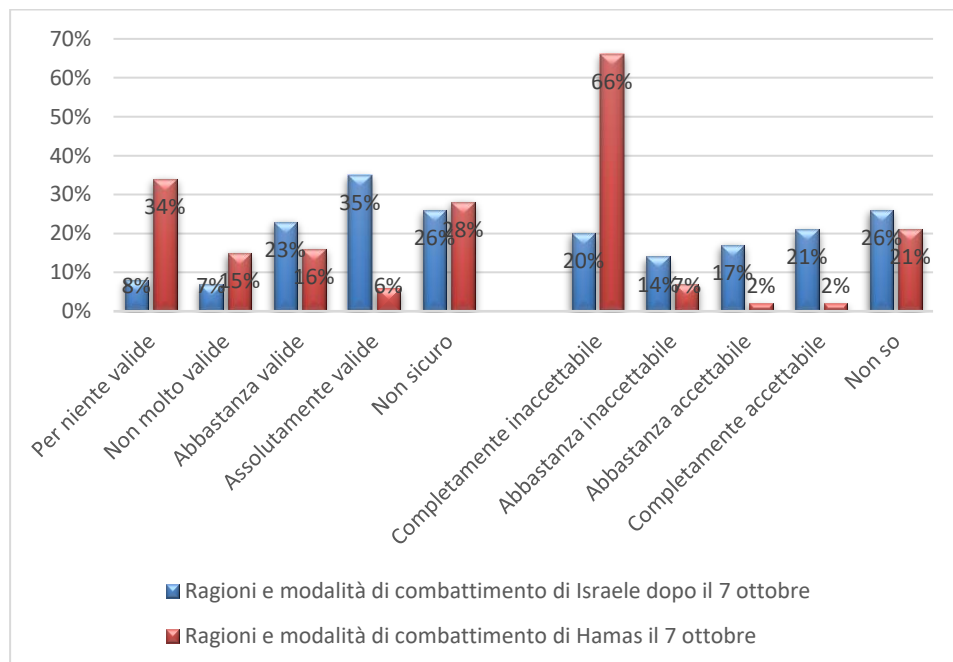
**Fonte:** Fonte: Financial Times, 2023, <https://www.ft.com/content/6bf4f6ed-b705-4e66-ac6f-59b5ef6c0c77>; OCHA, valori vittime palestinesi nel 2024 all'8 maggio, <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-reported-impact-day-215>; Ministero degli Esteri di Israele, valori vittime israeliane nel 2024 al 7 maggio, *IDF Casualties*, <https://www.gov.il/en/pages/swords-of-iron-idf-casualties#IDF%20CASUALTIES>, e *Civilian Casualties*, <https://www.gov.il/en/pages/swords-of-iron-civilian-casualties>

1.4.2. *Supporto USA a Israele (in %) nel conflitto israelo-palestinese, in base all'appartenenza politica*



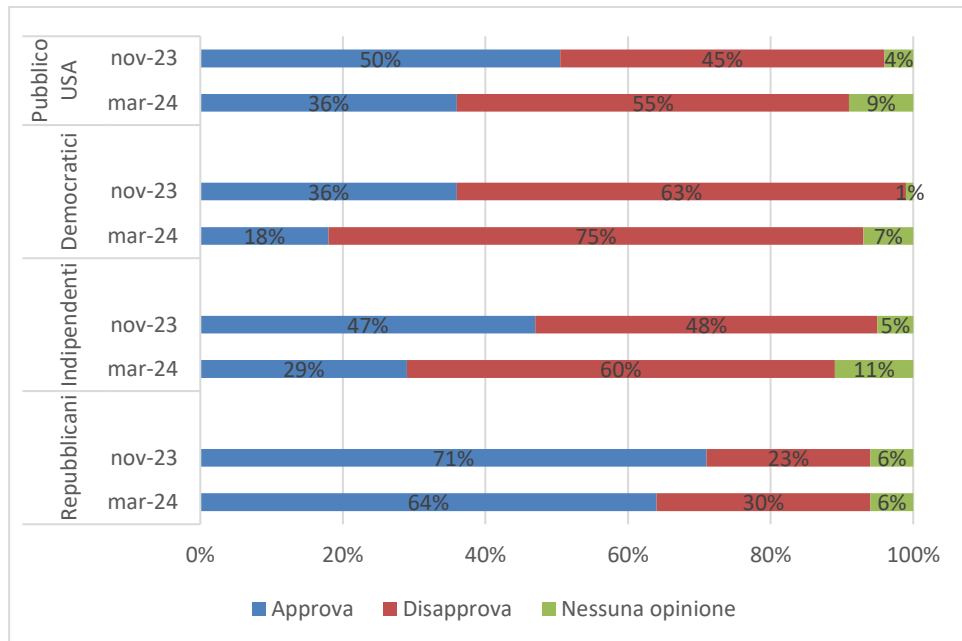
Fonte: YouGov, ottobre 2023, <https://today.yougov.com/politics/articles/47657-americans-support-for-israel-is-growing-amid-its-war-with-hamas>

1.4.3. *Percezione negli USA sulle ragioni e le modalità di combattimento, rispettivamente, di Israele dopo il 7 ottobre e di Hamas durante gli attacchi del 7 ottobre*



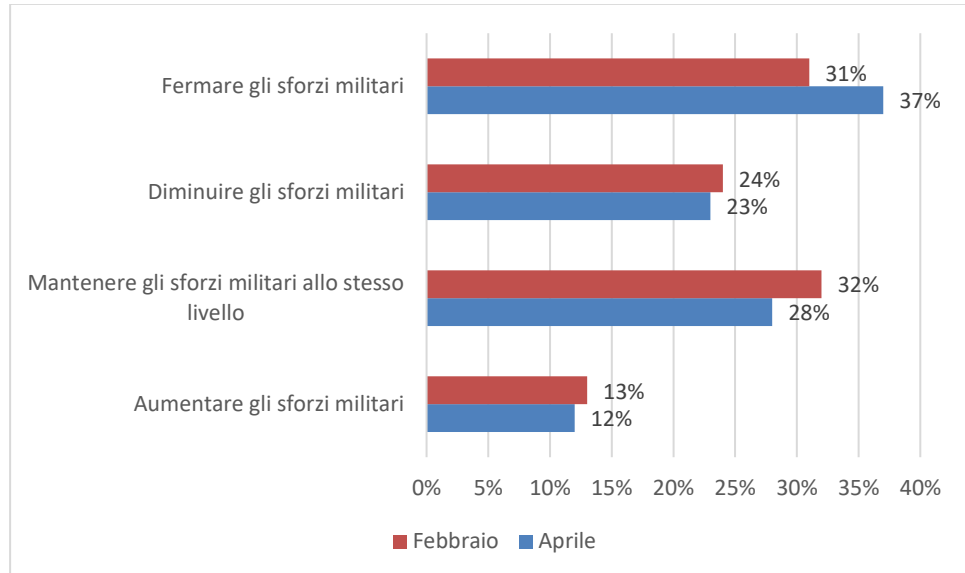
**Fonte:** Pew Research Center, marzo 2024, <https://www.pewresearch.org/2024/03/21/majority-in-u-s-say-israel-has-valid-reasons-for-fighting-fewer-say-the-same-about-hamas/>

1.4.4. *Approvazione delle azioni militari di Israele per appartenenza politica, confronto novembre 2023 - marzo 2024*



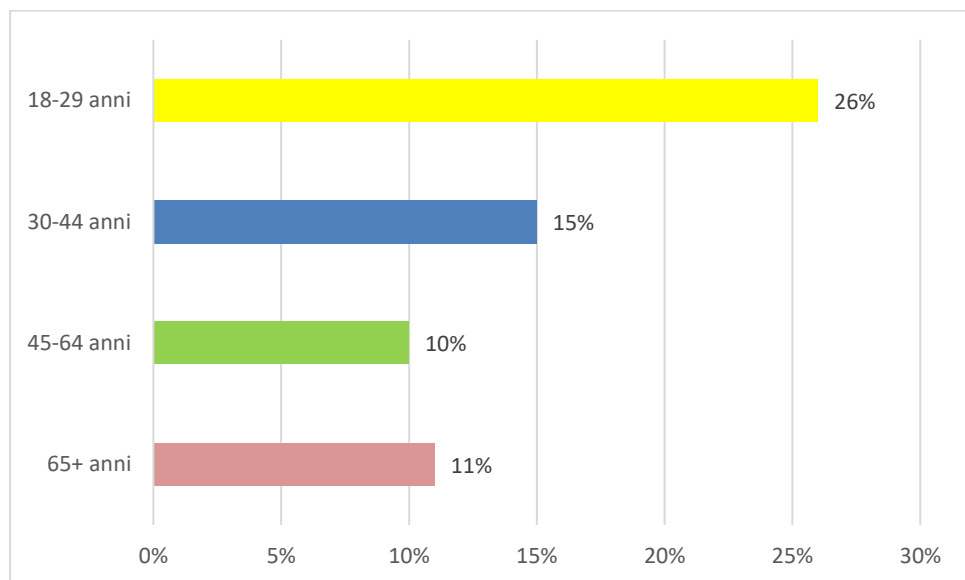
**Fonte:** Gallup, marzo 2024, <https://news.gallup.com/poll/642695/majority-disapprove-israeli-action-gaza.aspx>

1.4.5. *Preferenze degli americani sulla politica dell'Amministrazione Biden nel conflitto*



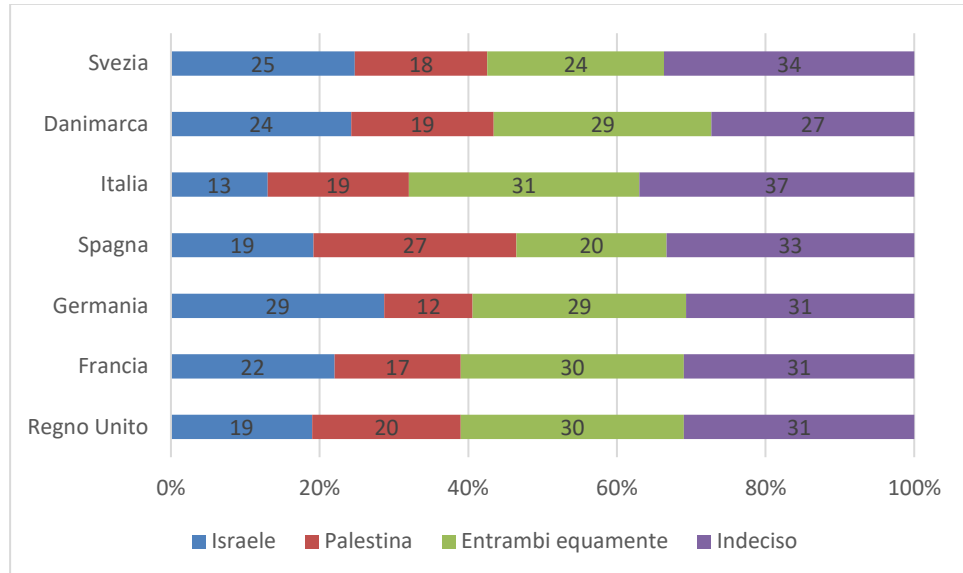
**Fonte:** CBS News, aprile 2024, <https://www.cbsnews.com/news/biden-israel-gaza-poll-cbs-news/>

1.4.6. *Percezione americana della responsabilità di Israele per la mancata pace nel Medio Oriente in base a fascia d'età*



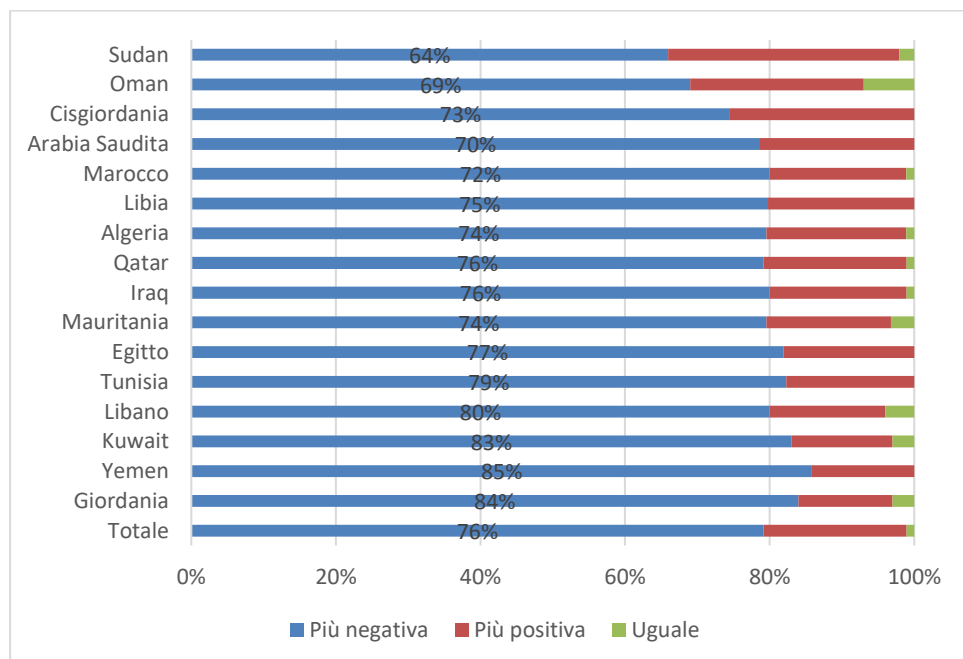
**Fonte:** Yougov, febbraio 2024, <https://today.yougov.com/international/articles/48730-american-opinion-on-israel-hamas-war-poll>

