



Sicurezza europea integrata: il Piano Mattei nel Mediterraneo allargato

A cura di
Francesco Anghelone, Andrea Ungari



In collaborazione con



Progetto realizzato con il contributo del



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Ogni materiale approntato per la realizzazione del progetto (brochure, siti web, pubblicazioni, pieghevoli, manifesti, ecc.) è stato realizzato con il contributo dell'Unità di Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23 bis del D.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

© EDI PRESS UNIMARCONI

Tutti i diritti riservati

All rights reserved

www.unimarconi.it/edi-press-unimarconi

ISBN 9791281803091

Prima edizione: settembre 2024

Indice

Introduzione - Andrea Ungari	7
Il Mediterraneo nella politica estera europea dalla crisi di Suez al Piano Mattei - Luca Ratti	13
L'Italia nel Mediterraneo allargato, tra <i>burden sharing</i> e ambizioni regionali - Gabriele Natalizia, Nicolò Sorio	33
Il Piano Mattei e il ruolo dell'Italia nell'UE: una strategia per rafforzare la cooperazione euromediterranea - Marcello Ciola	47
La proiezione esterna dell'Unione europea - Pasquale Ferrara	59
Mediterraneo e Transizione Energetica - Lapo Pistelli	63
Cyber intelligence tra intelligenza artificiale e Mediterraneo - Mario Caligiuri	71
Cyber War e minaccia ibrida. Gli attacchi condotti nel Cyberspazio come nuova forma di guerra nel Mediterraneo - Selene Giupponi	75
CyberSpace e intelligenza artificiale: sviluppare una resilienza comune alla minaccia ibrida nel Mediterraneo allargato - Giuseppe Zuffanti	79
L'attività e le preoccupazioni dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale nel quadro Mediterraneo - Bruno Frattasi	83
Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile: un tassello utile alla stabilità, non solo politica, del Mediterraneo - Stefania Giannetti	87
Conclusioni - Francesco Anghelone	89

Introduzione

Andrea Ungari*

L'enunciazione del cosiddetto "Piano Mattei" da parte del presidente del Consiglio, l'onorevole Giorgia Meloni, ha destato immediatamente delle reazioni sia a livello nazionale sia a livello internazionale. Non solo e non tanto perché un leader di centro-destra si è rifatto alla figura di un ex partigiano bianco che aveva combattuto contro la Repubblica sociale italiana e che aveva svolto la sua azione soprattutto negli anni in cui si stava preparando la svolta del centro-sinistra, in stretta connessione con il segretario della DC Amintore Fanfani e con il presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, ma soprattutto perché, dopo molti anni, si è guardato all'Africa non come fonte di criticità dovuta all'immigrazione, al traffico di droghe e di esseri umani, ma come questione da affrontare cercando di rispondere alle esigenze di un continente in rapida crescita demografica, così ricco e, al tempo stesso, bisognoso di sostegno.

In effetti, il fallimento del Processo di Barcellona (1995) e, quindi, il tentativo di creare un partenariato euro-mediterraneo di cooperazione e sviluppo non ha visto, nel corso degli anni successivi, l'Unione europea particolarmente attiva nel sostenere il continente africano. La destabilizzazione degli Stati del Maghreb a causa dell'azione franco-anglosassone, molto eufemisticamente chiamata "Primavera arabe", la crisi economico-finanziaria del 2008-09, l'emergere preponderante della potenza cinese e i successivi avvenimenti internazionali, come il collasso siriano e l'aggressiva politica russa, hanno orientato l'attenzione dell'UE più sul quadrante orientale dei propri confini che sulla sponda Sud; atteggiamento, questo, accompagnato dagli Stati Uniti che hanno delocalizzato il proprio focus strategico dal Mediterraneo al Pacifico.

Questo quadro internazionale ha caratterizzato almeno gli ultimi dieci-quindici anni, contrassegnati da una sorta di immobilismo dell'Unione europea incapace non solo di porre fine alla guerra civile libica, malgrado un indubbio sforzo diplomatico, ma anche di far fronte all'invadenza nel continente africano di Stati altri che avevano tutto l'interesse a ritagliarsi un ruolo in un'area ricca di risorse energetiche e in una situazione di forte instabilità.

* Professore Ordinario di Storia Contemporanea presso l'Università degli Studi Guglielmo Marconi.

Turchia, Russia, Cina, monarchie del Golfo hanno cercato chiaramente di farsi largo negli spazi di manovra lasciati dalle potenze europee, spesso accusate, Francia in primis, di continuare a perseguire delle politiche neocoloniali. Accorgendosi ben presto, però, gli Stati africani che i nuovi attori non si differenziavano molto dai precedenti nelle azioni perseguite.

In un contesto così variegato e con una serie di problematichità, l'Italia nel corso di questi anni non è riuscita a elaborare una strategia di politica estera in grado di tutelare molti degli interessi italiani nell'area, vedendo la propria posizione seriamente minacciata in tutto il quadrante del Maghreb. La scomposizione della Libia, il cambio di regime in Tunisia, il caso di Giulio Regeni hanno reso critici i rapporti di Roma con molti paesi con i quali da tempo aveva sviluppato rapporti economico-energetici. La difficile situazione interna e una certa instabilità governativa hanno contribuito a indebolire l'azione diplomatica italiana che si è trovata, è il caso di dirlo, a dover far fronte a un contesto ben al di là delle proprie forze e che certamente non aveva contribuito a creare, se non come partner secondario nell'azione destabilizzatrice franco-anglosassone del 2011.

In questo quadro, l'iniziativa del presidente del Consiglio italiano è parsa quanto mai opportuna almeno per due sostanziali ragioni. La prima è che con tale iniziativa Meloni ha cercato di sollecitare Bruxelles a una maggiore attenzione per la sponda Sud del Mediterraneo, in anni in cui prima l'aggressiva politica russa verso i paesi dell'Est Europa e, poi, il conflitto con l'Ucraina hanno largamente spostato gli interessi dell'Unione, e della NATO, verso Est. Sollecitazione a una maggiore attenzione al quadrante meridionale che non è stata per la prima volta indirizzata alla Commissione guidata da Ursula von der Leyen, anche se concernente soprattutto la criticità rappresentata dai continui e consistenti spostamenti di popolazione dal Sud al Nord del mondo. Oggi, non sappiamo ancora con quali risultati, la questione è stata posta all'Europa sul crinale della necessità di varare un piano per l'Africa che faccia fronte alle sue problematichità.

La seconda ragione, anche questa molto importante, è che con il varo di tale Piano Mattei nel 2023, convertito in legge nel gennaio 2024¹, Meloni ha posto il Mediterraneo e l'Africa al centro dell'iniziativa diplomatica italiana, riscoprendo una delle direttrici fondamentali della politica estera italiana sin dagli anni immediatamente successivi alla nascita del Regno d'Italia. Non che il governo italiano e la sua diplomazia avessero mai dimenticato in passato l'Africa; certo è che Meloni lo ha fatto con forza e determinazione, utilizzando una figura, quella di Mattei, che molto si era impegnata nel delineare dei rapporti più egualitari tra Italia e Stati africani e mediorientali nella compravendita di risorse energetiche.

¹ https://www.camera.it/leg19/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&id-Legislatura=19&codice=leg.19.pdl.camera.1624.19PDL0068740&back_to=

E l'importanza di tale Piano nella visione del presidente del Consiglio è dimostrata dal fatto che, pur avvalendosi di una nutrita cabina di regia, essa è stata collocata presso la Presidenza del Consiglio. Una decisione, come dicevamo, che testimonia l'importanza del Piano nel quadro dell'azione del governo e, forse, anche la volontà di evitare gli enormi sprechi che in un passato recente hanno caratterizzato la cooperazione italiana (il caso della Somalia risulta ancora oggi uno dei più eclatanti)². Il Piano, come è noto, è stato ufficializzato con il summit Italia-Africa di gennaio 2024, durante il quale sono state enunciate le direttrici di intervento (istruzione e formazione; salute; agricoltura; acqua ed energia) e i primi progetti pilota che riguardano nove paesi (Algeria, Costa d'Avorio, Egitto, Etiopia, Kenya, Marocco, Mozambico, Repubblica del Congo e Tunisia) con la promessa di poterli espandere ad altri Stati africani in futuro. A metà luglio 2024, il governo ha prodotto un documento, il "Piano strategico Italia-Africa. Piano Mattei, documento programmatico-strategico volto a promuovere lo sviluppo in Stati africani"³, che rappresenta una parte integrante del Decreto del presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) di adozione del Piano Mattei, in discussione in Parlamento. Il documento in questione evidenzia la centralità del partenariato Italia-Africa, i criteri di intervento e gli obiettivi del Piano, che punta a promuovere una crescita sostenibile nel Continente africano e a garantire stabilità e sicurezza, stabilendo fruttuose relazioni commerciali tra l'Italia e i suoi partner africani. Un documento che chiarisce anche l'altro scopo del Piano, ossia quello di far aumentare la rilevanza dell'iniziativa governativa, inserendola in una più ampia cornice multilaterale e ponendosi, a livello europeo e agli occhi di Washington, come punto di riferimento per l'azione verso l'Africa.

Un'iniziativa di ampio respiro e che delinea una visione di lungo periodo della politica estera italiana che da tempo non si poteva riscontrare. Possiamo dire che si tratta di un'iniziativa completamente nuova e originale? Probabilmente no, se si considera la politica estera dell'Italia repubblicana e anche le questioni che da sempre hanno animato il dibattito in seno al Movimento sociale italiano.

Per quanto riguarda il primo aspetto pare indubbio che il cosiddetto neoatlantismo, di cui Gronchi, Fanfani e Mattei furono i sostenitori e i protagonisti, rappresentò un primo tentativo italiano di giocare un ruolo più attivo nei confronti dell'Africa e del Medio Oriente in un contesto dominato dal confronto bipolare Est-Ovest e dal processo di decolonizzazione. In quel quadro il neoatlantismo, reso possibile dal beneplacito statunitense, rappresentò il tentativo ita-

² https://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/001ter/pdf019.pdf.

³ <https://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0179.pdf&leg=XIX#pagemode=none>.

liano di presentarsi, a differenza di Francia e Gran Bretagna, come un Paese che sosteneva i processi di indipendenza e desideroso di porsi su un piano paritario con i nuovi Stati liberatisi dal passato coloniale. Un tentativo che si concluse con la tragica e ancora oggi misteriosa morte di Enrico Mattei, ma che svolse un ruolo di primo piano nella politica estera italiana degli anni Cinquanta e, in parte, Sessanta. Negli anni successivi, come sottolineato, la politica di cooperazione e sviluppo portata avanti dal governo e dal Ministero degli Esteri cercò sempre di sostenere quei paesi, con alterne fortune direi, che in passato erano gravitati nella dominazione coloniale italiana, Eritrea e Somalia in primis. Dunque, un impegno per l'Africa che riprendeva le direttrici della politica estera del Regno d'Italia e che non scomparve durante l'Italia repubblicana.