1.4.7. Presa di posizione (in %) nei paesi europei riguardo il conflitto israelo-palestinese immediatamente dopo il 7 ottobre



Fonte: YouGov, dicembre 2023, <https://yougov.co.uk/politics/articles/48218-israel-palestine-fundamental-attitudes-to-the-conflict-among-western-europeans>

1.4.8. Cambio di opinione nei paesi arabi riguardo la politica americana nella regione medio-orientale dall'inizio della guerra a Gaza



Fonte: Financial Times, marzo 2024, <https://www.ft.com/content/7392be54-fbe6-4f22-95ec-94c5309e26ff>

## 2. Spese Militari

### 2.1. Spese per la difesa

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

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

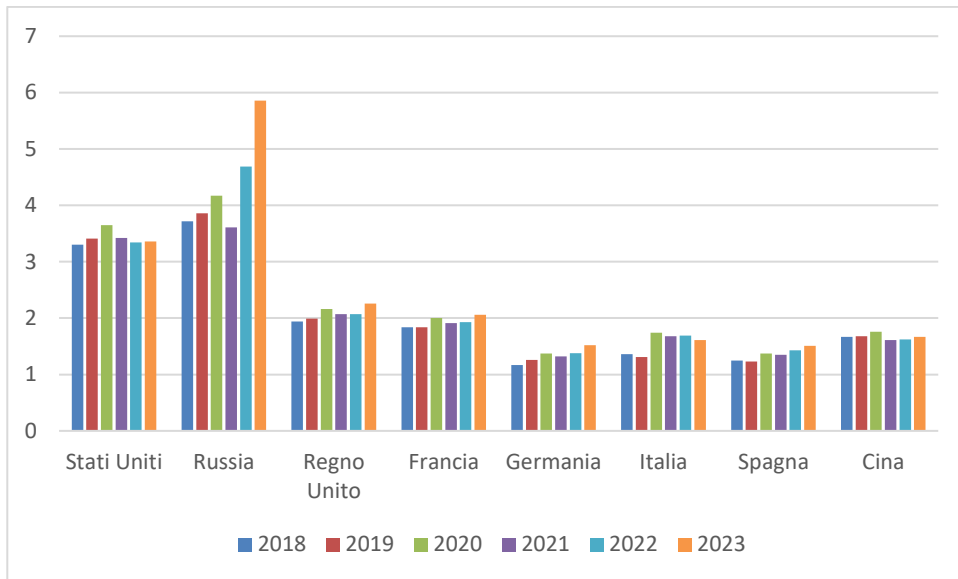
Dati certi; stime

#### Fonti:

SIPRI, dati considerati per USA, Cina, Russia, aprile 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>

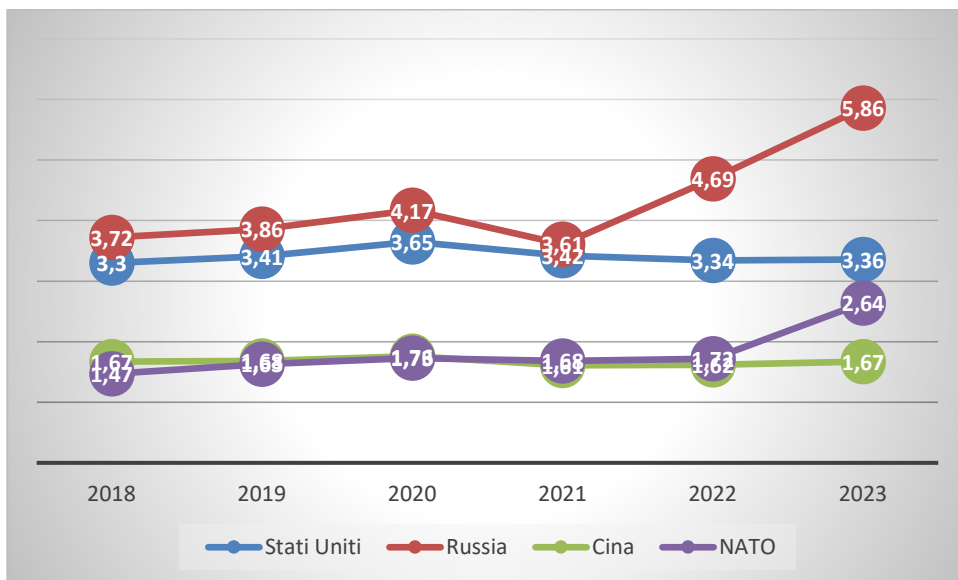
NATO, dati considerati per la NATO dal 2014, marzo 2024, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sgar23-en.pdf)

2.1.2. Spesa militare in rapporto % al PIL



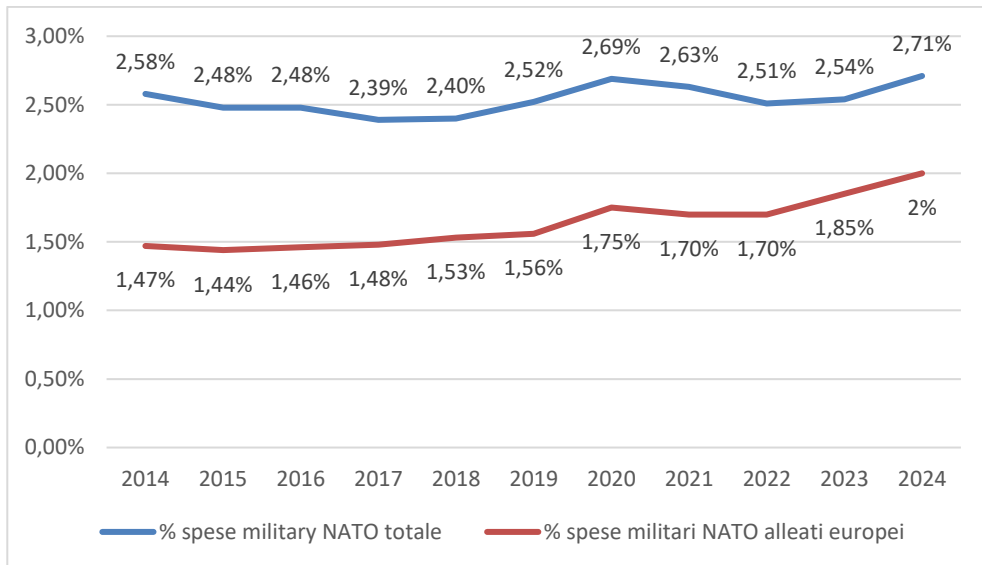
Fonte: SIPRI, aprile 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>

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



Fonte: SIPRI, aprile 2024, <https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity>

### 2.1.4. Spese militari in rapporto % al PIL: confronto NATO e membri europei

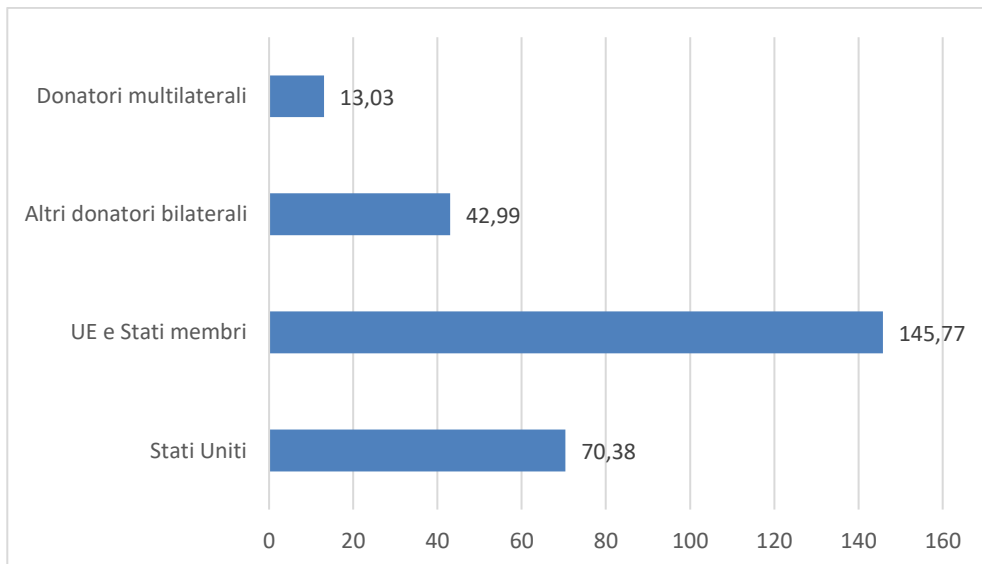


Fonte: NATO, 2024,

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/2/pdf/FACTSHEET-NATO-defence-spending-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/2/pdf/FACTSHEET-NATO-defence-spending-en.pdf)

## 2.2. Sostegno all'Ucraina

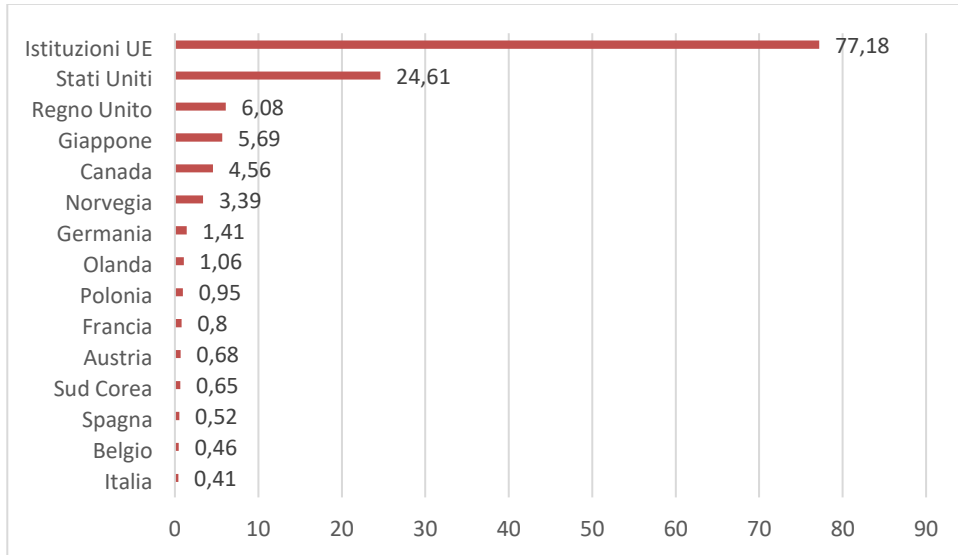
### 2.2.1. Aiuti totali promessi all'Ucraina da febbraio 2022 a febbraio 2024: confronto fra i principali donatori (in miliardi di euro)



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

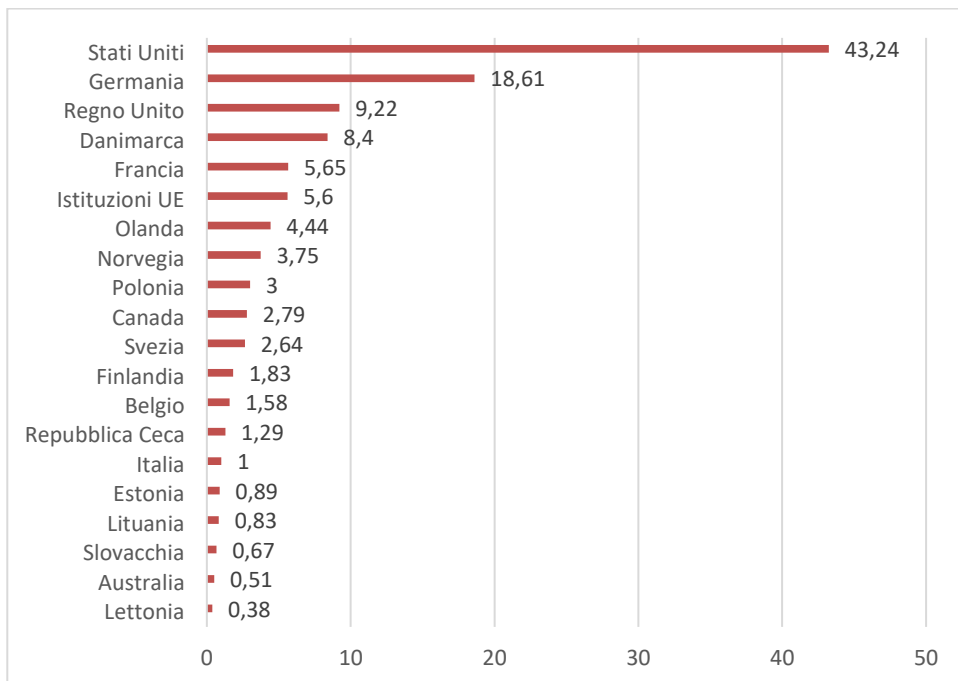


2.2.2. *Sostegno finanziario all'Ucraina (in miliardi di euro) dei principali donatori da febbraio 2022 a febbraio 2024*