Per quanto concerne l'inquadramento della strategia di Meloni all'interno della tradizione della politica estera perseguita dal MSI prima e AN poi, possiamo ben dire che l'idea di pensare a un piano per l'Africa risale a una delle figure missine più attente alle questioni di politica estera, ossia Mirko Tremaglia. Tremaglia, infatti, fu a lungo il responsabile del Dipartimento esteri del MSI, nonché uno dei parlamentari che maggiormente si impegnò per assicurare il voto degli italiani all'estero, fondando anche il Ministero per gli italiani nel mondo (MIM) durante il secondo governo Berlusconi (2001-06). Sin dalla fine degli anni Ottanta, in un opuscolo intitolato *La Politica estera del MSI/DN*, Tremaglia sottolineava la centralità del Mediterraneo, proponendo al governo una Conferenza internazionale sul Mediterraneo⁴. Tornando su questi temi qualche anno più tardi, Tremaglia, dopo aver proposto degli accordi diretti con alcuni paesi (Marocco, Tunisia, Algeria ed Egitto) sottolineava che "le questioni sempre più gravi dello squilibrio demografico e della occupazione della sponda Sud e quella Nord del Mediterraneo, pongono all'Italia e all'Europa il pericolo della invasione incontrollata degli immigrati extracomunitari. A tale riguardo abbiamo da anni proposto un piano europeo di investimenti trentennali nel Nord Africa per creare posti di lavoro per 20 milioni di africani in Africa; con un ritorno economico per la stessa Europa e per sviluppare in quei paesi le condizioni sufficienti di una proficua economia che impedisca l'emorragia del lavoro da quelle terre verso l'Europa. Solo così si affronta, in termini di solidarietà sociale e di produttività, il problema sino ad oggi rimasto del tutto insoluto"⁵. Tali posizioni Tremaglia le espone anche negli anni succes-

⁴ "Il Mediterraneo è la nostra vita e l'Italia è impegnata ad essere protagonista nel suo mare con accordi ed alleanze con il mondo arabo e i paesi rivieraschi [...] Nella situazione politica contingente abbiamo proposto ed il Governo ha accolto in Parlamento una nostra risoluzione per una Conferenza internazionale sul Mediterraneo", *La politica estera del MSI-DN*, Edizioni Oltreconfine, Stoccarda, 1987, in Archivio della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice (AFUS), Fondo Mirko Tremaglia parlamentare, b. 70, fasc. 223.

⁵ M. Tremaglia, *Relazione di politica estera*, 13 gennaio 1994, AFUS, Fondo Gaetano Rasi, b. 110.

sivi, divenendo una delle linee guida di politica estera di Alleanza Nazionale guidata dal segretario Gianfranco Fini.

Con ciò non si vuole certo suggerire che il presidente del Consiglio abbia tratto l'idea del Piano Mattei da questa vecchia linea direttrice pensata da Tremaglia, dal momento che il progetto attuale è molto più articolato e ambizioso; certo è che l'attenzione verso l'area mediterranea e africana si inserisce a pieno titolo nella tradizione del mondo di appartenenza del partito Fratelli d'Italia, di cui Meloni è leader.

Pare indubbio, dunque, che quanto proposto nel Piano Mattei dal presidente del Consiglio si iscriva a pieno titolo sia in una costante attenzione della diplomazia italiana verso le questioni mediterranee e africane, sia nella cultura politica del suo partito di provenienza, ossia AN. Proponendosi in linea di continuità con questi due elementi, è indubbio che il Piano lanciato da Meloni sia stato proposto con maggiore forza, maggiore articolazione e, se vogliamo, anche maggiore ambizione, dal momento che tocca tutta una serie di aspetti e cerca anche la cooperazione dell'Unione europea al fine del raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Un Piano, dunque, che è in itinere e suscettibile di aggiustamenti, miglioramenti e modifiche, ma che certo testimonia la volontà del governo di giocare un ruolo di primo piano in politica estera e di porre nuovamente l'area euro-mediterranea al centro del dibattito politico italiano.

Il Mediterraneo nella politica estera europea dalla crisi di Suez al Piano Mattei

Luca Ratti*

Il Mediterraneo e le origini di una politica estera europea: dalla crisi di Suez alla nascita del Consiglio europeo (1956-1974)

Il Mediterraneo ha occupato un ruolo di primo piano nelle relazioni esterne sia delle Comunità Europee durante la Guerra Fredda sia dell'Unione europea all'indomani della nascita di una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) con il trattato di Maastricht nel febbraio del 1992.¹ Le origini di un'embrionica politica estera europea devono essere ricercate nelle dinamiche del confronto bipolare nei primi anni cinquanta del Novecento quando, all'indomani della morte di Stalin e dell'armistizio in Corea nel 1953, il fallimento del progetto di creazione di una Comunità europea di difesa – inizialmente proposto con il Piano Pleven nel 1950, formalizzato con gli accordi di Parigi nel 1952 e poi aggiornato *sine die* dall'Assemblea nazionale francese nel 1954 – precluse le possibilità di una svolta sovranazionale e federalista nel processo di integrazione europea.²

Pochi anni più tardi lo scoppio della crisi di Suez nel 1956, innescata dalla comune volontà di Francia e Gran Bretagna di rovesciare il leader egiziano e panarabo Nasser, aprì una frattura profonda nel rapporto tra Stati Uniti e i loro partner dell'Europa occidentale. All'indomani di tale crisi, il cancelliere della Repubblica Federale di Germania Konrad Adenauer, nel tentativo di arginare una pericolosa faglia nei rapporti transatlantici, rassicurò il primo ministro francese Guy Mollet che una più stretta collaborazione tra i Paesi europei ne avrebbe meglio tutelato gli interessi all'interno della comunità transatlantica.³

* Professore Ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali, Università degli Studi Roma Tre.

¹ Sulle origini della Politica Estera e di Sicurezza Comune si veda, tra gli altri, D. Mockly, *European Foreign Policy: during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the dream of political unity*, I.B. Tauris, London 2009.

² Kevin Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, Palgrave, London 2000.

³ C.D. Cotts, *The Revenge of Europe: NATO and the Transatlantic Relationship in the Era of the European Union*, Air University Press, Maxwell AFB 2005, pp. 1.

Parallelamente alla crisi di Suez, l'intervento dell'URSS in Ungheria per reprimere le aspirazioni riformatrici sul piano interno e neutraliste in politica estera del nuovo governo di Imre Nagy, che all'inizio di novembre aveva annunciato il ritiro dell'Ungheria dal Patto di Varsavia, contribuì a scuotere ulteriormente i governi e le opinioni pubbliche europee. Al pari della crisi di Suez, le vicende ungheresi ebbero profonde ripercussioni sia nel rapporto tra Europa occidentale e Stati Uniti sia all'interno dei singoli Paesi dell'Europa occidentale. Mentre nella Repubblica Federale di Germania la rivolta ungherese suscitò l'avvio di una prima riflessione sull'effettivo sostegno degli alleati occidentali, inclusi gli Stati Uniti. Alla causa della riunificazione, in Italia tali vicende contribuirono ad aprire una prima faglia tra le forze socialiste e comuniste, avvicinando allo stesso tempo la destra missina e monarchica alle posizioni atlantiste dei partiti di maggioranza.⁴

Le origini della politica estera e di sicurezza europea devono essere ricercate proprio in questo contesto e, allo stesso tempo all'interno di un panorama più ampio: vale a dire l'evoluzione del confronto bipolare e il conseguente passaggio dalla Guerra fredda al processo di distensione Est-Ovest. Tale processo, in atto tra i due blocchi già a partire dai primi anni Cinquanta del Novecento, ebbe infatti ripercussioni durature sui rapporti tra i Paesi dell'Europa occidentale e gli USA. Tra la firma dei trattati di Roma del 1957, che all'indomani delle conferenze di Messina e Taormina nel 1955 e Venezia l'anno successivo, istituirono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM) e l'inizio degli anni Sessanta, la seconda crisi di Berlino e la crisi missilistica di Cuba acuirono ulteriormente le diffidenze degli alleati europei nei confronti degli Stati Uniti, che erano state evidenziate pochi anni prima dalla crisi di Suez e dalla rivolta ungherese.

Tali diffidenze esplosero all'inizio degli anni sessanta sulla scia del fallimento delle proposte del presidente francese Charles de Gaulle di riforma dell'Alleanza atlantica attraverso la creazione di un triumvirato tra Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia per la gestione della politica nucleare dell'Alleanza e delle controproposte statunitensi di costituire una forza multilaterale nucleare, presentate agli alleati europei dall'amministrazione Kennedy e dal segretario alla Difesa Robert McNamara.⁵ Insoddisfatto dalle controproposte americane e temendo il rischio di una eccessiva sudditanza agli Stati Uniti, il presidente francese sostenne la necessità di una più stretta collaborazione tra i Paesi delle Comunità europee attraverso le proposte contenute nei piani elaborati dall'am-

⁴ Senato della Repubblica, *L'autorizzazione alla ratifica dei trattati di Roma. Lavori preparatori*, Senato della Repubblica, Roma 2017, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Ratifica_Trattati_di_Roma_V1_Camera.pdf.

⁵ A. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival, 1933-1991: Of Sanctions, Embargoes, and Economic Warfare*, Routledge, New York 2002, p.159.

basciatore francese in Danimarca Christian Fouchet tra il 1960 e il 1963.⁶ Tali piani articolavano infatti la visione gaullista di un'Europa capace di agire come "terza forza" tra i due blocchi, prefigurando un rafforzamento della collaborazione nel quadro della politica estera tra i sei Paesi membri delle Comunità europee.

Queste proposte, che riflettevano anche l'ambizione di de Gaulle di difendere l'interesse nazionale francese minacciato dalle conseguenze dalla crisi di Suez, dal ritiro dall'Indocina, dall'indipendenza algerina e dal ritrovato prestigio della Repubblica Federale di Germania, auspicavano l'avvio di una collaborazione di tipo prettamente intergovernativo tra gli Stati membri delle Comunità senza prevedere alcuna cessione di sovranità alle istituzioni europee. Il loro contenuto contribuì tuttavia ad alimentare le diffidenze degli altri partner europei, inclusa l'Italia, e ad aprire un profondo contrasto tra de Gaulle e il primo presidente della Commissione europea, il tedesco Walter Hallstein, favorevole invece a promuovere forme di integrazione sovranazionale.⁷ La convinzione di de Gaulle era che la politica estera dovesse rimanere una prerogativa degli Stati membri senza condurre ad alcuna cessione di sovranità a favore della Commissione. Nell'ambito delle relazioni esterne le istituzioni comunitarie non avrebbero dovuto svolgere un ruolo preponderante ma semplicemente coadiuvare la collaborazione tra gli Stati. Tuttavia, fu proprio in conseguenza del fallimento dei piani Fouchet – affossati dalle diffidenze degli altri membri della Comunità nei confronti della Francia gaullista e dall'ostruzionismo indiretto degli Stati Uniti – che le discussioni sulla necessità di un maggiore coordinamento dell'azione esterna dei Paesi membri delle Comunità ripresero nel corso degli anni settanta in un contesto tuttavia profondamente diverso, condizionato dall'uscita della Francia dai comandi militari integrati dell'Alleanza atlantica nel 1967, dalle dimissioni de Gaulle nel 1969 e dall'europeismo moderato del nuovo presidente francese George Pompidou.