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

2.2.3. *Sostegno militare all'Ucraina (in miliardi di euro) dei principali donatori da febbraio 2022 a febbraio 2024*

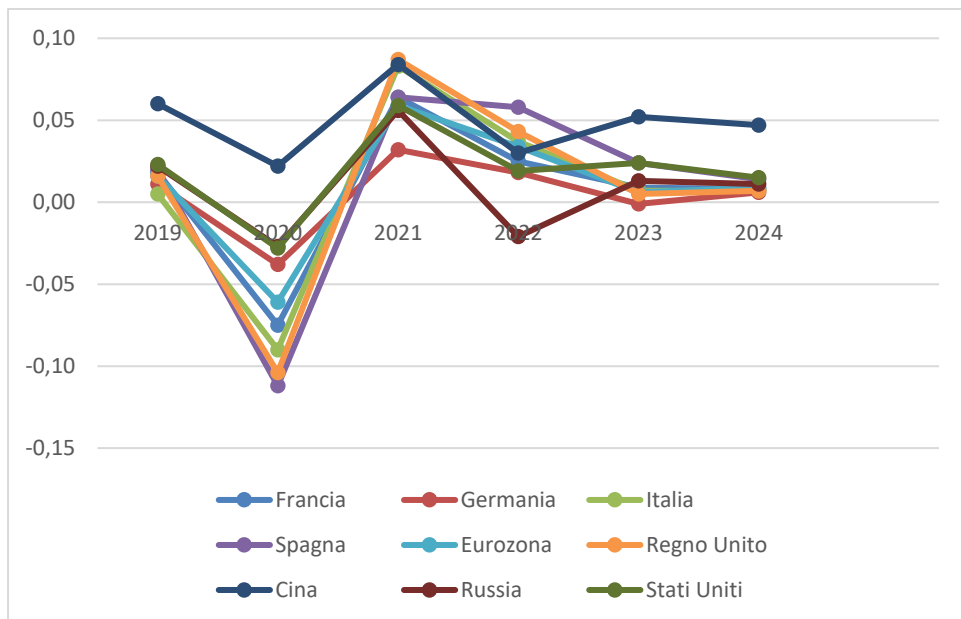


Fonte: IFW-KIEL, dati aggiornati ad aprile 2024, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

### 3. L'economia in cifre

#### 3.1. Principali trend economici

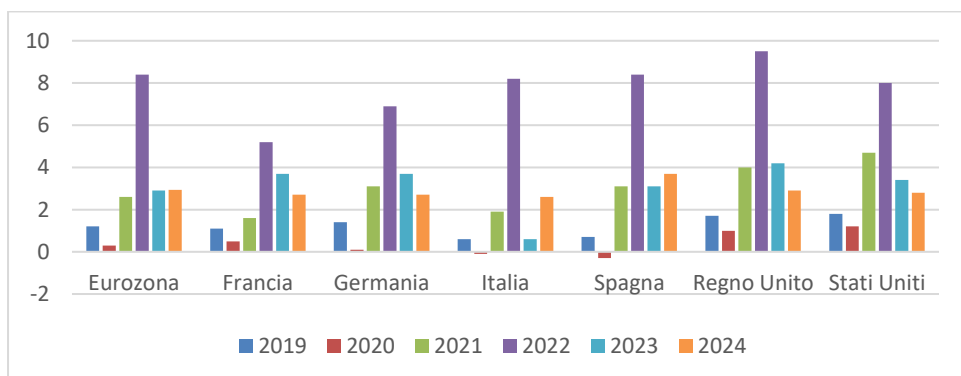
##### 3.1.1. Crescita del PIL reale in % nei principali paesi mondiali (2019-2024)



**Fonti:** Banca Mondiale, dati presi in considerazione fino al 2022, marzo 2024, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&start=2019&view=chart>;

OCSE, dati presi in considerazione per stime 2023 e 2024, marzo 2024, <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart>

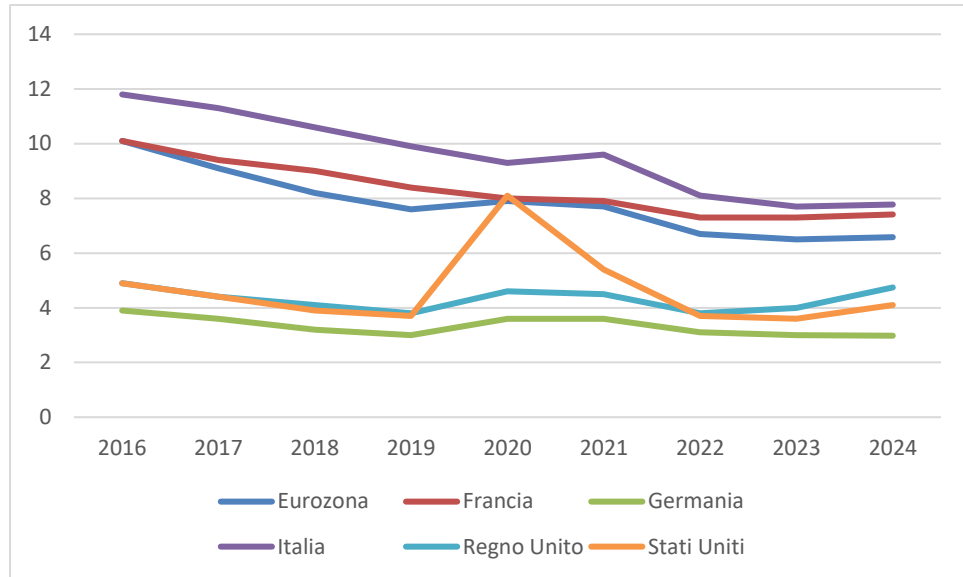
##### 3.1.2. Andamento del tasso di inflazione in % (Europa – USA)



**Fonti:** OCSE, dati consolidati fino al 2022, <https://data.oecd.org/price/inflation-cpi.htm#indicator-chart>; OCSE, stime 2024 aggiornate a febbraio 2024, <https://data.oecd.org/price/inflation->

[forecast.htm](#); UE, dati consolidati 2023 aggiornati a febbraio 2024, <https://www.oecd.org/sdd/prices-ppp/consumer-prices-oecd-02-2024.pdf>

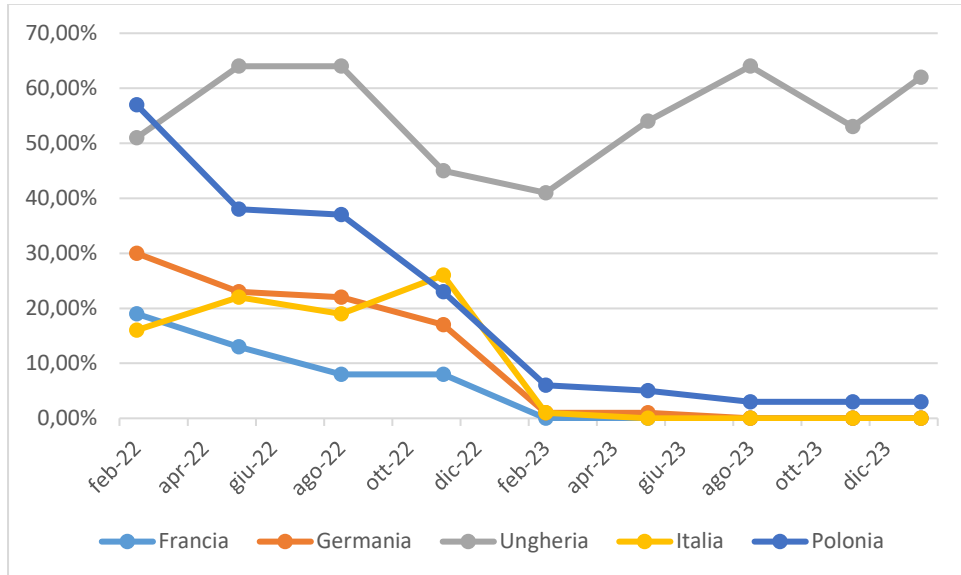
### 3.1.3. Andamento del tasso di disoccupazione in % (Europa – USA)



Fonti: OCSE, dati aggiornati fino al 2023, marzo 2024, [OCSE, stime 2024, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm#indicator-chart>](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_LFS%40DF_IALFS_UNE_M&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=1.0&pd=2016%2C2024&dq=... Z.Y. T.Y GE15..A&ly[rw]=REF AREA&ly[cl]=TIME PERIOD&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb&tm=unemployment%20rate&pg=0&snb=20</a>;</p></div><div data-bbox=)

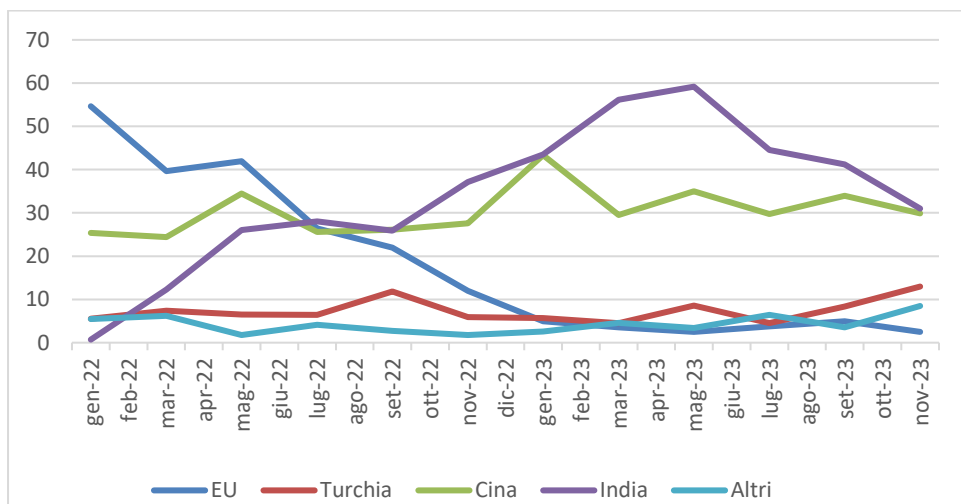
## 3.2. Approvvigionamenti energetici

### 3.2.1. Quota dell'import dalla Russia sul totale delle importazioni di petrolio



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

### 3.2.2. Flussi mensili di greggio via mare dalla Russia, per destinazione, in milioni di barili



**Fonte:** *Financial Times*, dati aggiornati a novembre 2023, <https://www.ft.com/content/69d83a44-1feb-4d6b-865d-9fb827b85578>

## IV. NATO e Italia nel 75° anniversario dell'Alleanza: prospettive oltre il Vertice di Washington

di *Alessandro Marrone e Gaia Ravazzolo\**

Il prossimo **vertice della NATO**, in programma a Washington dal **9 all'11 luglio 2024**, è un'occasione cruciale per i trentadue paesi membri per esaminare le prospettive future in un contesto internazionale sempre più complesso e mutevole, nonché un'opportunità per fare un punto a **75 anni** dalla costituzione dell'Alleanza Atlantica. L'invasione russa dell'Ucraina, iniziata nel febbraio 2022, nelle intenzioni di Mosca avrebbe dovuto indebolire l'Occidente, ma la NATO ne è uscita ampliata, con l'adesione di **Finlandia** e **Svezia**, e con una più forte consapevolezza in Europa della sua ragion d'essere quale fondamento della difesa collettiva degli stati membri.

Questo approfondimento analizza le sfide aperte per l'Alleanza Atlantica, concentrandosi in particolare sul sostegno all'Ucraina e la deterrenza e difesa rispetto alla Russia, e sull'approccio NATO verso l'Indo-Pacifico e il fianco sud, specialmente in termini di partenariati. Successivamente si trattano le implicazioni e le sfide future per l'Italia derivanti da tali sviluppi, fornendo alcune raccomandazioni al sistema-Paese.

### Verso il Vertice di Washington

*Sostegno all'Ucraina e deterrenza verso Mosca*

Gli alleati continuano a sostenere il **diritto dell'Ucraina all'auto-difesa** – anche attraverso forniture militari da parte dei singoli paesi NATO – e perseguono quanto concordato nel Concetto Strategico del 2022: “Un'Ucraina forte e indipendente è vitale per la stabilità dell'area euro-atlantica”.<sup>1</sup> Poco dopo l'inizio dell'invasione russa, gli alleati avevano infatti lanciato il *Comprehensive Assistance Package* (CAP), ovvero un programma complessivo di assistenza che è stato confermato e rafforzato nel 2023 durante il **vertice di Vilnius** e che punta sia a ricostruire il settore della difesa ucraina sia ad accompagnare l'Ucraina verso

---

\*Alessandro Marrone è responsabile del Programma Difesa dello IAI e Gaia Ravazzolo è ricercatrice junior del Programma Difesa dello IAI. L'autore e l'autrice ringraziano Salvatore Farina, Pietro Serino e Stefano Silvestri, Consiglieri scientifici dello IAI, per il prezioso feedback ricevuto sulle bozze di questo studio.