L'attenuazione delle ambizioni francesi di costruire un'Europa capace di interporsi come "terza forza" tra Stati Uniti e Unione Sovietica e l'avvio della crisi del processo di distensione al di fuori dell'Europa, anche in conseguenza dello sfaldamento dell'impero coloniale portoghese, favorirono un primo ravvicinamento tra il successore di de Gaulle all'Eliseo, George Pompidou, e gli Stati Uniti, aprendo allo stesso tempo la strada all'ingresso della Gran Bretagna, accanto a quelli di Danimarca e Irlanda, nelle Comunità nel 1973.⁸

⁶ A. Teasdale, «*The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*», in *LEQS Discussion Paper, No. 117/2016*, <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper117.pdf>.

⁷ H. Müller, «Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership», in *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2016, pp. 129–142.

⁸ L. Ratti, «Stepping up to Reintegration: French Security Policy between Transatlantic and European Defence during and after the Cold War», in *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 12, No. 4, 2014, pp. 367–378.

In questo contesto, l'approvazione del rapporto Davignon nel 1970 segnò la nascita della Cooperazione politica europea (CPE) al fine di consentire agli Stati membri della Comunità europea di discutere e coordinare le loro posizioni sugli affari esteri e, ove appropriato, agire di concerto.⁹

Tuttavia, l'incapacità dei Paesi membri delle Comunità europee di articolare una effettiva posizione comune continuò a manifestarsi anche negli anni successivi con importanti ripercussioni nel contesto mediterraneo e, in particolare, in relazione al conflitto arabo-israeliano. Lo scontro tra Israele e i Paesi arabi produsse infatti ulteriori tensioni nel rapporto tra Europa occidentale e Stati Uniti, che avrebbero assunto particolare veemenza durante la presidenza del repubblicano Richard Nixon. Lo scoppio della Guerra dei sei giorni nel 1967, il successivo conflitto dello Yom Kippur sei anni più tardi e l'adozione dell'arma dell'embargo da parte dei Paesi arabi verso quei Paesi che sostenevano diplomaticamente e militarmente lo Stato di Israele esposero chiaramente le diversità di vedute e di priorità tra le due sponde dell'Atlantico. Queste dinamiche, accanto ai successi della *Ostpolitik* della Repubblica Federale di Germania, contribuirono, all'indomani della dichiarazione sull'identità europea di Copenaghen del 1972 e alla luce della cooperazione emersa tra i Paesi delle Comunità nel contesto della Conferenza di Helsinki, alla creazione del Consiglio europeo nel dicembre del 1974.¹⁰ La nascita di questo nuovo organismo segnò una vera e propria svolta nella collaborazione nell'ambito delle relazioni esterne tra i Paesi delle Comunità europee all'apice del processo di distensione nei rapporti Est-Ovest in Europa ma in una fase di rinnovata tensione nel Mediterraneo e in Medio Oriente destinata ad avere importanti ripercussioni sul rapporto transatlantico.

Politica estera europea e politica mediterranea alla vigilia della fine della Guerra fredda: dal contesto sistemico al contesto regionale (1975-1989)

Il contesto sistemico dei rapporti Est-Ovest continuò a influenzare l'evoluzione delle relazioni esterne dei Paesi delle Comunità europee anche nel decennio successivo, che coincise con una nuova fase di crisi nei rapporti tra i due blocchi e con una ripresa della corsa agli armamenti. In un solco di continuità con l'eredità gaullista, gli accordi che nel 1974 avevano condotto

⁹ S.J. Nuttall, *European political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford 1992, p. 52. Si veda anche Eva Palo, *'Yes, but': sicurezza e difesa nell'integrazione europea dalla CPE alla PESC e la posizione degli Stati Uniti (1980-1999)*, Tesi di Dottorato, Università di Napoli 'Orientale', 2024.

¹⁰ E. Mourlon-Druol, «Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975–1986», in *Contemporary European History*, Vol. 25, No. 3, 2016, pp. 409-437.

alla nascita del Consiglio europeo attribuivano un ruolo di guida strategica agli Stati membri senza prevedere alcuna cessione di sovranità o l'assegnazione di competenze specifiche alla Commissione europea nella gestione della politica internazionale. Il ruolo preminente degli Stati era ulteriormente rafforzato dal fatto che il Consiglio europeo era nato come sede informale di collaborazione e al di fuori delle strutture comunitarie ed era pertanto sottratto alla giurisdizione dei Trattati di Roma del 1957. Tuttavia fu proprio in questo contesto di rinnovata tensione internazionale, caratterizzato da una nuova corsa agli armamenti in Europa e dalla ripresa della competizione tra USA e URSS, che i Paesi della Comunità europea sentirono l'esigenza di rafforzare la loro collaborazione e riuscirono a esprimere delle prime prese di posizioni comuni.¹¹ Tra queste spicca la Dichiarazione di Venezia del giugno del 1980 in cui – all'indomani della firma degli accordi di Camp David del 1978 e del trattato di Washington tra Egitto e Israele nell'anno successivo – i nove Paesi della Comunità esprimevano il loro sostegno – accanto al riconoscimento da parte dei Paesi arabi dell'esistenza dello Stato di Israele – al riconoscimento del diritto all'autodeterminazione per il popolo palestinese.¹² Due anni più tardi, i nove si schierarono in modo coeso nel difendere la sovranità della Gran Bretagna sulle isole Falkland in conseguenza delle rivendicazioni e dell'operazione militare iniziata da parte della giunta militare argentina del generale Galtieri. Anche in questi anni di forte coesione, la collaborazione europea rimase, tuttavia, a carattere occasionale e prettamente intergovernativo. L'assenza di un consenso comune a favore di un rafforzamento di tale collaborazione attraverso forme di integrazione sovranazionale apparve con chiarezza nel momento in cui, in un contesto di rinnovata tensione tra i due blocchi, Italia e Germania formularono – attraverso il piano avanzato dai rispettivi ministri degli Esteri Hans Dietrich Genscher ed Emilio Colombo – una proposta più ambiziosa, che contemplava anche una cooperazione sovranazionale e un'estensione della collaborazione anche all'ambito della difesa.¹³ Gli altri partner comunitari formularono importanti obiezioni al cosiddetto piano Genscher-Colombo, che fu ostacolato dallo scetticismo della Francia e della Gran Bretagna, più inclini a rafforzare la loro cooperazione bilaterale sotto la guida del nuovo Primo ministro Margaret Thatcher e del presidente socialista François Mitterand e determinate a escludere ogni ipotesi di integrazione sovranazionale.

¹¹ G. Laschi, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità europea dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna 2015.

¹² «Risoluzione del Consiglio europeo» (Venezia, 13-14 giugno 1980), in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 47, No. 3, 1980, pp. 446-448, https://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf.

¹³ M.E. Guasconi, «Il Piano Genscher-Colombo», in L. Piccardi (ed.), *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta*, Franco Angeli, Milano 2015, pp.33-46.

Il legame tra Consiglio europeo e le altre istituzioni comunitarie fu formalizzato solo durante la seconda metà degli anni Ottanta, alla vigilia della fine della Guerra fredda e in conseguenza del passaggio dell'Atto unico europeo nel 1986 e dell'avvio dei negoziati che condussero alla convocazione di una conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati di Roma e preparatoria di un nuovo accordo finalizzato a Maastricht nel febbraio del 1992.¹⁴ Il nuovo trattato confermò peraltro la natura prevalentemente intergovernativa della collaborazione nel quadro delle relazioni esterne tra i Paesi della neonata Unione europea, senza prevedere alcuna cessione di sovranità nell'ambito della politica estera e, soprattutto, della difesa, che erano disciplinate all'interno del cosiddetto secondo pilastro del trattato. Al contrario, anche in conseguenza del compromesso raggiunto tra le diverse posizioni emerse negli anni precedenti all'interno della Comunità tra quegli Stati più orientati a rivendicare un'autonomia strategica dagli Stati Uniti, *in primis* la Francia, e le posizioni più vicine a Washington della Gran Bretagna e dell'Italia stessa, il trattato riconosceva formalmente il ruolo preminente dell'Alleanza atlantica nel mantenimento della sicurezza europea anche all'indomani del tramonto del bipolarismo. La NATO peraltro aveva già avviato un proprio processo di adattamento e di riforma in risposta alla crisi in atto all'interno del blocco sovietico con i vertici di Londra del 1990 e di Roma del 1991, in cui era stata formalizzata l'adozione di un nuovo concetto strategico e manifestata la volontà di instaurare forme di collaborazione con gli ex-membri del Patto di Varsavia e con la stessa Unione Sovietica.¹⁵

Politica estera europea e politica mediterranea dopo la fine della Guerra Fredda: tra riforme istituzionali e occasioni perse (1991-1997)

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del Novecento, la crisi del blocco sovietico e il processo di unificazione tedesca riportarono prepotentemente la questione di una politica estera comune all'attenzione dei capi di stato e di governo dei Paesi dell'Unione europea, animando una diffusa volontà di rafforzare e approfondire la collaborazione anche sul piano delle relazioni esterne. Tale rafforzamento appariva infatti palesemente necessario per rispondere alla trasformazione sistemica e alle crisi regionali innescate dalla fine dell'equilibrio bipolare. Tuttavia, il contenuto del trattato di Maastricht rappresentò un compromesso tra le aspirazioni francesi a perseguire

14 M.E. Guasconi, *Prove di politica estera: La Cooperazione politica europea, l'Atto unico europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori Università, Milano 2020.

15 Nuovo Concetto Strategico del 1991, adottato dal Consiglio Nord Atlantico, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

una maggiore autonomia dell'Europa dagli Stati Uniti attraverso una stretta collaborazione tra Francia e Germania – una visione in parte ispirata al trattato dell'Eliseo del 1963 e agli accordi Kohl-Mitterrand della seconda metà degli anni Ottanta che avevano posto la base per la creazione dell'Eurocorpo – e la volontà di altri Paesi comunitari di scongiurare i rischi di una pericolosa frattura con Washington.

La struttura a tre pilastri del trattato di Maastricht, firmato nel febbraio del 1992 e il cui processo di ratifica si concluse nell'anno successivo, divenne ben presto l'emblema di questo compromesso. La neonata Politica estera e di sicurezza comune venne inserita all'interno del trattato sull'Unione europea attraverso la creazione del cosiddetto secondo pilastro. A differenza del primo pilastro, regolante il processo di integrazione economica e monetaria anche attraverso la creazione di forme di integrazione sovranazionale, nell'architettura del secondo pilastro del trattato non era prevista alcuna cessione di sovranità alle istituzioni comunitarie. Al contrario, il processo decisionale continuava a essere dominato dal modello intergovernativo, rendendo pertanto necessario il raggiungimento dell'unanimità tra gli Stati membri per l'adozione di qualsiasi decisione in materia di relazioni esterne dell'Unione. Il trattato non istituiva inoltre alcuna forma di collaborazione strutturata nel quadro della difesa, riflettendo un consenso diffuso tra gli Stati membri, con l'eccezione della Francia di Mitterrand, a favore di una conferma del ruolo centrale dell'Alleanza atlantica e di una diminuzione per le spese militari, approfittando anche della favorevole congiuntura internazionale causata dall'affievolirsi della minaccia sovietica. A parziale compensazione dell'assenza di un capitolo sulla difesa europea nel trattato di Maastricht, nel marzo del 1992 i Paesi membri dell'Unione europea occidentale (UEO) manifestarono nella dichiarazione di Petersberg la loro disponibilità a svolgere limitati ruoli di *peacekeeping* o gestione delle crisi in quei conflitti in cui l'Alleanza o gli Stati Uniti non fossero direttamente coinvolti.¹⁶ Tale dichiarazione rifletteva anche le aspettative statunitensi, in un anno di elezioni presidenziali, che gli alleati europei incrementassero il loro contributo al mantenimento della sicurezza comune in un contesto internazionale in profonda trasformazione.

Tuttavia la poca elasticità di questi meccanismi e il conseguente iato tra le aspettative e le capacità dell'Unione apparvero ben presto evidenti di fronte alle prime crisi esplose in un contesto internazionale in rapida trasformazione, dominato dalla dissoluzione del blocco sovietico e dal riemergere di conflitti a carattere regionale in Europa orientale, nel bacino del Mediterraneo e in Medio Oriente. Sebbene nell'estate del 1990 i Paesi dell'Unione europea condannaro-

¹⁶ Dichiarazione di Petersberg del Consiglio dei ministri dell'UEO, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf.

no in modo unanime l'invasione irachena del Kuwait, l'avvio del processo di disgregazione della Jugoslavia nell'anno successivo evidenziò importanti discrepanze di vedute che condussero all'emergere di almeno tre posizioni differenti all'interno dell'UE. Laddove la Francia si dichiarò inizialmente contraria a qualsiasi modifica di confine e a ogni ipotesi di riconoscimento delle repubbliche secessioniste, il governo tedesco apparve sin dall'inizio particolarmente incline a sostenere le aspirazioni indipendentiste di Croazia e Slovenia. L'Italia e la Gran Bretagna espressero invece una posizione intermedia a favore dell'ipotesi di riforma della Jugoslavia su basi confederali con larghe autonomie a favore delle singole repubbliche.¹⁷

L'anno successivo i limiti di un processo decisionale basato sul raggiungimento dell'unanimità tra gli stati membri furono ulteriormente confermati dall'incapacità dell'Unione di rispondere con celerità alla profonda instabilità politica e sociale seguita in Albania al crollo del regime di Enver Hoxa. Le proposte avanzate dai governi italiani – alle prese con le conseguenze di un massiccio flusso migratorio verso la costa adriatica del Paese – per sollecitare l'organizzazione di una operazione comune nel quadro delle missioni di Petersberg incontrarono forti resistenze da parte di alcuni partner comunitari. Il governo tedesco del cancelliere Helmut Kohl, dopo essersi limitato a fornire un sostegno di natura meramente finanziaria alla coalizione anti-irachena durante la prima guerra del Golfo, espresse contrarietà alla prospettiva di un impiego delle proprie forze armate al di fuori dei confini nazionali anche nel mero contesto di una crisi umanitaria. Parimenti, la Gran Bretagna temeva che un rafforzamento della collaborazione in seno all'Unione europea nel quadro della sicurezza e della difesa comune potesse condurre a un indebolimento dell'Alleanza atlantica. Di fronte alle reticenze dei partner, i governi italiani furono costretti a perseguire soluzioni alternative e al di fuori del quadro comunitario: nel 1992 l'Italia organizzò la Missione Pellicano e quattro anni più tardi la Missione Alba – previamente autorizzata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite – e a cui parteciparono altri Paesi appartenenti prevalentemente alla sponda meridionale dell'Unione europea, quali Francia, Spagna, Grecia e Portogallo, insieme ad altri Stati dell'area mediterranea e speranzosi di un futuro ingresso nell'Unione, quali Turchia e Romania.¹⁸

Nello stesso periodo, anche alla luce della fine del confronto bipolare e delle difficoltà incontrate dagli accordi di collaborazione commerciale raggiun-

¹⁷ John W. Holmes, «Italian Foreign Policy in a Changing Europe», in *Italian Politics*, Vol. 8, 1993, pp. 165–77. G. Edwards, Geoffrey, «The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example», in E. Regelsberger, E. P. de Schoutete de Tervarent, and W. Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienner Boulder and London 1997, pp. 173–195.

¹⁸ T. Perlmutter, «The Politics of Proximity: The Italian Response to the Albanian Crisis», in *The International Migration Review*, Vol. 32, No. 1, 1998, pp. 203–22.

ti tra la Comunità e i Paesi africani e malgasci associati negli anni Sessanta e Settanta, l'Italia fu tra i promotori, insieme alla Francia e alla Spagna, del cosiddetto processo di Barcellona, che nel 1995 sancì l'avvio del Partenariato euro-mediterraneo tra i 15 Stati membri dell'Unione europea e altri 12 partner della sponda Sud ed Est del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Malta, Egitto, Israele, Giordania, Siria, Turchia, Cipro, Libano e Autorità Palestinese) e di altri accordi di associazione con Turchia, Marocco, Israele e Autorità Palestinese. Gli sforzi dei governi italiani miravano a delineare una strategia comune per la pace, la prosperità e la sicurezza dell'area anche attraverso la creazione di strumenti di cooperazione permanenti, tra i quali la proposta di una Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione per il Mediterraneo, ispirata al modello della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa, e la creazione del Forum parlamentare mediterraneo. In tal senso, si inserivano in una prospettiva di lungo periodo di cui il Piano Mattei, proposto dall'Italia nel 2023, rappresenta un'evoluzione naturale. Tuttavia, le diverse priorità e interessi degli Stati membri continuarono a inibire lo sviluppo di una effettiva politica estera comune. Anche durante le guerre civili che animarono, nella seconda metà degli anni Novanta, la regione africana dei Grandi Laghi, in particolare, il conflitto in Rwanda e nella Repubblica democratica del Congo, Francia e Belgio, di fronte alle incertezze dei partner europei, preferirono infatti agire al di fuori del contesto comunitario con risultati largamente insoddisfacenti.¹⁹

I timidi passi avanti della PESC tra la crisi del Kosovo e gli attacchi dell'11 settembre (1998-2001)

Le evidenti difficoltà incontrate dai Paesi membri dell'Unione europea nel coordinare il loro approccio alla crisi esplose nei Balcani occidentali e nella regione dei Grandi Laghi durante gli anni Novanta contribuirono a evidenziare ulteriormente la necessità di promuovere nuove forme istituzionali per rafforzare la collaborazione sul piano delle relazioni esterne tra i Paesi europei. Nel 1997, all'indomani dell'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia all'interno dell'Unione, il trattato di Amsterdam introdusse alcune rilevanti novità, tra cui la figura di un Alto rappresentante per la politica estera comune, le strategie comuni, la formula dell'astensione costruttiva per ridurre i rischi di veto da parte dei singoli Paesi e la prospettiva di un ulteriore rafforzamento dei legami tra l'Unione europea e l'Unione europea occidentale. Tuttavia, anche il processo che condusse alla nomina del primo Alto rappresentante evidenziò divergenze significative all'interno dell'Unione. Laddove il trattato attribuiva inizialmente

¹⁹ S. Rohan, *The Western European Union. International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, London 2001, p. 214. Si veda inoltre Palo, *cit.*, pp. 212-224.

le funzioni dell'Alto rappresentante al segretario generale del Consiglio, solo nel 1999 fu trovato un consenso tra tutti i Paesi membri attorno alla figura di Javier Solana, che precedentemente aveva ricoperto le funzioni di ministro degli Esteri spagnolo e segretario generale dell'Alleanza atlantica.

L'inefficacia di queste riforme normative apparve evidente negli anni successivi anche in conseguenza del perdurare di situazioni di tensione nel Mediterraneo orientale e in Medio Oriente all'indomani della conclusione degli accordi di Oslo nel 1993 tra Israele e l'Autorità nazionale palestinese. Sebbene infatti il summit franco-britannico di Saint-Malo nel dicembre del 1998 tra il presidente francese Jacques Chirac e il Premier britannico Tony Blair rappresentò un importante compromesso tra l'aspirazione francese a dotare l'Unione di proprie capacità militari e la volontà britannica di non indebolire il legame transatlantico, sancendo così informalmente l'avvio della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), pochi mesi più tardi, l'esplosione della crisi del Kosovo nel febbraio del 1999 rivelò nuovamente i limiti della capacità di azione esterna dell'Unione così come la persistenza di priorità diverse tra gli Stati membri. Per colmare tali debolezze il Consiglio europeo di Helsinki del 1999 si impegnò a dotare l'Unione degli strumenti necessari per poter condurre operazioni di *peacekeeping* attraverso la costituzione di una forza militare comune capace di dispiegare fino a 60.000 unità in teatri di crisi. Peraltro, pochi mesi prima la posizione presa dall'amministrazione Clinton e riassunta nelle parole del segretario di Stato Madeleine Albright, aveva chiarito l'opposizione statunitense a qualsiasi iniziativa che potesse allentare il rapporto tra Washington e i propri partner europei e prefigurare il rischio di una duplicazione delle strutture dell'Alleanza.²⁰ Ancora oggi, d'altronde, cinque Paesi dell'UE – Grecia, Romania, Slovacchia, Cipro e Spagna – non riconoscono l'esistenza di uno Stato sovrano kossovaro. Sulla scia di queste difficoltà, il trattato di Nizza firmato alla fine del febbraio 2001 incorporò le missioni di Petersberg, fino ad allora prerogativa dell'UEO, all'interno dell'UE, ed estese il metodo delle cooperazioni rafforzate alla PESC, pur escludendo dal loro campo di applicazione le questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa. Queste dinamiche riflettevano le crescenti ambizioni sui temi della politica estera e della sicurezza comune della nuova Commissione guidata dall'italiano Romano Prodi e insediata nel 1999. Tuttavia, anche il trattato di Nizza – non prevedendo alcuna clausola di difesa comune o mutua assistenza contro un attacco esterno – non istituì una vera e propria difesa comune europea, che rimase invece saldamente ancorata all'interno dell'Alleanza atlantica, come d'altronde chiarito nel nuovo concetto strategico adottato a Washington nel 1999.²¹

²⁰ M. K. Albright, «The Right Balance Will Secure NATO's Future», in *Financial Times*, 7 December 1998.

²¹ Concetto strategico adottato a Washington nel 1999, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm.

Politica estera europea e Mediterraneo dopo l'11 settembre

Pochi mesi più tardi gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 evidenziarono ulteriormente le diverse priorità all'interno dell'Unione e la debolezza della Politica estera e di sicurezza comune. In una fase iniziale l'invocazione dell'articolo 5 del Patto Atlantico il 12 settembre 2001 e il sostegno unanime offerto da parte dei Paesi europei all'inizio dell'operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan apparvero simboleggiare una ritrovata unità in seno all'Unione e tra i partner europei e gli Stati Uniti. Tuttavia, nel momento in cui Washington manifestò pubblicamente la propria intenzione di rovesciare anche attraverso un intervento militare il regime di Saddam Hussein in Iraq, accusato di detenere armi di distruzione di massa e di connivenza con Al Qaeda, emersero in seno all'Unione europea tre posizioni diverse. Queste dissonanze incrinarono rapidamente l'unità tra Stati Uniti e partner europei, trasformando la *"Global War on Terror"* annunciata dall'amministrazione Bush in motivo di frizione tra gli alleati. Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo espressero infatti una posizione ostile all'ipotesi di un intervento militare contro l'Iraq, accusando l'amministrazione statunitense di tentazioni unilateraliste e invocando parimenti la necessità di una più stretta collaborazione all'interno dell'UE – anche attraverso l'istituzione di un quartier generale europeo – come proposto nel summit quadrilaterale di Bruxelles del marzo 2003. A tali proposte di rafforzamento della collaborazione in seno all'Unione europea anche sul piano militare – promosse in primo luogo dal presidente francese Jacques Chirac come necessarie e alternative al rischio di una eccessiva sudditanza agli Stati Uniti – si contrappose sin da subito la posizione del governo britannico, fortemente critico nei confronti delle scelte franco-tedesche e della proposta a favore dell'istituzione di un quartier generale europeo formulata a Bruxelles. Quell'incontro venne infatti ampiamente deriso dalla stampa britannica come il *"summit della cioccolata"*.²² Alla posizione di Londra si associarono rapidamente la Spagna, l'Olanda, la Danimarca, la Repubblica Ceca, e sebbene con toni meno polemici nei confronti di Francia e Germania, la stessa Italia.