<sup>1</sup> NATO, *NATO Strategic Concept 2022*, Summit NATO di Madrid, 29 giugno 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)

la piena interoperabilità con la NATO. Gli alleati hanno investito più di 640 milioni di euro nel CAP e fornito bilateralmente forniture militari per un valore di circa 85 miliardi di dollari.<sup>2</sup> Ciononostante, non mancano le difficoltà in diversi paesi, Italia compresa, nel prolungare il sostegno all'Ucraina impegnata in una **guerra di attrito** e su larga scala, a causa dei limitati fondi a disposizione, della progressiva erosione delle scorte e di una capacità produttiva insufficiente.<sup>3</sup>

Vista l'urgenza di fornire munizioni, droni, sistemi di difesa anti-aerea e artiglieria di precisione, il Segretario Generale della NATO **Jens Stoltenberg** ha affermato: “se per gli alleati l'unico modo per dare aiuti all'Ucraina è scendere sotto gli obiettivi minimi di capacità stabiliti dalla NATO, possono farlo, ma è una scelta nazionale e le capacità devono poi essere rimpiazzate”.<sup>4</sup> Alla riunione dei ministri degli esteri dell'Alleanza lo scorso aprile, Stoltenberg ha quindi proposto un piano quinquennale da **cento miliardi** di euro per sostenere l'Ucraina.<sup>5</sup> Tale idea ha ricevuto risposte contrastanti e l'argomento sarà probabilmente trattato al vertice di Washington, ma non è detto che i paesi alleati si trovino concordi e siano in grado di sostenere un tale sforzo. Il ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale **Antonio Tajani**, ad esempio, ha accolto la proposta definendola “certamente interessante”, aggiungendo che da parte italiana “c'è pieno sostegno e interesse, ma va esaminata e approfondita e bisogna vedere tecnicamente come si può fare”.<sup>6</sup> Allargando il discorso alla generale architettura di difesa transatlantica, il ministro ha evidenziato l'importanza di “sviluppare una forte industria europea della difesa: nel rapporto UE-NATO è infatti cruciale evitare duplicazioni e inefficienze, promuovendo una più profonda complementarità tra le due organizzazioni”.<sup>7</sup> Non è infatti

*Crescono le  
difficoltà nel  
sostegno  
all'Ucraina*

---

<sup>2</sup> Kiel Institute for the world economy, *Ukraine Support Tracker*, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

<sup>3</sup> Si veda al riguardo: Michelangelo Freyrie, *La produzione industriale a sostegno della difesa europea e transatlantica*, Osservatorio di Politica internazionale, in Studi per il Parlamento, Approfondimento 199, maggio 2023, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-produzione-industriale-sostegno-della-difesa-europea-e-transatlantica>

<sup>4</sup> ANSA, Stoltenberg dopo l'incontro del Consiglio Nato-Ucraina: “Aiuti a Kiev già in arrivo”, in ANSA, 19 aprile 2024, [https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2024/04/19/stoltenberg-dopo-lincontro-del-consiglio-nato-ucraina-aiuti-a-kiev-gia\\_407a8d54-3cbc-4ed3-969f-729d3fc00bb1.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2024/04/19/stoltenberg-dopo-lincontro-del-consiglio-nato-ucraina-aiuti-a-kiev-gia_407a8d54-3cbc-4ed3-969f-729d3fc00bb1.html)

<sup>5</sup> Andre Gray e John Irish, “NATO to plan long-term Ukraine aid, mulls 100-billion euro fund”, in Reuters, 3 aprile 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/nato-ministers-mull-100-billion-euro-military-fund-ukraine-2024-04-02/>

<sup>6</sup> Simone Cantarini, “I Paesi NATO concordano sul sostegno a lungo termine all'Ucraina”, in Euractiv, 4 aprile 2024, <https://euractiv.it/section/mondo/news/i-paesi-nato-concordano-sul-sostegno-a-lungo-termine-allucraina/>

<sup>7</sup> Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Partecipazione del ministro Tajani alla riunione Ministeriale della NATO a Bruxelles, 2 aprile 2024,

ancora chiaro se i fondi NATO per l'Ucraina verranno stanziati sotto l'egida dell'Alleanza Atlantica o dell'UE, dove già vi sono fondi destinati a questo scopo quali lo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*, EPF).

*La NATO  
rafforza la  
deterrenza sul  
fianco orientale*

Il piano di Stoltenberg, che sia approvato o meno, riflette l'esigenza di difendere l'Ucraina anche per contenere più energicamente una **Russia** sempre più aggressiva. Il Concetto Strategico adottato a Madrid nel 2022 sancisce il ritorno a una postura basata sulla deterrenza e sulla difesa, piuttosto che sulla cooperazione a cui si puntava prima dell'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014.<sup>8</sup> Nel documento la Russia è indicata infatti come "la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza degli alleati e alla pace e alla stabilità nell'area euro-atlantica".<sup>9</sup> Una minaccia da contenere militarmente con l'ampliamento dei battaglioni multinazionali nella cornice **Enhanced Forward Presence** (EFP) in Polonia e nei paesi baltici, e con lo schieramento di quattro ulteriori *battlegroups* multinazionali in Romania, Bulgaria, Ungheria e Slovacchia (guidati rispettivamente da Francia, Italia, Ungheria e Repubblica Ceca).<sup>10</sup> Questi battaglioni saranno rafforzati fino a raggiungere il livello di brigata (approssimativamente 3000-5000 unità).

Durante il vertice di Vilnius del luglio 2023, l'Alleanza ha approvato una nuova generazione di piani di **difesa** per il nord (Atlantico e i paesi Baltici e scandinavi), il centro dell'Europa fino alle Alpi, e il sud (Mediterraneo e Mar Nero), che sostanziano e dettagliano la postura militare alleata verso la Russia e le nuove sfide. In quest'ottica rientra anche il nuovo modello di forze NATO, che prevede ben centomila unità dispiegabili in soli dieci giorni, trecentomila ad alto stato di prontezza, impiegabili in dieci-trenta giorni, e almeno mezzo milione di rinforzi mobilitabili in massimo sei mesi. Un modello che, stante il limitato impegno di forze americane in Europa rispetto all'Indo-Pacifico, richiede un forte contributo da parte degli alleati europei, riducendo la quantità di risorse

---

<https://www.esteri.it/it/sala stampa/archivionotizie/comunicati/2024/04/partecipazione-del-vice-presidente-del-consiglio-e-ministro-degli-affari-esteri-e-della-cooperazione-internazionale-on-antonio-tajani-alla-riunione-ministeriale-della-nato-a-bruxelles/>

<sup>8</sup>Per approfondire il tema si veda: Elio Calcagno e Alessandro Marrone, *NATO's Posture vis-a-vis Russia: Features and Challenges*, Istituto Affari Internazionali, *LAI Commentaries*, issue 24/09, 9 febbraio 2024, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-posture-vis-vis-russia-features-and-challenges>

<sup>9</sup>NATO, *NATO Strategic Concept 2022*, Summit NATO di Madrid, 29 giugno 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>

<sup>10</sup>Elio Calcagno e Alessandro Marrone, *NATO's Posture vis-a-vis Russia: Features and Challenges*, Istituto Affari Internazionali, *LAI Commentaries*, issue 24/09, 9 febbraio 2024, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-posture-vis-vis-russia-features-and-challenges>

militari impiegabili in altri teatri operativi.<sup>11</sup> A queste misure se ne accompagneranno altre sul fronte **deterrenza**, che gli alleati discuteranno a Washington il prossimo luglio. Su questo fronte permangono infatti diverse sfide: assicurare un'adeguata prontezza delle forze; essere in grado di rispondere in modo efficace a un'eventuale *escalation* verso un conflitto convenzionale e multidimensionale; dare priorità – a differenza di quanto accaduto in passato – al rifornimento delle scorte di munizioni.

In questo contesto, occorre considerare le ultime **esercitazioni nucleari russe** che, per la prima volta, sono limitate alle sole armi tattiche e a un solo distretto militare, quello sudoccidentale, che copre buona parte dell'Ucraina e il Mar Nero. Questo potrebbe essere un messaggio intimidatorio all'Europa balcanico-danubiana, anche per rafforzare la credibilità della flotta russa in loco severamente danneggiata dagli ucraini. Nel complesso questo suggerisce che la NATO deve accrescere la sua attenzione verso quel quadrante, che è più minacciato dai giochi di influenza russi ed è tradizionalmente molto importante per gli interessi nazionali italiani. Il vertice di luglio potrebbe essere dunque la giusta occasione per imbastire un nuovo dialogo sulla deterrenza nucleare alleata e aggiornare la relativa strategia per far fronte alle minacce attuali.<sup>12</sup>

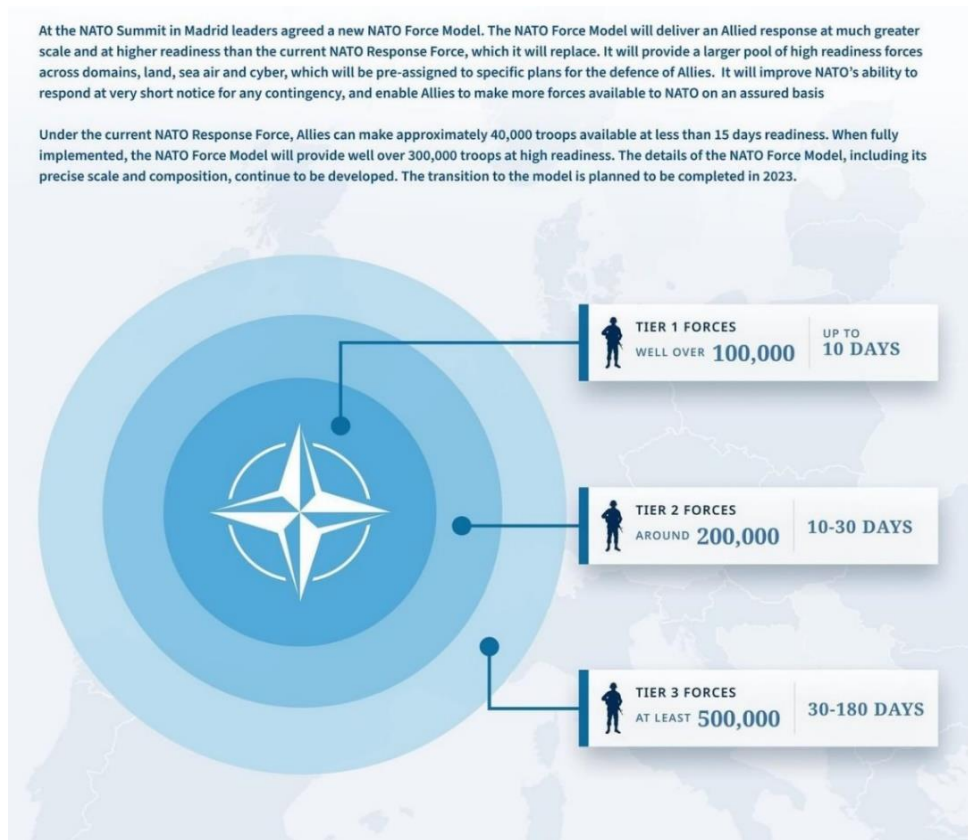
---

<sup>11</sup> Si veda al riguardo il capitolo 7 in Alessandro Marrone (a cura di), *Russian-Ukraine War's Strategic Implications*, Istituto Affari Internazionali, febbraio 2024, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/russia-ukraine-wars-strategic-implications>

<sup>12</sup> Karl-Heinz Kamp, *NATO at 75: Time to Deliver on its Promises*, DGAP Analysis, 14 febbraio 2024, <https://dgap.org/en/research/publications/nato-at-75-time-deliver-its-promises>



Figura 1. Il NATO New Force Model



Preoccupa infatti come la deterrenza nucleare stia perdendo la sua sintassi, che era garantita dal processo di **controllo degli armamenti**, il quale mira a stabilire un linguaggio comune tra le potenze nucleari, così da evitare incomprensioni ed errori che potrebbero avere conseguenze tragiche. Man mano che gli accordi internazionali vengono abbandonati e che gli incontri multilivello a livello politico, diplomatico e militare non avvengono più, si rischia – specialmente con l'avvento dell'intelligenza artificiale – di non capire più il linguaggio degli altri e di basarsi solo sulle forme più rozze e minacciose di deterrenza. Tale rischio può portare, di nuovo, a conseguenze tragiche. La NATO non può porvi rimedio da sola, ma può e deve giocare un ruolo importante al riguardo, e storicamente l'Italia – membro del ristretto *Nuclear Planning Group NATO* – vanta un *expertise* sul controllo degli armamenti da valorizzare in ambito multilaterale.

#### *L'allargamento della NATO alla Scandinavia e lo status dell'Ucraina*

A fronte della rinnovata minaccia russa, l'Alleanza Atlantica ha accolto come ultimi membri **Finlandia** (2023) e **Svezia** (2024) – spostando il baricentro della

NATO verso nord<sup>13</sup> –; mentre l’Ucraina ha presentato domanda di adesione a settembre 2022.<sup>14</sup> Sul piano politico, gli stati membri possono decidere all’unanimità di accogliere le richieste di *membership* di un altro paese europeo se ciò contribuisce alla sicurezza dell’area nord-atlantica.<sup>15</sup> Sul piano militare è fondamentale l’interoperabilità e l’adeguamento agli standard NATO.