Queste differenze evidenziarono le tensioni e le diverse priorità strategiche all'interno dell'UE, suscitando la reazione stizzita dell'amministrazione Bush. L'allora segretario alla Difesa Donald Rumsfeld accusò con tono fortemente critico gli alleati europei di non essere pronti a condividere con gli Stati Uniti l'impegno nella guerra al terrorismo e di essere invece divisi tra una *"vecchia Europa"*, egoista e incapace di far fronte alla sfida globale lanciata dal terrorismo transnazionale, e una *"nuova Europa"*, pronta invece a impegnarsi nella lotta contro il nuovo nemico comune e simboleggiata dai Paesi

²² S. Biscop, «The UK and European defence: leading or leaving?», in *International Affairs*, Vol. 88, No. 6, 2012, pp. 1297–1313.

liberatisi dal giogo sovietico all'indomani della Guerra fredda e recentemente entrati a far parte o in procinto di divenire nuovi membri dell'Alleanza atlantica.²³ Le parole di Rumsfeld contribuirono a riaprire l'annoso dibattito sul *burden-sharing* tra Stati Uniti e partner europei nel momento stesso in cui era in corso la conferenza intergovernativa che avrebbe redatto la bozza di testo del trattato costituzionale alla vigilia dell'ingresso di nuovi dieci membri all'interno dell'Unione europea.²⁴ Nel dicembre del 2003 l'approvazione da parte del Consiglio europeo della *"European Security Strategy"*, il primo documento quadro per la politica estera europea, segnò un tentativo di ricomporre la frattura interna all'Unione provocata dalla seconda guerra del Golfo in un contesto in cui l'avvio della *"Global War on Terror"* e l'aggravarsi dell'instabilità politica nei Paesi dell'Africa settentrionale ostacolarono anche la continuazione del processo di Barcellona. Parimenti, nonostante le tensioni prodotte dalla seconda guerra del Golfo a livello politico tra le due sponde dell'Atlantico e in seno all'UE stessa, il crescente impegno degli Stati Uniti in Afghanistan e Iraq creò le condizioni per l'avvio delle prime missioni di *peacekeeping* e gestione delle crisi formalmente condotte dall'Unione europea in Macedonia del Nord e in Congo nel 2003 e in Bosnia a partire dal 2004. Con l'eccezione dell'operazione in Congo guidata dalla Francia, tali operazioni furono avviate in stretta collaborazione con l'Alleanza atlantica sulla base del complesso di accordi finalizzato a Berlino alla fine del 2002 e che stabilivano le modalità per consentire all'Unione di utilizzare i mezzi e le strutture logistiche dell'Alleanza per la realizzazione di operazioni di pace. Tali accordi permisero infatti all'UE di rilevare la NATO alla guida di operazioni già in corso di svolgimento nei Balcani occidentali con l'unica eccezione per l'operazione in corso in Kosovo, la cui competenza rimaneva all'Alleanza atlantica e alle Nazioni unite e dove l'UE avrebbe avviato solo a partire dal 2008 la missione civile EULEX con funzioni di assistenza sul piano politico, istituzionale ed economico al governo kosovaro. Negli anni successivi, nonostante il fallimento del trattato costituzionale, gli Stati membri dell'Unione continuarono ad adoperarsi per ricomporre le fratture emerse nel contesto della *"Global War on Terror"* e rafforzare la loro collaborazione nel quadro della politica estera.

Tali sforzi culminarono con la firma del trattato di Lisbona, negoziato alla fine del 2007 e ratificato all'inizio del 2009 che apportò alcune significative novità nell'ambito delle relazioni esterne, dotando attraverso il nuovo articolo 47 per la prima volta l'Unione – composta da 27 membri dopo l'ingresso di Romania e Bulgaria – di una vera e propria personalità legale sul piano della

²³ J. Sedivy, and M. Zaborowski, «Old Europe, New Europe and Transatlantic Relations», in *European Security*, Vol.13, No. 3, 2004, pp. 187–213.

²⁴ P. M. Norheim-Martinsen, «Who Speaks for Europe While We Wait for the Eu Foreign Minister?», in Finn Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Brill/Nijhoff, Boston e Leiden 2008, pp. 105-120.

politica estera, rafforzando le competenze dell'Alto rappresentante – che in base al trattato avrebbe assunto anche il ruolo di vicepresidente della Commissione europea – e creando il Servizio di azione esterna, sotto la guida della Commissione ed equivalente a una sorta di corpo diplomatico dell'UE.²⁵ Inoltre, il trattato di Lisbona introdusse anche la possibilità del voto a maggioranza qualificata su alcune materie, accrebbe i poteri della stessa Commissione e quelli del Parlamento europeo, soprattutto nell'ambito dell'approvazione del budget. In particolare, l'articolo 36 del trattato stabilì il diritto del Parlamento alla consultazione, a convocare almeno un dibattito annuale sul tema della politica estera e a formulare raccomandazioni in materia senza che queste potessero avere tuttavia carattere vincolante. Il trattato auspicava inoltre un rafforzamento delle relazioni e delle sinergie tra la Commissione e il Consiglio europeo. Infine, l'accordo di Lisbona avviò il processo di scioglimento della UEO, successivamente completato nel 2011, segnando pertanto l'inizio della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) attraverso l'introduzione, per la prima volta nella struttura istituzionale dell'Unione, di una clausola di difesa comune contenuta nell'articolo 42.7 del trattato e di una clausola di solidarietà nell'articolo 222 in caso di disastri naturali e attacchi di matrice terroristica. Questa clausola, peraltro già prevista dalla bozza di trattato costituzionale come gran parte delle altre innovazioni, venne invocata per la prima volta dal governo spagnolo ancor prima della firma dello stesso trattato all'indomani degli attentati terroristici di Madrid del 2004. Al contrario, il governo britannico scelse di non invocarla l'anno successivo in risposta agli attentati terroristici di Londra. Infine, proprio con l'obiettivo di rafforzare la collaborazione anche nell'ambito della politica di difesa, il trattato introdusse lo strumento della cooperazione permanente strutturata – meglio nota dall'acronimo in lingua inglese PESCO – che tuttavia non trovò attivazione fino al 2017.

Il Mediterraneo nella politica estera europea dalle Primavere arabe al Piano Mattei

Le difficoltà incontrate dall'Unione Europea nell'armonizzare le diverse priorità nazionali e favorire un maggiore coordinamento nelle scelte di politica estera tra i suoi Stati membri emersero nuovamente, anche nelle vicende politiche, economiche e sociali dell'area mediterranea, all'indomani dell'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti nel 2008. L'insediamento della nuova amministrazione coincise infatti con un'accelerazione del ritiro statuni-

²⁵ M. Riddervold, «(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies», in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 2, 2015, pp. 353-369.

tense dall'Iraq, con un tentativo di accordo con l'Iran e con la prospettiva di una parziale riduzione del ruolo degli Stati Uniti in Europa e in Iraq e di una loro maggiore proiezione verso l'Indo-Pacifico, già avviata peraltro nell'ultimo anno della precedente amministrazione repubblicana e poi pubblicamente annunciata da parte dello stesso Obama nel 2012 con la formula del *Pivot to Asia*. In questo contesto e alla luce della prospettiva di un parziale disimpegno di Washington dal teatro europeo e mediterraneo, l'esplosione delle cosiddette "Primavere arabe" nel 2011 rappresentò un ulteriore e difficile banco di prova per la politica estera europea. Tale fenomeno coincise infatti con il definitivo fallimento del processo di Barcellona e aprì parallelamente una nuova cesura all'interno dell'UE, che negli anni successivi ne avrebbe fortemente condizionato la capacità di affrontare le complesse dinamiche di un sistema internazionale in rapida evoluzione e, allo stesso tempo, di promuovere processi di riforma democratica e modernizzazione nei Paesi partner della sponda Sud del Mediterraneo.

Nel corso dello stesso periodo a complicare ulteriormente lo scenario contribuirono anche le nuove tensioni esplose con la Russia sul fianco orientale dell'Unione e il crescente attivismo di Mosca e di Pechino sia in Europa sia in Africa. In un contesto regionale in rapido deterioramento, all'indomani dell'esplosione della rivolta in Cirenaica, la confusa – e in parte conflittuale – gestione della crisi libica da parte dei Paesi membri dell'Unione europea divenne rapidamente, dopo i fallimenti nei Balcani e nella regione dei Grandi Laghi negli anni Novanta del Novecento, ulteriore conferma dell'assenza di una visione strategica condivisa all'interno della PESC. Dopo aver consultato l'amministrazione statunitense e in particolare il segretario di Stato Hilary Clinton, Francia e Gran Bretagna si dimostrarono ampiamente favorevoli all'ipotesi di un'azione militare in Libia, ma non si premurarono di ricercare il previo consenso o il sostegno degli altri partner europei. Al contrario, il governo italiano, che con la Libia aveva firmato l'importante trattato bilaterale di Bengasi nel 2008 a coronamento di uno sforzo diplomatico quasi decennale, assunse un atteggiamento iniziale di cautela, percependo l'intervento militare come una scelta avventata e in parte conflittuale con i propri interessi.²⁶ La Germania e i Paesi dell'Europa orientale non percepirono invece la questione libica come prioritaria, quest'ultimi anche a causa del peggioramento nei rapporti con la Russia in conseguenza della guerra russo-georgiana del 2008, della successiva riforma dell'apparato militare russo intrapresa dal Cremlino e dell'esplosione di nuove tensioni tra Mosca, Paesi baltici e Ucraina sulle questioni linguistiche

²⁶ S. Marcuzzi, *The EU, NATO and the Libya Conflict: Anatomy of a Failure*, Routledge, London 2021. Si veda anche L. Palma, «La caduta di Gheddafi e la frantumazione della Libia», in *ISPI online* <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-caduta-di-gheddafi-e-la-frantumazione-della-libia-30903>.

ed energetica.²⁷ Tali differenze impedirono la definizione di una strategia effettivamente condivisa, creando una situazione di incertezza che contribuì all'ulteriore destabilizzazione libica, impedendo all'Unione europea di svolgere un ruolo stabilizzatore all'indomani dell'esplosione della prima guerra civile tra le forze lealiste di Gheddafi e quelle del Consiglio nazionale di transizione. Nonostante infatti all'inizio di aprile il Consiglio europeo avesse decretato, nel quadro della politica comune di sicurezza e difesa, l'avvio di una missione di gestione della crisi in Libia con quartier generale a Roma per sostenere l'assistenza umanitaria nella regione di Misurata e in altre zone della Libia, per un periodo iniziale di quattro mesi, l'assenza di un'implicita autorizzazione da parte delle Nazioni unite e le reticenze di molti Stati membri a mettere a disposizione uomini e mezzi determinarono il fallimento della missione prima ancora che ne fosse effettivamente avviato il dispiegamento. Alcuni commentatori scrissero laconicamente come il fallimento di tale operazione segnò il naufragio della PSDC nelle sabbie del deserto libico.²⁸

All'inizio dell'anno successivo la rivolta del movimento indipendentista Tuareg nella regione dell'Azawad in Mali – in parte legata alle conseguenze della guerra civile in Libia – espose ulteriormente le perduranti difficoltà della politica estera europea che negli anni successivi sarebbero emerse in modo particolarmente evidente nella regione del Sahel. Il successivo intervento francese con le operazioni *Serval* e *Barkhane*, nonostante la collaborazione di alcuni partner europei tra cui l'Italia inquadrati all'interno della Missione *Takuba*, produsse infatti solo risultati parziali e contraddittori, non riuscendo a promuovere una soluzione duratura al conflitto in Mali o a evitare la propagazione dell'insurrezione islamista nei Paesi circostanti. Nel 2016 il risultato del referendum sulla Brexit in Gran Bretagna e l'elezione di Donald Trump alla Casa Bianca alimentarono brevemente l'illusione che la Brexit e la prospettiva di un ulteriore disimpegno degli Stati Uniti dall'Europa potessero stimolare un approfondimento della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione e il raggiungimento di una autonomia strategica dagli Stati Uniti.²⁹ Queste aspettative coincisero con la pubblicazione nel giugno del 2016 dell'*EU Global Strategy Paper* fortemente voluto dall'allora Alto rappresentante Federica Mogherini.³⁰ Al contrario, tuttavia, solo l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 e un rinnovato impegno statunitense nel teatro europeo – avviato

²⁷ A. Miskimmon, «German Foreign Policy and the Libya Crisis», in *German Politics*, Vol. 21, No. 4, 2012, pp. 392-410.

²⁸ A. Menon, «European Defense Policy from *Lisbon to Libya*», in *Survival*, Vol. 53, No. 3, 2011, p. 76.

²⁹ N. Tocci, «The making of the EU Global Strategy», in *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 461-472.

³⁰ S. Biscop, «All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit», in *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 431-445.

in risposta all'annessione russa della Crimea nel 2014 dalle amministrazioni Obama e Trump e poi consolidatosi sotto l'amministrazione Biden – favoriscono successivamente un compattamento delle diverse posizioni nazionali all'interno dell'UE, senza eliminare tuttavia importanti differenze strategiche tra gli Stati membri. Allo stesso tempo, l'invasione russa dell'Ucraina, favorendo un rafforzamento della presenza statunitense in Europa, appare aver sopito per il momento le aspirazioni a qualsiasi forma di autonomia strategica europea. Tuttavia, la ritrovata unità tra gli alleati tra le due sponde dell'Europa non ha eliminato le diverse priorità all'interno dell'Unione e il problema dell'ordinamento istituzionale della PESC. Entrambe queste questioni sono state nuovamente evidenziate nella risposta disordinata data dall'UE agli attacchi terroristici di Hamas contro Israele dell'ottobre 2023 e alla successiva campagna militare israeliana a Gaza. Mentre gli Stati membri dell'Unione hanno espresso unanime critica degli attacchi terroristici, la successiva risposta militare israeliana ha evidenziato diverse sensibilità all'interno dell'Unione. Queste differenze sono apparse evidenti nel voto all'Assemblea generale delle Nazioni unite, dove sono emerse almeno tre posizioni diverse: Francia, Spagna, Belgio e Irlanda si sono dichiarate sin da subito favorevoli a un cessate il fuoco immediato; un gruppo di Paesi dell'Europa danubiano-balcanica – Austria, Repubblica Ceca, Ungheria e Croazia – si è schierato risolutamente a difesa della posizione del governo israeliano; la maggior parte dei membri dell'Unione, tra cui Italia e Germania, pur comprensiva nei confronti di Israele, ha preferito assumere una posizione più cauta e intermedia tra le precedenti. Ulteriori differenze sono poi emerse anche a livello istituzionale tra le posizioni della presidente della Commissione Ursula Von der Leyen, più vicina alle posizioni del governo israeliano, e quelle dell'Alto rappresentante Josep Borrell – fortemente critico della campagna militare israeliana – che hanno dimostrato un'Europa “disunita nell'unità”. In questo contesto frammentato, l'iniziativa del governo guidato da Giorgia Meloni del Piano Mattei riflette la consapevolezza italiana, in un contesto internazionale in rapida evoluzione e dominato dalle conseguenze dell'aggressione russa all'Ucraina, dalla crisi medio-orientale, dall'aumento della tensione tra Washington e Pechino, e dalla crescente penetrazione russa, cinese e turca nel Nord Africa e nella regione del Sahel – dell'esigenza dell'Europa di recuperare prestigio in Africa, anche alla luce del parziale disinteressamento della politica estera statunitense dal contesto mediterraneo. Tuttavia, laddove le distopie istituzionali dell'Unione continuano a lasciare ampi margini di iniziativa ai singoli Stati membri, un effettivo e duraturo recupero dell'influenza europea nel bacino del Mediterraneo e in Africa non potrà prescindere da un genuino rafforzamento della collaborazione all'interno dell'Unione e dall'identificazione di un interesse strategico condiviso da tutti gli Stati membri.

Conclusioni

Questo contributo ha analizzato attraverso una prospettiva storico-istituzionale le dinamiche che hanno influenzato le origini e scandito l'evoluzione della politica estera europea dalla crisi di Suez al Piano Mattei, soffermandosi sull'intreccio tra tali dinamiche e l'evoluzione del contesto sistemico internazionale e regionale, con particolare attenzione alle vicende del bacino del Mediterraneo. Sebbene l'invasione russa dell'Ucraina nel 2022 e la crescente influenza di Mosca e Pechino nel Nord Africa abbiano condotto ad una maggiore coesione all'interno dell'Unione, un rafforzamento della cooperazione nel quadro della politica di difesa e sicurezza comune costituisce una questione di primario interesse strategico per l'Italia e non più differibile per l'Unione europea. Tale urgenza è ulteriormente rafforzata dalla prospettiva che in un futuro prossimo le priorità strategiche degli Stati Uniti potrebbero essere – anche alla luce dell'esito delle prossime elezioni presidenziali e delle perduranti tensioni tra Washington e Pechino nell'Indo-Pacifico – distanti dal bacino del Mediterraneo e dall'Africa. Al vertice di Zagabria del novembre 2023 il presidente del Consiglio italiano Giorgia Meloni ha formulato un auspicio condivisibile: l'Europa smetta di essere un gigante burocratico e inizi a essere un gigante politico, senza tuttavia chiarire come tale processo dovrebbe avvenire. Sarebbe opportuno avviare al più presto tale riflessione. L'evidenza empirica ha infatti fornito prove sufficienti che, fino a quando quando l'Europa continuerà a rimanere prigioniera delle divergenze tra gli Stati membri e di forme di collaborazione quasi esclusivamente a carattere intergovernativo, il raggiungimento di una effettiva politica estera comune è destinato a rimanere solo una chimera.

Bibliografia

- M. K. Albright, «The Right Balance Will Secure NATO's Future», in *Financial Times*, 7 December 1998.
- S. Biscop, «The UK and European defence: leading or leaving?», in *International Affairs*, Vol. 88, No. , 2012, pp. 1297–1313.
- S. Biscop, «All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit», in *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 431–445.
- C.D. Cotts, *The Revenge of Europe: NATO and the Transatlantic Relationship in the Era of the European Union*, Air University Press, Maxwell AFB 2005.
- A. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival, 1933-1991: Of Sanctions, Embargoes, and Economic Warfare*, Routledge, New York 2002.
- G. Edwards, «The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example», in E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent, and W. Wessels, (eds.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Lynne Rienner, Boulder and London 1997, pp. 173-195.
- M.E. Guasconi, «Il Piano Genscher-Colombo», in L. Piccardo (ed.), *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta*, Franco Angeli, Milano 2015, pp.33-46.
- M.E. Guasconi, *Prove di politica estera: La Cooperazione politica europea, l'Atto unico europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori Università, Milano 2020.
- J. W. Holmes, «Italian Foreign Policy in a Changing Europe», in *Italian Politics*, Vol. 8. 1993, pp. 165–77.
- G. Laschi, *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità europea dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna 2015.
- S. Marcuzzi, *The EU, NATO and the Libya Conflict: Anatomy of a Failure*, Routledge, London 2021.
- P. M. Norheim-Martinsen, «Who Speaks for Europe While We Wait for the Eu Foreign Minister?», in F. Laursen (ed.), *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*, Brill/Nijhoff, Boston and Leiden 2008, pp. 105-120.
- A. Menon, «European Defense Policy from Lisbon to Libya », *Survival*, Vol. 53, No. 3, 2011, pp. 75-90.
- A. Miskimmon, «German Foreign Policy and the Libya Crisis», in *German Politics*, Vol. 21, No. 4, 2012, pp. 392-410.
- H. Müller, «Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership», in *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2016, pp. 129–142.
- D. Mockly, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the dream of political unity*, I.B. Tauris, London 2009.
- E. Mourlon-Druol, «Steering Europe: Explaining the Rise of the European Coun-

- cil, 1975–1986», in *Contemporary European History*, Vol. 24, No. 3, 2016, pp. 409–437.
- S.J. Nuttall, *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford 1992.
- E. Palo, 'Yes, but': *sicurezza e difesa nell'integrazione europea dalla CPE alla PESC e la posizione degli Stati Uniti (1980-1999)*, Tesi di Dottorato, Università di Napoli 'Orientale', 2024.
- L. Palma «La caduta di Gheddafi e la frantumazione della Libia», in *ISPI Online*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-caduta-di-gheddafi-e-la-frantumazione-della-libia-30903>
- T. Perlmutter, «The Politics of Proximity: The Italian Response to the Albanian Crisis», in *The International Migration Review*, Vol. 32, No. 1, 1998, pp. 203–22.
- L. Ratti, «Stepping up to Reintegration: French Security Policy between Transatlantic and European Defence during and after the Cold War», in *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 12, No. 4, 2014, pp. 367–378.
- M. Riddervold, «(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies», in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 2, 2015, pp. 353–369.
- «Risoluzione del Consiglio europeo» (Venezia, 13-14 giugno 1980), in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 47, No. 3, 1980, pp. 446–448, https://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf.
- S. Rohan, *The Western European Union. International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, London 2014.
- K. Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-55*, Palgrave, London 2000.
- J. Sedivy, & M. Zaborowski, «Old Europe, New Europe and Transatlantic Relations», in *European Security*, Vol. 13, No. 3, 2004, pp. 187–213.
- A. Teasdale, «The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe», in *LEQS Discussion Paper*, No. 117/2016, <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper117.pdf>.
- Senato della Repubblica, *L'autorizzazione alla ratifica dei trattati di Roma. Lavori preparatori*, Senato della Repubblica, Roma 2017, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/Ratifica_Trattati_di_Roma_V1_Camera.pdf.
- N. Tocci, «The making of the EU Global Strategy», in *Contemporary Security Policy*, Vol. 37, No. 3, 2016, pp. 461–472.