A Vilnius, nel luglio 2023, gli alleati hanno deciso sia di snellire il processo di adesione dell’Ucraina, passando da un piano di azione in due fasi a un processo in una sola fase, sia di creare il **Consiglio NATO-Ucraina**, in sostituzione della precedente Commissione NATO-Ucraina. Si tratta di un forum di consultazione tra gli alleati e Kyiv su questioni di sicurezza di interesse comune, incluso il conflitto con la Russia, dove l’Ucraina – a differenza di quanto accadeva nella Commissione – si affianca agli stati alleati come partecipante alla pari, evidenziando così un rafforzamento dei legami politici con la NATO e la crescente integrazione di Kyiv nella cornice atlantica.<sup>16</sup> Tuttavia, ferma restando la prospettiva di adesione e nonostante le pressioni di Polonia e altri paesi dell’Europa orientale, non è stata fissata una data. L’ingresso dell’Ucraina potrà avvenire soltanto dopo la fine della guerra in corso, altrimenti porterebbe Kyiv all’invocazione dell’Articolo 5 del Trattato di Washington sulla difesa collettiva con un’inevitabile *escalation* verso una guerra tra NATO e Russia. La formula adottata a Vilnius – “noi saremo nella posizione di invitare l’Ucraina ad aderire alla NATO quando gli alleati lo concorderanno e le condizioni saranno rispettate”<sup>17</sup> – sancisce quindi di fatto un rinvio *sine die* dell’ingresso di Kyiv.

*L’adesione  
dell’Ucraina  
non ha una  
data certa*

---

<sup>13</sup>Fabrizio W. Lucielli, *Italia e Alleanza Atlantica. Ieri, oggi e domani*, in Informazioni della Difesa, Rivista dello Stato Maggiore Difesa, n. 1.2024, <https://www.comitatoatlantico.it/2024/04/04/italia-e-alleanza-atlantica-ieri-oggi-e-domani/>

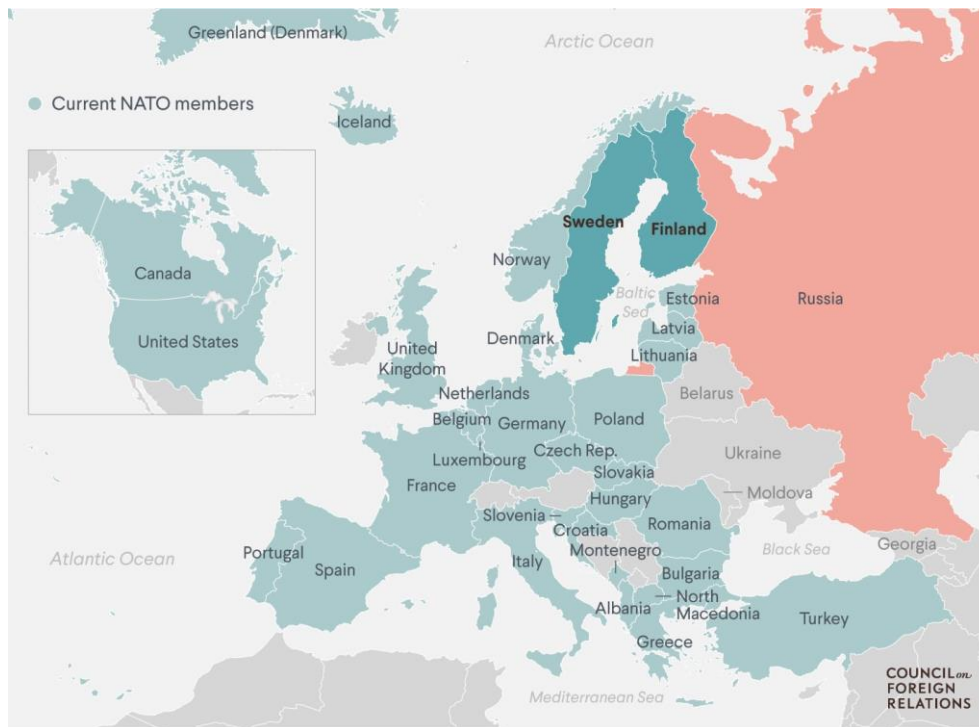
<sup>14</sup>Stuart Lau, NATO invites Ukraine to its birthday party, with no fresh pledge on membership, in *Politico*, 4 aprile 2024, <https://www.politico.eu/article/nato-ukraine-military-security-pledge-membership/>

<sup>15</sup> NATO, *Trattato Nord Atlantico*, Washington DC, 4 aprile 1949, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it)

<sup>16</sup>NATO, NATO-Ukraine Council, in NATO.int, maggio 2024, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_217652.htm#:~:text=The%20NATO%2DUkraine%20Council%20\(NUC,%2C%20decision%2Dmaking%20and%20activities](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_217652.htm#:~:text=The%20NATO%2DUkraine%20Council%20(NUC,%2C%20decision%2Dmaking%20and%20activities)

<sup>17</sup> NATO Heads of State and Government, *Vilnius Summit Communiqué*, Press Release (2023) 001, North Atlantic Council in Vilnius, 11 luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm)

Figura 2. Cambiamento della NATO con l'ingresso di Finlandia e Svezia



## La NATO e lo scacchiere globale

### *Cina e Indo-Pacifico*

“Le ambizioni dichiarate e le politiche coercitive della Repubblica Popolare Cinese (RPC) sfidano i nostri interessi, la nostra sicurezza e i nostri valori”.<sup>18</sup> Con queste parole il Concetto Strategico del 2022 citava la **Cina** per la prima volta in un documento simile, menzionando poi le operazioni ibride che danneggiano la sicurezza dell’Alleanza e il fatto che Pechino usi le sue leve economiche per creare **dipendenze strategiche** nei confronti di altri paesi (sia europei che africani) e rafforzare la sua influenza.

Un cambiamento di registro evidente rispetto al vertice di Londra del 2019, quando si concordava nel “riconoscere che la crescente influenza della Cina e le sue politiche internazionali presentano sia opportunità che sfide che dobbiamo

<sup>18</sup> NATO, *NATO Strategic Concept 2022*, Summit NATO di Madrid, 29 giugno 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_files2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)

affrontare insieme come Alleanza”.<sup>19</sup> Tale cambiamento è stato influenzato negli ultimi anni anche dal fatto che Pechino contribuisca di fatto all’economia di guerra di Mosca, sia con la crescita del commercio (nel 2023 arrivata a oltre 220 miliardi di euro) sia con la fornitura di materiali duali sensibili che invece sono stati sanzionati dagli occidentali. A fine aprile, Stoltenberg si è spinto ad ammonire la Cina, sostenendo che senza l’interruzione del sostegno alla guerra della Russia le relazioni con l’Occidente sarebbero state compromesse. Ha poi messo in guardia gli alleati dalla dipendenza da Pechino sul piano tecnologico come lo erano stati da Mosca per petrolio e gas.<sup>20</sup>

*La NATO  
punta a  
partenariati  
con l’Indo-  
Pacifico*

La Cina rappresenta una sfida sistemica per gli **Stati Uniti**, e nel complesso per l’Alleanza, in termini di valori democratici, oltre a destare preoccupazioni crescenti per la sicurezza euro-atlantica, soprattutto per il supporto alla Russia, per le mire espansionistiche del paese nell’Indo-Pacifico,<sup>21</sup> la crescente acquisizione di infrastrutture e tecnologie occidentali<sup>22</sup> nonché lo sviluppo di capacità tecnologiche proprie. L’assertività di Pechino nella regione resterà una delle sfide prioritarie per l’Alleanza e sarà certamente argomento di discussione a Washington, ampliando così l’interpretazione “geografica” della NATO, trascendendo dalla centralità dell’area euro-atlantica verso **un approccio più globale**.

In tale contesto, appare naturale l’avvicinamento dell’Alleanza Atlantica ai suoi partner nella regione dell’Indo-Pacifico per contenere la Cina, in termini di dialogo politico e cooperazione. I capi di governo di **Giappone, Corea del Sud, Australia e Nuova Zelanda** hanno partecipato ai vertici di Madrid e Vilnius e saranno presenti a Washington. Le relazioni della NATO con questi paesi potrebbero intensificarsi a luglio anche sul piano operativo, per esempio con il

---

<sup>19</sup> NATO Heads of State and Government, *London Declaration*, Press Release (2019) 115, North Atlantic Council in London, 4 dicembre 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm)

<sup>20</sup> Reuters, China must stop aiding Russia if it seeks good relations with West, NATO says, in *Reuters*, 25 aprile 2024, <https://www.reuters.com/world/china-must-stop-aiding-russia-if-it-seeks-good-relations-with-west-nato-says-2024-04-25/>

<sup>21</sup> Luis Simón, NATO’s China and Indo-Pacific conundrum, in *NATO Review*, 22 novembre 2023, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/11/22/natos-china-and-indo-pacific-conundrum/index.html>

<sup>22</sup> Si ricordano ad esempio l’acquisto del porto greco del Pireo – il quinto più grande del Mediterraneo – da parte della compagnia statale cinese Cosco (che al 2021 controllava al 67% l’Autorità portuale del Pireo) e il fatto che la China Merchants Port possieda quote del porto di Anversa e degli scali francesi di Fos e Le Havre. Sul piano delle tecnologie, si segnala l’acquisizione della branca di Philips dedicata agli elettrodomestici da parte della cinese Hillhouse Capital, e quella dell’azienda tedesca Kuka nel 2016, specializzata in robotica, ad opera di Midea.

rilancio nello scambio di informazioni, di esercitazioni congiunte e sinergie tra i comandi. Le dinamiche geostrategiche che intrecciano l'Indo-Pacifico e la regione euro-atlantica aumentano quindi l'ampiezza del campo d'azione alleato, anche se per la NATO garantire la deterrenza e la difesa in Europa rispetto alla Russia resta l'assoluta priorità.

### *Partenariati geografici e funzionali*

In un contesto internazionale attraversato da crisi regionali sempre più legate fra loro, l'Alleanza Atlantica ha mantenuto rapporti di cooperazione con più di **quaranta paesi non membri**, stringendo nel tempo un numero crescente di partnership,<sup>23</sup> così come previsto anche dall'**Agenda NATO 2030**. Questi partenariati prevedono di operare in sinergia su diverse tematiche di sicurezza condivise (quali ad esempio la non proliferazione nucleare, l'antiterrorismo o il soccorso in caso di calamità). I partner possono partecipare alle operazioni militari dell'Alleanza, così come a riunioni allargate del Comitato politico o del Consiglio Nord Atlantico in chiave di consultazione e senza diritto di voto sui temi discussi.

I partenariati sono a geometria variabile e tra questi rientrano: la **Partnership for Peace** (PfP), un programma di cooperazione bilaterale tra la NATO e sedici paesi dell'area euro-atlantica ed ex sovietica (prima del 2022 ne facevano parte anche Bielorussia e Russia); il **Dialogo Mediterraneo**, che dal 1994 comprende sette paesi della sponda sud (Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Marocco, Mauritania e Tunisia); e l'**Iniziativa di Cooperazione di Istanbul**, un forum istituito nel 2004 e orientato verso la regione del Golfo (ne fanno parte Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar). Al di fuori di tali strutture, l'Alleanza coopera su base individuale con diversi paesi (*Partners Across the Globe*).<sup>24</sup> Prima dell'invasione russa del 2022, gli alleati avevano inoltre espresso l'intenzione di guardare anche ad altri interlocutori in **Africa, Asia e America Latina** in un esercizio di crescente diplomazia militare.<sup>25</sup>

Tuttavia, per stringere partnership più efficaci e rafforzare quelle attualmente prioritarie in Indo-Pacifico, la NATO deve mettere mano a una riorganizzazione generale dei partenariati, attuando una riforma sostanziale, che guardi anche alle aree più promettenti di collaborazione (quali il cyber o la ricerca tecnologica).

---

<sup>23</sup> Tra questi vi sono Australia, Colombia, Iraq, Giappone, Repubblica di Corea, Mongolia, Nuova Zelanda e Pakistan. Con l'Afghanistan, il partenariato risulta al momento sospeso.

<sup>24</sup> NATO, *NATO's partnerships*, NATO.int, 07 marzo 2024, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84336.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm)

<sup>25</sup> NATO, *Relations with partners across the globe*, NATO.int, 7 marzo 2024, [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_49188.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49188.htm?selectedLocale=en)



Alcune partnership negli ultimi anni non hanno infatti dato i risultati attesi, e avrebbero bisogno di cambiamenti e rilancio, specie in relazione al fianco sud.

Figura 3. I partenariati della NATO



### Gestione delle crisi e stabilizzazione

Il rafforzamento della postura NATO verso il fianco orientale, considerando che le risorse politiche e militari a disposizione degli alleati sono tutt'altro che infinite, rischia di sbilanciare l'approccio a 360° dell'Alleanza a sfavore **del fianco meridionale**, relegando i compiti di prevenzione e gestione delle crisi a un ruolo di secondo piano, almeno nel breve e medio termine.<sup>26</sup> Non a caso, nel momento in cui gli attacchi da parte degli Houthi, i ribelli che controllano buona parte dello Yemen settentrionale, hanno danneggiato gravemente l'approvvigionamento energetico e i flussi commerciali degli alleati europei, la NATO non ha lanciato una missione nell'area: hanno agito da un lato gli Stati Uniti con una coalizione *ad hoc*, e dall'altro l'UE.