L'Italia nel Mediterraneo allargato, tra burden sharing e ambizioni regionali

Gabriele Natalizia* e Nicolò Sorio**

Introduzione

Descrivere l'Italia repubblicana come una media potenza incontra il consenso pressoché unanime della letteratura scientifica¹. Difatti, il Paese presenta gli elementi distintivi di una delle due sottocategorie in cui sono suddivisi questo tipo di Stati, ossia quelli che – sul piano delle capacità – risultano dotati di: una popolazione numericamente intermedia a livello mondiale, ma con un alto indice di sviluppo umano; un'economia avanzata e con interconnessioni globali; una capacità di difendere militarmente i propri interessi all'interno di un perimetro regionale o poco più che regionale². Anche sul piano relazionale, d'altronde, tre caratteristiche peculiari delle medie potenze sembrano corrispondere al caso italiano: essere in grado di provvedere alla propria sicurezza; agire come potenze maggiori nei confronti dei piccoli Stati che insistono nel proprio raggio di azione, esercitando su di essi influenza o, in taluni casi, una vera e propria *leadership*; essere più esposte, rispetto alle grandi potenze, ai rischi che costantemente provengono dall'ambiente esterno, tanto da risultare tendenzialmente alla ricerca di alleanze o partenariati formali con queste ultime³.

In virtù di tali qualità, pertanto, diviene evidente come le medie potenze siano in grado di svolgere ruoli non solo ancillari per gli equilibri internazionali. D'altra parte, al netto delle narrative, le potenze maggiori non sono solo interessate a incassarne il sostegno in tempi di pace, per scaricare su di esse

* Professore associato di Scienza politica al dipartimento di Scienze politiche della Sapienza Università di Roma. Coordina il Centro Studi Geopolitica.info e collabora con Centro Alti Studi per la Difesa e CEMAS Sapienza.

** Dottorando in Studi Politici presso il dipartimento di Scienze politiche di Sapienza Università di Roma, *Research Fellow* presso il Centro Studi Geopolitica.info.

¹ Diodato, E., & Marchetti, R. (2023). *Manuale di politica estera italiana*. Bologna, Il Mulino.

² Holbraad, C. (1984). *Middle powers in international politics*. St. Martin's Press; Handel, M. I. (1990). *Weak states in the international system*. Frank Cass.

³ Wight, M. (2002). *Power politics* (2nd ed., revised by H. Bull & C. Holbraad). Leicester University Press.

parte dei costi della sicurezza in una determinata regione, ma lo sono ancor di più nei momenti di instabilità dell'ordine internazionale, quando emerge chiaramente una distinzione tra gli Stati che si ergono in difesa dello *status quo* e quelli che agiscono con l'obiettivo ultimo di una sua revisione⁴. In questo scenario, le potenze maggiori ricercano il sostegno delle medie non tanto in base a una valutazione ponderata sul peso in termini assoluti, quanto su un calcolo costi-benefici di un loro possibile passaggio nel campo avversario⁵. In tale contesto – in cui si restringe repentinamente lo spazio politico di scelta⁶ – è possibile rilevare tra le medie potenze due comportamenti distinti, determinati, in ultima istanza, dalla propria propensione al rischio.

Il primo comportamento, adottato dai medi più propensi al rischio perché in possesso di quantità di risorse strategiche tali da aumentarne il potere “contrattuale”, è quello di tentare la strada della neutralità con l'obiettivo di mantenere il dialogo aperto con tutte le parti della contesa e massimizzare i vantaggi della loro posizione nel momento in cui verranno alla luce i reali rapporti di potere⁷. Il secondo comportamento, scelto dai medi meno propensi al rischio, anche se in grado di ritagliarsi spazi di autonomia significativi quando l'ordine internazionale è stabile⁸, è quello di allinearsi rigidamente con l'alleato maggiore rispetto alla sempre più netta distinzione tra il campo “revisionista” e quello “conservatore”⁹.

Il Mediterraneo nella proiezione esterna di Roma

Con queste premesse è possibile apprezzare alcuni caratteri distintivi – e per certi versi peculiari – del modo in cui l'Italia traduce il suo *status* di media potenza. La proiezione internazionale di Roma vanta, infatti, un'anima

⁴ Organski, A. F. K. (1967). *The stages of political development*. Alfred A. Knopf.; Gilpin, R. (1981). *War and change in world politics*. Cambridge University Press.; Natalizia, G., & Termine, L. (2023). *The return of Prometheus: Dominant powers and the management of careful revisionists*. Cambridge University Press.

⁵ Handel, M. I. (1990). *Weak states in the international system*. Frank Cass.; Wight, M. (2002). *Power politics* (2nd ed., revised by H. Bull & C. Holbraad). Leicester University Press

⁶ Cesa, M. (2007). *Alleati ma rivali: Teoria delle alleanze e politica estera settecentesca*. Il Mulino.

⁷ Burgwyn, H. J. (1997). *Italian foreign policy in the Interwar period, 1918-1940*. Praeger.; Spektor, M. (2023). In defense of the fence sitters: What the West gets wrong about hedging. *Foreign Affairs*, 100(3), 8-16.

⁸ Diodato, E., & Marchetti, R. (2023). *Manuale di politica estera italiana*. Bologna: Il Mulino.

⁹ Termine, L., & Natalizia, G. (2020). Gli “insoddisfatti”: Le potenze revisioniste nella teoria realista delle relazioni internazionali. *Quaderni di Scienza Politica (QUASP)*, 27(2-3), 331-357.

coerente che trova il suo scopo ultimo nell'acquisizione sul terreno diplomatico di un'importanza maggiore di quella che può essere assicurata dalla sua potenza reale. In tal senso, la sua concezione dell'equilibrio di potenza è intesa come quel particolare equilibrio di forze che le consente di far inclinare con il proprio peso – e a proprio vantaggio – l'ago della bilancia¹⁰. Gli esempi più noti di tale concezione possono essere rintracciati nella cosiddetta “politica dei giri di valzer”, del peso determinante e, in un rigido contesto bipolare che non permetteva più ampi margini di manovra, il neoatlantismo, che, pur nella piena fedeltà alla NATO e agli Stati Uniti d'America, le doveva consentire di svolgere un ruolo da protagonista nel Mediterraneo.

Il termine “neoatlantismo” fu utilizzato per la prima volta nell'aprile del 1957 da Giuseppe Pella, esponente della destra democristiana, nonché vicepresidente del Consiglio e Ministro degli Esteri. Tuttavia, l'inventore della parola sconfessò ben presto qualunque interpretazione revisionistica del termine e propugnò il più rigido atlantismo, affermando che non si trattava in alcun modo di rivedere il Patto atlantico per attenuarlo, ma semmai di potenziarlo, estendendone i compiti e la portata. In quegli anni, infatti, l'Italia restò allineata con Washington su tutte le questioni più importanti. I neoatlantisti, approfittando anche delle difficoltà delle potenze coloniali, miravano semplicemente a fare dell'Italia il *partner* privilegiato degli Stati Uniti nel Mediterraneo. La difficoltà nel perseguire la politica neoatlantica risiedeva comunque nel fatto che un “minigollismo” italiano, ovvero la ricerca di un margine di autonomia e di un rango e un ruolo più importanti in campo internazionale, si collocava nel contesto politico-culturale di un Paese la cui classe politica e diplomatica, dopo la sconfitta nella Seconda guerra mondiale, aveva ripudiato la politica di potenza e con disagio parlava di interessi nazionali¹¹.

È tuttavia importante notare come, proprio dagli anni Cinquanta, anche grazie al fatto che il quadrante presentava una situazione politica e strategica non irrigidita in uno schema definito come quello continentale e offriva una qualche possibilità di azione autonoma, si iniziò a individuare, nel Mediterraneo, il cosiddetto “terzo cerchio” della politica estera italiana, accanto a quello atlantico ed europeo, cardini della politica estera del Paese dal Secondo dopoguerra. In tal senso va interpretata la nascita di organismi volti a coadiuvare i rapporti con i Paesi arabi, come l'Accademia del Mediterraneo, il Centro per le relazioni culturali italo-arabe e il Centro per la cooperazione mediterranea, strettamente legati al Ministero degli Esteri, e l'Associazione per il progresso e l'indipendenza dei popoli dei territori coloniali. L'Italia voleva non solo porsi come promotrice di nuovi modelli relazionali tra Paesi europei ed africani, ma

¹⁰ Nicolson, H. (1963). *Diplomacy* (3rd ed.). Oxford University Press.

¹¹ De Leonardis, M. (2014). *Guerra fredda e interessi nazionali: L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*. Rubbettino.

voleva anche assumere un ruolo guida nelle interazioni tra cultura occidentale e araba. Emblematico risulta essere l'intervento, nel settembre del 1951, alla Fiera del Levante di Bari, del sottosegretario agli Esteri Paolo Emilio Taviani, il quale parlò dell'Italia come di un «ponte naturale fra Occidente e mondo arabo»¹².

Su tali premesse, è possibile individuare le origini del concetto di “Mediterraneo allargato”: un termine inizialmente diffuso nell'ambito militare che, a partire dagli anni Ottanta, è entrato stabilmente nel lessico della politica estera italiana. Tale nozione emerge dalla necessità di circoscrivere uno spazio politico-economico e di sicurezza, il cui fulcro risieda nel bacino mediterraneo, ma che si presenti, allo stesso tempo, intrinsecamente connesso alle regioni circostanti, le quali ne condizionano profondamente le dinamiche interne. Questa vasta area si configura così come un *continuum* geopolitico e geoeconomico, all'interno del quale si sovrappongono e si intrecciano interessi strategici legati alla sicurezza, agli scambi commerciali e alle risorse energetiche¹³. Nella sua declinazione reale il Mediterraneo allargato identifica una regione articolata su tre direttrici principali: una orientata verso lo stretto del Bosforo e i Dardanelli, che collega l'Italia al Caucaso e all'Asia centrale; una seconda che, attraverso Gibilterra, la connette al Golfo di Guinea; e una terza direttrice che, attraverso il canale di Suez, la collega al Mar Arabico, una delle zone attualmente più critiche. In altre parole, con Mediterraneo allargato si intende quel quadrante che include l'Europa meridionale, le fasce settentrionali e subsahariane del continente africano, il Corno d'Africa e il Medio Oriente¹⁴.

Recentemente al concetto di Mediterraneo allargato è stata dedicata una notevole attenzione, tanto da essere stato richiamato in due importanti discorsi istituzionali: quello di insediamento dell'ex presidente del Consiglio Mario Draghi e quello del suo successore, il presidente Giorgia Meloni. Questo è dovuto non semplicemente agli eventi che hanno destabilizzato l'area¹⁵. Tali sconvolgimenti, infatti, sono solo gli indicatori più noti di una fase di forte instabilità che si protrae nella regione dal 2011, anno di inizio delle Primavere arabe.