<sup>26</sup> Enrico Casini e Andrea Manciulli (a cura di), *La guerra tiepida. Il conflitto ucraino e il futuro dei rapporti tra Russia e Occidente*, Roma, Luiss University Press, 2023

Un'idea interessante che potrebbe, insieme ad altre, trovare spazio a Washington riguarda il ricorso alla ***Stability Policing and Security Force Assistance*** come strumento per le future gestioni delle crisi a bassa intensità. Ad esempio, in Kosovo la NATO impiega anche i Carabinieri italiani<sup>27</sup>, una forza con una lunga storia di impegno nel mantenimento della pace tra kosovari e serbi, e che ancora svolge un ruolo di primo piano nella missione K-FOR. Questa potrebbe diventare una buona pratica replicabile anche in altri teatri operativi, contribuendo a compiti come addestramento e *mentoring* delle forze dei partner e, più in generale, alle operazioni di *peacekeeping* e di stabilizzazione.<sup>28</sup> Va sottolineato come le missioni NATO nei Balcani occidentali condotte da esercito, carabinieri e le altre forze armate rappresentino un presidio di stabilizzazione da mantenere e rafforzare, come dimostrano anche le dichiarazioni dello stesso ministro della Difesa Guido Crosetto riguardo al fatto che “la stabilità dei Balcani è una priorità dell'Italia”.<sup>29</sup>

*La NATO  
guarda a  
minacce ed  
opportunità a  
sud*

### *Il fianco sud*

Nonostante gli occhi siano puntati a est, il vertice di Washington è un'opportunità per fare passi in avanti anche nel rafforzamento dell'approccio al fianco sud dell'Alleanza. Come stabilito a Vilnius, la NATO ha avviato una riflessione sulle minacce esistenti ed emergenti e sulle **opportunità di partenariato nel sud**, i cui risultati dovrebbero essere presentati a Washington.<sup>30</sup> Si tratta di un momento atteso con fiducia anche dall'Italia, come ha ribadito la Presidente del Consiglio Giorgia **Meloni** nell'incontro tenutosi a maggio a Roma con Stoltenberg. L'aspettativa italiana è che a Washington possano essere adottate decisioni concrete in risposta alle sfide caratterizzanti il fianco sud, in

---

<sup>27</sup>Carabinieri, “Dal 1999. Viene costituita una nuova MSU per la KFOR”, carabinieri.it, [https://www.carabinieri.it/arma/arma-all'estero/proiezione-internazionale/vol-ii-1936---2001/parte-iii/dal-1999-kfor/msu\\_kfor](https://www.carabinieri.it/arma/arma-all'estero/proiezione-internazionale/vol-ii-1936---2001/parte-iii/dal-1999-kfor/msu_kfor)

<sup>28</sup>Federico Borsari, Stability Policing: The Future of NATO Crisis Management, in *CEPA*, 1 marzo 2023, <https://cepa.org/article/stability-policing-the-future-of-nato-crisis-management/>

<sup>29</sup>Ministero della Difesa, “Il Ministro Crosetto in Kosovo per trascorrere il Venerdì Santo insieme ai militari italiani”, difesa.it, 29 marzo 2024, <https://www.difesa.it/primopiano/il-ministro-crosetto-in-partenza-per-il-kosovo/50261.html>

<sup>30</sup>“Oggi abbiamo incaricato il Consiglio Nord Atlantico in sessione permanente di avviare una riflessione completa e approfondita sulle minacce e le sfide esistenti ed emergenti e sulle opportunità di impegno con le nazioni partner, le organizzazioni internazionali e gli altri attori rilevanti della regione, da presentare al prossimo vertice del 2024”.(NATO, Vilnius Summit Communiqué, NATO.int, 11 luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm)).

coerenza con l'approccio a 360 gradi alla sicurezza euro-atlantica previsto dal Concetto Strategico".<sup>31</sup>

Ad aprile 2024 la riunione dei ministri degli esteri NATO ha discusso il rapporto presentato da un gruppo indipendente di undici esperti nominato lo scorso novembre da Stoltenberg (a cui ha partecipato anche l'italiano Alessio Nardi), sull'approccio dell'Alleanza nei confronti del suo **vicinato meridionale**. L'analisi evidenzia un chiaro collegamento tra la sicurezza dei vicini meridionali della NATO – Nord Africa, Medio Oriente, regione del Sahel e aree adiacenti – e quella degli alleati.<sup>32</sup> Le minacce sul fianco sud, pur non rappresentando una sfida diretta e imminente come la Russia su quello est, mettono comunque in pericolo la sicurezza degli stati membri della NATO e dei partner regionali, come riconosciuto anche nel Concetto Strategico di Madrid. Inoltre, il **Mediterraneo allargato** rappresenta la naturale cerniera tra regione euro-atlantica ed Indo-Pacifico, e questo ne rafforza l'importanza per la NATO. Il rapporto finale degli esperti sul vicinato meridionale<sup>33</sup> fa esplicito appello affinché l'Alleanza rafforzi "il dialogo politico **sulla e con la regione**", concentrandosi sui "partenariati, le opportunità e le soluzioni concrete agli interessi e alle preoccupazioni comuni, dalla lotta al terrorismo ai cambiamenti climatici e alla sicurezza marittima". Per farlo è importante comprendere nel profondo le esigenze dei partner nella regione, rinforzando il legame di fiducia.

*Verso una  
revisione del  
mandato dello  
Hub di Napoli*

Le raccomandazioni per la proiezione della NATO nel vicinato meridionale includono la nomina di un inviato speciale per supervisionare le attività dell'Alleanza nella regione, una revisione periodica delle relazioni con gli attori nell'area, la convocazione di un vertice speciale con i partner meridionali, e la revisione del mandato del **NATO Strategic Direction-South Hub** di **Napoli**. In particolare, l'Hub mira a migliorare la comprensione delle dinamiche regionali in Nord Africa, Medio Oriente, Sahel, Sub-Sahara e aree adiacenti, facilitando l'analisi delle sfide e l'identificazione delle opportunità di cooperazione per promuovere stabilità e sicurezza<sup>34</sup>. Secondo il rapporto, tuttavia, il mandato dell'Hub dovrebbe essere rivisto per consentirgli di

---

<sup>31</sup>Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Incontro con il Segretario generale della NATO", Governo.it, 8 maggio 2024, <https://www.governo.it/it/articolo/incontro-con-il-segretario-generale-della-nato/25733>

<sup>32</sup>NATO, *Independent Expert Group supporting NATO's comprehensive and deep reflection process on the southern neighbourhood*, final report, NATO.int, maggio 2024, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-Nato-South-Report.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-Nato-South-Report.pdf)

<sup>33</sup> Ibidem

<sup>34</sup>NATO Strategic Direction-South Hub official website, <https://thesouthernhub.org/about>



contribuire alle attività di formazione e sviluppo delle capacità per i partner, utilizzando *Mobile Training Teams* e distaccamenti presso gli uffici e centri di addestramento della NATO nel vicinato meridionale.

L'analisi del gruppo di esperti propone inoltre un dialogo sulla sicurezza regionale e maggiori sinergie con organizzazioni internazionali quali le Nazioni Unite, l'Unione Africana, il Consiglio di Cooperazione del Golfo e la Lega Araba; consultazioni regolari tra l'Alleanza Atlantica e l'UE; nonché la creazione di una rappresentanza politica presso l'Unione Africana. Si esplora infine la possibilità di una missione permanente per la formazione dei partner, nuovi partenariati con paesi non partner, e il rafforzamento della lotta all'antiterrorismo e alla sicurezza marittima.

Se da un lato appare irrealistico che il vertice di luglio possa portare all'approvazione di tutte queste raccomandazioni, dall'altro è l'occasione per attuare alcune di esse – a partire dalla nomina di un inviato speciale, la convocazione periodica di vertici con i partner regionali, e la revisione periodica delle relazioni con la regione – e iniziare ad agire più efficacemente sul fianco sud con una strategia aggiornata di lungo periodo<sup>35</sup>.

## I prossimi 75 anni

### *Fondi e risorse*

Al vertice NATO in Galles del 2014 gli stati membri hanno assunto l'impegno a spendere il **2 per cento del PIL** in difesa entro il 2024, impegno confermato in ogni successivo vertice. Questa ambizione è poi stata rilanciata con forza a Vilnius, dove l'intenzione sottoscritta dagli allora trentuno stati membri, Italia inclusa, era di investire **“almeno”** il 2 per cento, trasformando l'obiettivo in soglia minima. A luglio 2023 undici alleati avevano raggiunto la soglia: Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Stati Uniti e Ungheria.<sup>36</sup> Il numero è destinato a

*L'Italia resta  
indietro sulla  
spesa militare*

---

<sup>35</sup> Prima dell'invasione russa dell'Ucraina la NATO aveva già adottato il *Framework for the South* e il *Package for the South*.

<sup>36</sup>NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*, Press Release, 7 luglio 2023, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf)

crescere a diciotto nel 2024, (per fare un confronto, attualmente la Russia investe nella difesa circa il 6 per cento del proprio PIL).<sup>37</sup>

Si riconfermerà quindi un trend in crescita, basti pensare che USA e Canada hanno incrementato il proprio budget militare dell'11 per cento soltanto lo scorso anno e che Francia,<sup>38</sup> Germania,<sup>39</sup> Polonia<sup>40</sup> e Spagna<sup>41</sup> hanno significativamente aumentato i bilanci della difesa. L'**Italia**, non avendo fatto altrettanto dopo l'invasione russa dell'Ucraina, è scesa al 26° posto su trentatré stati membri quanto a spese militari.<sup>42</sup> L'aumento delle spese nella difesa non è solo una questione politica, ma anche tecnica e operativa: allo stato attuale le forze armate italiane non sono in grado di soddisfare i requisiti del *NATO New Force Model* in termini sia quantitativi per numero di truppe e di assetti, sia qualitativi rispetto in primo luogo alle brigate pesanti, e allo stesso tempo di garantire l'impegno nelle missioni internazionali in corso.

La Camera dei Deputati a marzo 2022 aveva votato quasi all'unanimità (391 favorevoli, 19 contrari e 7 astenuti) una mozione rivolta al governo presieduto all'epoca da Mario Draghi contenente l'impegno a raggiungere l'obiettivo del 2 per cento **entro il 2028**.<sup>43</sup> In base al documento programmatico pluriennale della

---

<sup>37</sup>NATO, "Secretary General welcomes unprecedented rise in NATO defence spending", 14 febbraio 2024, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_222664.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_222664.htm)

<sup>38</sup>Ministère Des Armées, Secrétariat general pour l'administration, "Budget", <https://www.defense.gouv.fr/sga/budget-finances/budget>

<sup>39</sup>Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungshaushalt, <https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt#:~:text=Mit%2051%2C95%20Milliarden%20Euro,Ausr%C3%BCstung%20f%C3%BCr%20die%20Truppe%20erfolgen>.

<sup>40</sup>Tamsin Paternoster, "Military spending in Western and Central Europe higher than end of Cold War, data shows", in Euronews, 22 aprile 2024, <https://www.euronews.com/2024/04/22/military-spending-in-western-and-central-europe-higher-than-end-of-cold-war-data-shows#:~:text=Poland%20made%20Europe's%20largest%20proportional,its%20defence%20spending%20a%20priority>

<sup>41</sup>Ministerio de Defensa, Presupuesto del Ministerio de Defensa, 2023, <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/r/presupuesto-del-ministerio-de-defensa-a-o-2023.pdf>

<sup>42</sup>NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*, Press Release, 7 luglio 2023, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf)

<sup>43</sup>Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 658 di mercoledì 16 marzo 2022, <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0658&tipo=stenografico#votazione.019>

difesa, che prevede per il 2024 una spesa dell'1,38 percento del PIL,<sup>44</sup> è presumibile che Roma mancherà l'obiettivo, con un danno certo e già in atto per la posizione e la credibilità internazionale del paese nei confronti degli alleati. Aumentare le spese per la difesa nella cornice NATO è una sfida ancora aperta solo per l'Italia e pochi altri paesi membri, i quali vengono sempre più visti come "approfittatori" (*free riders*) dalla maggioranza degli alleati che oggi rispetta gli impegni presi ormai un decennio fa.

### *Sfide e opportunità per l'Italia*

Tra gli esperti crescono le preoccupazioni circa l'impatto sull'Alleanza Atlantica di una possibile nuova presidenza di **Donald Trump**. Il candidato repubblicano alla Casa Bianca ha causato scalpore quando in un comizio elettorale ha pubblicamente invitato la Russia a "fare quello che vuole" con gli alleati NATO che non rispettano la soglia del 2 percento. Le parole di Trump sembrano mettere in dubbio la difesa collettiva, il pilastro fondativo della NATO stessa. Trump estremizza una frustrazione per **l'insufficiente spesa militare europea** largamente diffusa sia tra i Repubblicani che tra i Democratici, nell'elettorato come nell'opinione pubblica e nel Congresso, e che è destinata a influenzare la politica americana verso gli alleati NATO negli anni a venire. Ciò rappresenta una sfida in particolare per Roma ed i suoi rapporti con Washington, considerato quanto rimane lontano dal 2 percento il bilancio della difesa italiano.

#### *Le incognite di una presidenza Trump*

In questo contesto, è da notare come il sito della campagna elettorale di Trump faccia esplicito riferimento alla volontà di "portare a termine il processo", iniziato sotto Trump stesso, "di rivalutare radicalmente lo scopo e la missione della NATO".<sup>45</sup> Una vittoria repubblicana potrebbe comportare una profonda **revisione delle priorità** della potenza leader dell'Alleanza Atlantica, i cui contorni, tempi ed effetti sulla deterrenza e difesa collettiva dell'Europa sono tutti da verificare. Questa prospettiva dimostra che la NATO ha bisogno di rafforzarsi non solo lungo i propri confini, ma anche verso possibili cambiamenti interni. In definitiva, uno dei punti di forza dell'Alleanza è la coesione politica tra i suoi stati membri, in particolare i maggiori, ed il suo mantenimento richiede un costante sforzo da parte di tutti gli alleati.

---

<sup>44</sup>Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il Triennio 2023-2025*, Difesa.it, 2023, [https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp\\_2023-2025.pdf](https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2023-2025.pdf)

<sup>45</sup> Donald J. Trump, *Agenda47: Preventing World War III*, in *donaldjtrump.com*, 16 marzo 2023, <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-preventing-world-war-iii>

Tra i cambiamenti al vertice a cui prestare attenzione, vi è anche la nomina del **prossimo segretario generale**. Il norvegese Stoltenberg ricopre il ruolo dal 2014. I suoi predecessori sono – in ordine cronologico inverso – il danese Anders Fogh Rasmussen, l'olandese Jaap de Hoop Sheffer e il britannico George Robertson, a testimonianza di come il ruolo sia stato dal 1999 in poi affidato ai paesi nordici dell'Alleanza, non rispettando nessun tipo di criterio di rappresentanza geografica come accadeva in passato. Sarebbe pertanto auspicabile per l'Italia che il prossimo segretario generale provenga dai paesi più

*L'Italia è  
sottorappresentata  
nei vertici  
istituzionali NATO*

meridionali (ma a febbraio fonti di stampa vedevano il primo ministro olandese uscente, Mark **Rutte**, tra i favoriti, sostenuto anche da Roma).<sup>46</sup> L'Italia è sottorappresentata da tempo ai livelli di segretario generale (l'ultimo è stato Manlio Brosio, 1964-1971), vicesegretario generale (nessun italiano dal 2012 in poi) e segretario generale aggiunto (*Assistant Secretary General*).<sup>47</sup> Il perpetuarsi di tale sottorappresentazione con la nomina del prossimo segretario generale dovrebbe portare Roma a fare una riflessione sulla strategicità di certi ruoli in seno alle istituzioni e organizzazioni internazionali, per assicurare anche all'Italia di essere all'apice del vertice politico NATO, aldilà del ruolo di presidente (*chairman*) del Comitato Militare dell'Alleanza affidato all'ammiraglio Giuseppe Cavo Dragone dalla fine del 2024. L'assunzione di un ruolo di responsabilità politica da parte di una personalità di alto profilo permetterebbe, infatti, ad esempio di valorizzare maggiormente nella riflessione NATO, e nei vari stadi del processo decisionale a partire dalla stessa agenda alleata, temi come il fianco sud importanti per i paesi membri dell'Europa mediterranea.

## **L'Italia, un'agenda da ridefinire e attuare nella NATO**

In Italia l'adesione alla NATO nel 1949 e la permanenza durante la Guerra Fredda sono stati accompagnati da dibattiti accesi e divergenze anche profonde tra diversi partiti politici, che dagli anni '80 in poi hanno però lasciato spazio a una sostanziale e ampia convergenza sulla scelta atlantista del paese, affiancata a quella europeista e alla vocazione mediterranea nei tre cerchi della politica estera italiana. Una scelta preziosa anche per la stessa Alleanza, vista la **posizione strategica dell'Italia** nel Mediterraneo. Ed è anche per questa posizione strategica, delle sue buone relazioni con i governi del Nord Africa e Medio

---

<sup>46</sup>ANSA, Tajani, "l'Italia sostiene Rutte alla Nato, trovare l'accordo", in *ANSA.it*, 4 aprile 2024, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2024/04/04/tajani-litalia-sostiene-rutte-alla-nato-trovare-laccordo\\_6fdeed97-3ab0-4cd3-a4bf-19d9166204f1.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2024/04/04/tajani-litalia-sostiene-rutte-alla-nato-trovare-laccordo_6fdeed97-3ab0-4cd3-a4bf-19d9166204f1.html)

<sup>47</sup>Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (a cura di), *Il governo Meloni alla prova, Rapporto sulla politica estera italiana*, edizione 2023, Istituto Affari Internazionali, gennaio 2024, <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893683128.pdf>

Oriente che Roma può davvero giocare un ruolo di leader sul fianco sud, di “**hub nel Mediterraneo**” della NATO, in sinergia con l’ambizioso Piano Mattei.

L’Italia deve perciò lavorare attivamente per la piena, tempestiva ed efficace realizzazione delle raccomandazioni contenute nel rapporto sul vicinato NATO meridionale. Ad esempio, tutti i prossimi vertici e riunioni ministeriali esteri o difesa NATO dovrebbero prevedere delle sessioni apposite con rappresentanti del Dialogo Mediterraneo e dell’Iniziativa di Cooperazione di Istanbul per avere un dialogo “con” la regione del Mediterraneo allargato prima che “su” tale area.<sup>48</sup> In particolare, l’Italia deve spingere perché il proposto **inviato speciale per il vicinato meridionale** sia inserito nell’*International Staff NATO* e abbia a disposizione personale e bilancio per evitare che resti scollegato e poco rilevante rispetto al processo decisionale politico-militare alleato. La revisione del mandato dello *Strategic Direction South Hub* dovrebbe rafforzarne le connessioni con i centri decisionali, sia dell’*International Staff* che dell’*International Military Staff*, a partire dal gabinetto del segretario generale, il presidente del Comitato Militare e il Comando Supremo delle potenze alleate in Europa (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), altrimenti il rischio è che l’Hub in termini di impatto politico-militare sia una cattedrale nel deserto.

Oltre alla struttura di Napoli (*Allied Joint Force Command Naples*), l’Italia ospita tre importanti centri di eccellenza NATO, rispettivamente su *Security Force Assistance* (Cesano), *Stability Policing* (Vicenza) e ricerca tecnologica navale (La Spezia), nonché il *NATO Defence College* a Roma e diverse basi, infrastrutture e comandi militari. Queste risorse devono essere messe in rete in modo sinergico con la proiezione italiana nell’Alleanza, come avviene in altri paesi europei con le rispettive strutture alleate lì collocate. Ad esempio, tali strutture sono spesso centri di elaborazione di determinate analisi, politiche o piani, che poi vengono portati ai livelli decisionali superiori, e sui quali il paese potrebbe e dovrebbe incidere maggiormente nelle fasi iniziali di stesura. Al tempo stesso, sono luoghi sia di socializzazione del personale internazionale rispetto alla prospettiva dell’Italia, che quindi dovrebbe essere meglio veicolata, sia di crescita professionale per i militari e civili italiani lì impiegati rispetto ai quali bisognerebbe puntare ad un percorso di carriera che contribuisca a riequilibrare la sotto-rappresentazione italiana nei livelli medio-alti delle istituzioni Nato. Così come occorre sostenere maggiormente il ruolo italiano nell’**Assemblea Parlamentare NATO** in modo da portare con più sistematicità nel dibattito inter-parlamentare alleato i temi prioritari per il paese.

---

<sup>48</sup> Per un approfondimento sul Mediterraneo Allargato si veda: a cura del Centro Studi Geopolitica.info, *La NATO nel Mediterraneo allargato*, Approfondimento per l’Osservatorio di Politica Internazionale, maggio 2024, <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0213.pdf>

Per quanto riguarda operazioni di gestione delle crisi e di stabilizzazione, il fatto che nella NATO neanche si sia discusso il tema della sicurezza navale nel **Mar Rosso**, agendo invece tramite l'UE o coalizioni *ad hoc* a guida americana, conferma quanto dopo il ritiro alleato dall'Afghanistan e l'invasione dell'Ucraina la NATO abbia marginalizzato questo *core task*. Realisticamente, l'Italia dovrebbe quindi puntare a massimizzare il contributo degli assetti NATO, quali ad esempio l'*Alliance Ground Surveillance* di Sigonella o gli aerei AWACS, per missioni UE ed europee cui partecipano le forze italiane; puntando a una maggiore sinergia nello scambio di informazioni tra le operazioni NATO già in corso nel Mediterraneo, in **Iraq e Balcani occidentali**, e quelle nazionali o in altri formati. Tale cambio di approccio verso un ruolo NATO di supporto e non di leadership nel Mediterraneo allargato beneficerebbe di un processo nazionale basato sulle lezioni tratte dalle operazioni militari all'estero di cui la difesa italiana e l'intero sistema-paese hanno grande bisogno.

Al tempo stesso, **Roma** deve fare i conti con un'agenda NATO invariabilmente sbilanciata a est. I temi prioritari sono e resteranno, almeno per il prossimo decennio, la Russia e l'Ucraina, e in misura minore (ma crescente) la Cina e l'Indo-Pacifico. Si tratta comunque di temi cruciali per la sicurezza e gli interessi nazionali su cui il paese deve strutturare e proporre meglio la propria visione. Anche perché non partecipare adeguatamente alla riflessione strategica su questi temi indebolisce qualsiasi argomento italiano, anche sul fianco sud.<sup>49</sup> Ad esempio, il **coordinamento NATO-UE** sugli aiuti militari all'Ucraina è tanto fondamentale quanto carente, e l'Italia, essendo attiva in entrambi i contesti, potrebbe giocare un ruolo importante nel fare sì che le rispettive iniziative e piani siano sinergici nel produrre un maggiore e migliore risultato in termini di capacità, rafforzando al tempo stesso la base industriale europea della difesa. Più in generale, occorre rilanciare la partnership strategica NATO-UE e la costruzione di un solido **pilastro europeo** dentro l'Alleanza Atlantica, due punti di forza della posizione italiana rispetto ai cerchi transatlantico ed europeo della propria politica estera. È infatti impensabile che gli europei riescano a garantire il contributo necessario alla loro difesa senza un'azione comune europea, sia in ambito UE che tramite un pilastro europeo della NATO che comprenda anche il Regno Unito.

Rispetto alla Russia, il consolidamento della *forward defence* sul fianco orientale potrebbe e dovrebbe essere accompagnato da una proiezione navale nel **Mar Nero** per lo sminamento dei porti ucraini, la messa in sicurezza del corridoio vitale per l'import-export ucraino, e il contrasto all'aggiramento delle sanzioni internazionali contro la Russia che avviene anche via mare: anche in questo campo l'Italia potrebbe giocare un ruolo importante, e sinergico con il tema della

---

<sup>49</sup>Alessandro Marrone, La NATO verso Vilnius e la difficile posizione dell'Italia, in *Affari Internazionali*, 15 giugno 2023, <https://www.affarinternazionali.it/la-nato-verso-vilnius-e-la-difficile-posizione-dellitalia/>

sicurezza marittima e delle linee di approvvigionamento attraverso il Mediterraneo allargato.

Per quanto riguarda l'Indo-Pacifico, il governo Meloni ha intensificato i partenariati con l'**India**<sup>50</sup> e con il **Giappone**, come dimostrano le cooperazioni strategiche strette nel 2023<sup>51</sup> e il programma per il caccia di sesta generazione *Global Combat Air Programme* (GCAP).<sup>52</sup> Non a caso la portaerei Cavour nel 2024 compirà una serie di esercitazioni e importanti elementi di diplomazia navale nella regione. L'Italia ha quindi tutto l'interesse a essere parte attiva del dialogo tra la NATO e questa regione, compresi attuali e possibili altri interlocutori, nella consapevolezza che si tratta in primo luogo di scambio di informazioni, apertura di canali di dialogo e costruzione di fiducia reciproca, necessari per cooperazioni mirate ed efficaci.

A completare il quadro, grazie al suo impegno, l'Italia ha visto accogliere favorevolmente la candidatura dell'attuale capo di stato maggiore della Difesa, **l'ammiraglio Cavo Dragone**, a prossimo presidente del **Comitato Militare** dell'Alleanza Atlantica a partire da gennaio 2025. Occorre tuttavia essere consapevoli che il presidente fornisce raccomandazioni militari a un processo decisionale saldamente in mano alle strutture civili della NATO e ovviamente ai governi nazionali. Tale posizione deve essere quindi il punto di partenza per l'Italia per riottenere nel giro di pochi anni la carica di vicesegretario generale con un portafoglio di competenze strutturato e importante, quali ad esempio partnership o investimenti. L'attuale sostegno italiano alla candidatura del prossimo segretario generale dovrebbe essere funzionale allo scopo di avere poco tempo dopo un suo vice italiano. Il che a sua volta non preclude in un secondo momento candidature italiane solide al ruolo stesso di segretario generale. Più in generale, il sistema-paese deve preparare meglio le candidature per le posizioni apicali e mediane NATO, selezionando per tempo i profili più adeguati e sostenendoli in modo sistematico.

*Il 2% per  
contare  
all'interno  
della NATO*

---

<sup>50</sup>Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana e il Primo Ministro dell'India, *India-Italy Joint Statement during the State Visit of the President of the Council of Ministers of the Italian Republic to India*, in governo.it, 2 marzo 2023, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/India-Italy\\_JointStatement\\_20230302\\_EN\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/India-Italy_JointStatement_20230302_EN_0.pdf)

<sup>51</sup> <https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/italia-e-giappone-firmano-joint-statement-su-partnership-industriali>

<sup>52</sup>Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazione Congiunta GCAP (Global Combat Air Programme), 9 dicembre 2022, <https://www.governo.it/it/articolo/dichiarazione-congiunta-gcap-global-combat-air-programme/21235>



Tutto ciò non può rimanere scollegato dal raggiungimento dell'obiettivo del 2 per cento del PIL nella difesa, che come accennato in precedenza è diventato per la NATO la **soglia minima di investimento** nella difesa collettiva per essere un alleato credibile e ascoltato. Dal momento in cui quasi tutti gli alleati europei soggetti alle regole del Patto di Stabilità UE hanno raggiunto o raggiungeranno in pochi anni questa soglia, non farlo condanna sostanzialmente l'Italia, i suoi interessi e le sue iniziative, alla marginalizzazione in ambito NATO.

È quindi il momento del coraggio politico di rispettare gli impegni presi e ribaditi quanto a bilancio della difesa, di aggiornare in modo propositivo e proattivo la propria visione rispetto all'agenda della NATO post invasione russa dell'Ucraina, e di attuare una strategia di lungo termine che salvaguardi gli interessi nazionali nella cornice atlantica attuale e futura.

### Riferimenti bibliografici

- Alessandro Marrone (a cura di), Russian-Ukraine War's Strategic Implications, Istituto Affari Internazionali, febbraio 2024, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/russia-ukraine-wars-strategic-implications>
- Alessandro Marrone, La NATO verso Vilnius e la difficile posizione dell'Italia, in *Affari Internazionali*, 15 giugno 2023, <https://www.affarinternazionali.it/la-nato-verso-vilnius-e-la-difficile-posizione-dellitalia/>
- Andrew Gray e John Irish, NATO to plan long-term Ukraine aid, mulls 100-billion euro fund, in Reuters, 3 aprile 2024, <https://www.reuters.com/world/europe/nato-ministers-mull-100-billion-euro-military-fund-ukraine-2024-04-02/>
- ANSA, Stoltenberg dopo l'incontro del Consiglio Nato-Ucraina: "Aiuti a Kiev già in arrivo", in ANSA, 19 aprile 2024, [https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2024/04/19/stoltenberg-dopo-lincontro-del-consiglio-nato-ucraina-aiuti-a-kiev-gia\\_407a8d54-3cbc-4ed3-969f-729d3fc00bb1.html](https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2024/04/19/stoltenberg-dopo-lincontro-del-consiglio-nato-ucraina-aiuti-a-kiev-gia_407a8d54-3cbc-4ed3-969f-729d3fc00bb1.html)
- ANSA, Tajani, "l'Italia sostiene Rutte alla Nato, trovare l'accordo", in ANSA.it, 4 aprile 2024, [https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2024/04/04/tajani-litalia-sostiene-rutte-alla-nato-trovare-laccordo\\_6fdeed97-3ab0-4cd3-a4bf-19d9166204f1.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2024/04/04/tajani-litalia-sostiene-rutte-alla-nato-trovare-laccordo_6fdeed97-3ab0-4cd3-a4bf-19d9166204f1.html)
- Aurélie Pugnet, "NATO chief Stoltenberg proposes revised €100 billion weapons fund for Ukraine", in Euractiv, 31 maggio 2024, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/nato-chief-stoltenberg-proposes-revised-e100-billion-weapons-fund-for-ukraine/>



- Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungshaushalt, <https://www.bmvg.de/de/themen/verteidigungshaushalt#:~:text=Mit%2051%2C95%20Milliarden%20Euro,Ausr%C3%BCstung%20f%C3%BCr%20die%20Truppe%20erfolgen.>
- Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 658 di mercoledì 16 marzo 2022, <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0658&tipo=stenografico#votazione.019>
- Centro Studi Geopolitica.info (a cura di), *La NATO nel Mediterraneo allargato*, Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale, maggio 2024, <https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0213.pdf>
- Donald J. Trump, Agenda47: Preventing World War III, in *donaldjtrump.com*, 16 marzo 2023, <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-preventing-world-war-iii>
- Elio Calcagno e Alessandro Marrone, *NATO's Posture vis-a-vis Russia: Features and Challenges*, Istituto Affari Internazionali, *LAI Commentaries*, issue 24/09, 9 febbraio 2024, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-posture-vis-vis-russia-features-and-challenges>
- Enrico Casini e Andrea Manciuoli (a cura di), *La guerra tiepida. Il conflitto ucraino e il futuro dei rapporti tra Russia e Occidente*, Roma, Luiss University Press, 2023
- Fabrizio W. Lucielli, *Italia e Alleanza Atlantica. Ieri, oggi e domani*, in *Informazioni della Difesa, Rivista dello Stato Maggiore Difesa*, n. 1.2024, <https://www.comitatoatlantico.it/2024/04/04/italia-e-alleanza-atlantica-ieri-oggi-e-domani/>
- Federico Borsari, Stability Policing: The Future of NATO Crisis Management, in *CEPA*, 1 marzo 2023, <https://cepa.org/article/stability-policing-the-future-of-nato-crisis-management/>
- Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (a cura di), *Il governo Meloni alla prova, Rapporto sulla politica estera italiana*, edizione 2023, Istituto Affari Internazionali, gennaio 2024, <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893683128.pdf>
- Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Incontro con il Segretario generale della NATO", *Governo.it*, 8 maggio 2024, <https://www.governo.it/it/articolo/incontro-con-il-segretario-generale-della-nato/25733>

- Kiel Institute for the world economy, Ukraine Support Tracker, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>
- Karl-Heinz Kamp, NATO at 75: Time to Deliver on its Promises, DGAP Analysis, 14 febbraio 2024, <https://dgap.org/en/research/publications/nato-at-75-time-deliver-its-promises>
- Luis Simón, NATO's China and Indo-Pacific conundrum, in *NATO Review*, 22 novembre 2023, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/11/22/natos-china-and-indo-pacific-conundrum/index.html>
- Marco Gerbino, Donald Trump e il futuro della NATO, in *Euractiv*, 27 febbraio 2024, <https://euractiv.it/section/mondo/opinion/donald-trump-e-il-futuro-della-nato/>
- Michelangelo Freyrie, *La produzione industriale a sostegno della difesa europea e transatlantica*, Osservatorio di Politica internazionale, in Studi per il Parlamento, Approfondimento 199, maggio 2023, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/la-produzione-industriale-sostegno-della-difesa-europea-e-transatlantica>
- Ministère Des Armées, Secrétariat general pour l'administration, "Budget", <https://www.defense.gouv.fr/sga/budget-finances/budget>
- Ministero della Difesa, *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il Triennio 2023-2025*, Difesa.it, 2023, [https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp\\_2023-2025.pdf](https://www.difesa.it/assets/allegati/30714/dpp_2023-2025.pdf)
- Ministero della Difesa, "Il Ministro Crosetto in Kosovo per trascorrere il Venerdì Santo insieme ai militari italiani", difesa.it, 29 marzo 2024, <https://www.difesa.it/primopiano/il-ministro-crosetto-in-partenza-per-il-kosovo/50261.html>
- NATO Heads of State and Government, *London Declaration*, Press Release (2019) 115, North Atlantic Council in London, 4 dicembre 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm)
- NATO Heads of State and Government, *Vilnius Summit Communiqué*, Press Release (2023) 001, North Atlantic Council in Vilnius, 11 luglio 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_217320.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm)
- NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*, Press Release, 7 luglio 2023, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf)
- NATO Public Diplomacy Division, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)*, Press Release, 7 luglio 2023, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf)
- NATO, *Independent Expert Group supporting NATO's comprehensive and deep reflection process on the southern -neighbourhood*, final report, NATO.int,

- maggio 2024,  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-Nato-South-Report.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/5/pdf/240507-Nato-South-Report.pdf)
- NATO, *NATO Strategic Concept 2022*, Summit NATO di Madrid, 29 giugno 2022,  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)
  - NATO, *NATO's partnerships*, NATO.int, 07 marzo 2024,  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84336.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm)
  - NATO, *Relations with partners across the globe*, NATO.int, 7 marzo 2024,  
[https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_49188.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49188.htm?selectedLocale=en)
  - NATO, *Trattato Nord Atlantico*, Washington DC, 4 aprile 1949,  
[https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=it](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it)
  - Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana e il Primo Ministro dell'India, *India-Italy Joint Statement during the State Visit of the President of the Council of Ministers of the Italian Republic to India*, in governo.it, 2 marzo 2023, [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/India-Italy\\_JointStatement\\_20230302\\_EN\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/India-Italy_JointStatement_20230302_EN_0.pdf)
  - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazione Congiunta GCAP (Global Combat Air Programme), 9 dicembre 2022,  
<https://www.governo.it/it/articolo/dichiarazione-congiunta-gcap-global-combat-air-programme/21235>
  - Reuters, China must stop aiding Russia if it seeks good relations with West, NATO says, in *Reuters*, 25 aprile 2024,  
<https://www.reuters.com/world/china-must-stop-aiding-russia-if-it-seeks-good-relations-with-west-nato-says-2024-04-25/>
  - Reuters, Italian, Japanese leaders agree to form “strategic partnership”, in *Reuters*, 10 gennaio 2023,  
<https://www.reuters.com/markets/deals/italian-japanese-leaders-agree-form-strategic-partnership-2023-01-10/>
  - Stuart Lau, NATO invites Ukraine to its birthday party, with no fresh pledge on membership, in *Politico*, 4 aprile 2024,  
<https://www.politico.eu/article/nato-ukraine-military-security-pledge-membership/>
  - Tamsin Paternoster, “Military spending in Western and Central Europe higher than end of Cold War, data shows”, in Euronews, 22 aprile 2024,  
<https://www.euronews.com/2024/04/22/military-spending-in-western-and-central-europe-higher-than-end-of-cold-war-data-shows#:~:text=Poland%20made%20Europe's%20largest%20proportional,its%20defence%20spending%20a%20priority>
  - Vincenzo Genovese, Nato, 18 Stati membri spenderanno per la difesa il 2% del Pil nel 2024, in *Euronews*, 14 febbraio 2024,

<https://it.euronews.com/my-europe/2024/02/14/nato-18-stati-membri-spenderanno-per-la-difesa-il-2-del-pil-nel-2024>

## V. Agenda dei prossimi eventi internazionali

### Maggio 2024

27-28	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles
27	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Bruxelles
30	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Bruxelles

### Giugno 2024

6-9	Elezioni Parlamento Europeo	
13-14	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Giustizia e Affari Interni	Lussemburgo
13-15	Vertice G7	Borgo Egnazia (BR)
17	Riunione informale dei leader UE	TBD
17	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Ambiente	Lussemburgo
18	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali	Lussemburgo
18	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Trasporti, telecomunicazioni ed energia	Lussemburgo
18-20	Consiglio Diritti Umani ONU – 56esima sessione	Ginevra
20	Eurogruppo	Lussemburgo
20-21	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori	Lussemburgo
21	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Economia e Finanza	Lussemburgo
24	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Esteri	Lussemburgo
24-25	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Agricoltura e Pesca	Lussemburgo
25	Consiglio dell'Unione Europea – Consiglio Affari Generali	Lussemburgo
27-28	Consiglio Europeo	Bruxelles
27-29	G7 - Ministeriale Istruzione	Trieste

## Luglio 2024

8-17	Consiglio Economico e Sociale ONU – <i>High level Political Forum on Sustainable Development</i>	New York
9-11	Vertice NATO	Washington DC
9-11	G7 - Ministeriale Scienza e Tecnologia	Bologna e Forlì
16-17	G7 - Ministeriale Commercio	Villa San Giovanni (RC e Reggio Calabria)
18	Vertice della Comunità Politica Europea	Woodstock, UK
22-23	G20 – Ministeriale Sviluppo	Rio de Janeiro
25-26	G20 – Riunione dei Ministri delle Finanze e Governatori delle Banche Centralo	Rio de Janeiro
25-26	G20 – Ministeriale Occupazione	Fortaleza, Brasile

## Settembre 2024

10	Assemblea Generale ONU – Apertura 79esima sessione	New York
11-13	G7 – Ministeriale Lavoro e Occupazione	Cagliari
12-13	G20 – Ministeriale Agricoltura	Cuiabà, Brasile
13	G20 – Ministeriale Economia Digitale	Maceiò, Brasile
19	G20 – Ministeriale Ricerca e Innovazione	Manaus, Brasile
19-21	G7 – Ministeriale Cultura	Napoli
19-9	Consiglio Diritti Umani ONU – 57esima sessione	Ginevra
21	G20 – Ministeriale Turismo	Belém, Brasile
24-4	Assemblea Generale ONU – Dibattito generale	New York
26-28	G7 – Ministeriale Agricoltura	Siracusa



# Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

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

## Focus

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

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

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



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

**Senato della Repubblica**

Servizio Affari internazionali

Tel. 06 6706 3666

Email: [affari.internazionali@senato.it](mailto:affari.internazionali@senato.it)

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