¹² Taviani, P. E. (1951, settembre). Discorso alla Fiera del Levante. Bari, Italia; reperibile qui: [Aperta dal ministro Taviani la 33esima Fiera del Levante, a Bari. Annunciati i provvedimenti più recenti adottati dal governo per il Meridione. - Archivio storico Istituto Luce \(archivioluce.com\)](#)

¹³ De Pedys, A. (2024). Prefazione. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze: Competizione nel Mediterraneo allargato* (pp. 9-12). Luiss University Press.

¹⁴ Ministero della Difesa (2022). *Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo*.

¹⁵ Solo per citarne i principali: l'offensiva di Hamas contro Israele del 7 ottobre, la risposta militare dello Stato ebraico nella striscia di Gaza, gli scontri tra IdF e Hezbollah lungo il confine israelo-libanese, gli attacchi degli Houthi contro le navi cargo dirette verso il canale di Suez e la lunga scia di colpi di Stato nel Sahel

I due “vuoti” di potere

Il fenomeno trova la sua condizione permissiva innanzitutto a livello strutturale nel ritorno alla competizione tra grandi potenze¹⁶. Con moderato ritardo rispetto a quanto accaduto in altri quadranti, anche gli attori presenti in questa regione si trovano oggi a dover fare i conti con un mutato contesto politico-strategico, in cui al primato indiscusso degli Stati Uniti si è progressivamente sostituita una dinamica competitiva a cui partecipano anche altre potenze revisioniste geograficamente esterne alla regione, come la Repubblica popolare cinese e la Federazione russa¹⁷.

Convenzionalmente, l'inizio della crisi del primato degli Stati Uniti nel Mediterraneo allargato viene fatto corrispondere a quella fase, a cavallo tra gli anni Duemila e gli anni Dieci, in cui è divenuto evidente il pantano in cui erano incappate le missioni a guida americana in Afghanistan e in Iraq, con le Primavere arabe che travolgevano numerosi Paesi della regione come in un effetto domino¹⁸. In questo stesso momento, inoltre, l'amministrazione Obama ha maturato la scelta di una graduale riduzione degli impegni e delle risorse da destinare alla regione, in nome del ribilanciamento strategico verso il quadrante Indo-pacifico¹⁹. Come di sovente è avvenuto in concomitanza con altre fasi di instabilità dell'ordine internazionale, anche gli Stati Uniti hanno optato, da un lato, per una contrazione dell'esposizione internazionale rispetto al passato che fosse funzionale a evitare la “sovraestensione imperiale²⁰” e, dall'altro, a concentrare la propria attenzione contro il principale avversario strategico²¹,

¹⁶ Allison, G. (2018). *Destinati alla guerra: Possono l'America e la Cina sfuggire alla trappola di Tucidide?* (M. Zurlo, Trad.). Fazi Editore. (Opera originale pubblicata nel 2017 come *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?*).; Stent, A. (2019). *Putin's world: Russia against the West and with the rest*. Twelve.; Natalizia, G., Carteny, A., Termine, L., & Tosti Di Stefano, E. (2022). *Verso un nuovo concetto strategico Nato: Prospettive e interessi dell'Italia*. Edizioni Nuova Cultura.

¹⁷ Natalizia, G., & Termine, L. (2021). Tracing the modes of China's revisionism in the Indo-Pacific: A comparison with pre-1941 Shōwa Japan. *Italian Political Science Review*, 51, 83-99. <https://doi.org/10.1017/ipo.2021.8>

¹⁸ Stefanachi, C. (2017). *America invulnerabile e insicura. La politica estera degli Stati Uniti nella stagione dell'impegno globale: Una lettura geopolitica*. Vita e Pensiero Editrice.

¹⁹ Jones, C. A., & Guzansky, Y. (2019). *Fraternal enemies: Israel and the Gulf monarchies*. Hurst.; Natalizia, G. (2021). *Renderli simili o inoffensivi. L'ordine liberale, gli Stati Uniti e il dilemma della democrazia*. Carocci.

²⁰ Kennedy, P. (1999). *Ascesa e declino delle grandi potenze. Un classico del pensiero politico contemporaneo* (A. Cellino, Trad.). Garzanti. (Opera originale pubblicata nel 1987 come *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*).

²¹ Gilpin, R. (1989). *Guerra e mutamento nella politica internazionale* (L. Perrone Capano, Trad.). Il Mulino. (Opera originale pubblicata nel 1981 come *War and Change in*

individuato nella Repubblica popolare cinese (RPC)²².

Nonostante le missioni in Afghanistan e Iraq, le Primavere arabe, la minaccia dello Stato islamico e le migrazioni di massa, sin dall'inizio degli anni Dieci il Mediterraneo allargato ha subito una sostanziale periferizzazione nella prospettiva di Washington. Persino la sua componente mediorientale e nordafricana, che era stata al centro della *grand strategy* statunitense negli anni Duemila, ha perso centralità, al punto che gli interessi americani al suo interno non sono stati più definiti come “strategici” bensì “importanti”²³. Tanto l'amministrazione Obama, quanto quelle di Trump e Biden, infatti, hanno condiviso un nuovo approccio globale fondato sul *pivot to Asia*²⁴, sul taglio degli impegni non vitali e sulla richiesta di *burden sharing* ad alleati e *partner* regionali²⁵. La competizione nel Mediterraneo allargato, dunque, non appare tanto innescata dalla presenza di grandi potenze con volontà confliggenti, quanto dalle opportunità dischiuse dal vuoto di potere determinato dagli Stati Uniti nel tentativo di ridurvi progressivamente le responsabilità assunte e scaricare parte degli oneri del mantenimento dell'ordine su quegli attori locali con interessi maggiormente complementari ai loro. Nonostante la crescente esposizione, infatti, sia la Cina che la Russia dedicano alla regione, nella loro riflessione strategica, una posizione di basso profilo. Se Pechino ha conseguito l'obiettivo del ripristino delle relazioni diplomatiche tra Arabia Saudita e Iran, svolgendo quel ruolo di negoziatore un tempo monopolio degli Stati Uniti, e ha ottenuto l'ingresso di entrambe – oltre a quello dell'Etiopia – nel raggruppamento dei BRICS, si è defilata quando è deflagrato il conflitto tra Hamas e Israele, e si è limitata a declinare il suo ruolo come quello di “un Paese maggiore responsabile, che promuove la risoluzione di focolai internazionali e regionali” e che lavora per favorire “relazioni di buon vicinato attraverso il dialogo e la consultazione nonché a catalizzare un'ondata di riconciliazione nel Medio Oriente”²⁶. Più incisiva, Mosca è entrata *boots on the ground* in Siria già nel 2015, ha ottenuto in concessione la base militare navale di Tartus e, attraverso compagnie militari private a essa legate, ha sostenuto cambi di regime e disgregazioni di Stati in tutta la regione. Tuttavia, ufficialmente, vi persegue obiettivi prudenti come “stabilire un'architettura di sicurezza e cooperazione regionale sosteni-

World Politics).; Colombo, A. (2014). *Tempi decisivi: Natura e retorica delle crisi internazionali*. Feltrinelli.

²² White House (2015), National Security Strategy, [bit.ly/3UKIelZ](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/18/2015-national-security-strategy-report); Id. (2017), National Security Strategy; Id. (2022), National Security Strategy.

²³ White House (2010). *National Security Strategy*. [bit.ly/4edDEWi](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/18/2010-national-security-strategy-report).

²⁴ Clinton, H. (2011). America's Pacific century. *Foreign Policy*, 189, 56-63.

²⁵ White House. (2017). *National Security Strategy*.; Id. (2022). *National Security Strategy*.

²⁶ State Council of the People's Republic of China. (n.d.). *A Global Community of Shared Future*, p. 32.

bile e completa [...] basata sulla combinazione delle capacità di tutti gli Stati e delle alleanze interstatali della regione” e “aiutare a risolvere e a superare le conseguenze dei conflitti armati”²⁷.

Questa dinamica si ripercuote inevitabilmente sugli attori locali, che vengono chiamati a cimentarsi con un vero e proprio dilemma strategico – se e con chi schierarsi? – da cui dipende non solo la loro sicurezza nell'immediato, ma anche il loro *status* nel futuro ordine internazionale. In tal senso, il fattore tempo finisce per giocare un ruolo determinante. In presenza di uno scenario “fluido” – come quello attuale nel Mediterraneo allargato – le piccole e le medie potenze vedono assottigliarsi velocemente il loro spazio politico e – come già avvenuto durante la Guerra Fredda – rischiano di diventare il teatro di un confronto diretto o per delega tra le grandi potenze.

È, dunque, di fondamentale importanza comprendere a fondo le dinamiche e le conseguenze di ciò che può essere definito come un vuoto di potere interno al Mediterraneo allargato. Tale concetto si riferisce alla endemica fragilità degli Stati che popolano quest'area, i cui livelli di vulnerabilità possono essere rintracciati, in prima battuta, ad esempio, nei dati dello *State Fragility Index*²⁸. A sostegno della crescente importanza delle dinamiche domestiche nelle relazioni internazionali, questa problematica trova ampia attenzione anche nell'ultimo concetto strategico della NATO del 2022, il quale identifica chiaramente due principali tipologie di minacce. Da un lato, quelle poste dalle “grandi potenze”, come la Federazione Russa e la RPC, che sfidano gli interessi e i valori degli Stati membri dell'Alleanza atlantica; dall'altro, la crescente vulnerabilità degli Stati, che rappresenta un terreno fertile per l'insediamento di organizzazioni criminali e terroristiche. In tal senso, gli Stati fragili diventano oggetto di interferenze destabilizzanti e coercitive da parte di attori esterni che mirano a sfidare l'Alleanza, tra cui spiccano Russia, Cina e Iran. Questo tipo di ingerenze rischia di generare vantaggi strategici per le potenze rivali, aggravando ulteriormente il quadro geopolitico globale e rendendo ancor più complessa la gestione delle minacce emergenti nell'ambito della sicurezza internazionale. Proseguendo il ragionamento, ogni Stato coinvolto nelle dinamiche mediterranee presenta caratteristiche peculiari che contribuiscono a modellare un

²⁷ Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, cit., p. 27.

²⁸ Questo indice valuta la capacità, o in molti casi l'incapacità, dei governi di esercitare efficacemente il controllo sul proprio territorio, incarnando il celebre “monopolio della violenza fisica legittima” teorizzato da Max Weber. Esso rileva l'erosione della legittimità, del consenso e della fiducia che i cittadini ripongono nei confronti delle autorità statali, oltre a misurare la capacità o l'incapacità di tali governi di fornire servizi pubblici essenziali. Inoltre, l'indice esamina la difficoltà dei governi internazionalmente riconosciuti a rispettare gli impegni assunti in sede internazionale, compromettendo così la loro credibilità e affidabilità come interlocutori agli occhi della comunità internazionale.

mosaico complesso di instabilità e opportunità. L'interazione tra queste crisi endogene, unite alle dinamiche di influenza esterna, definisce la natura fluida e imprevedibile della regione.

L'Egitto, tradizionalmente considerato un pilastro di stabilità nel mondo arabo e potenza regionale del Mediterraneo, ha subito significative trasformazioni dal 2011. Le rivolte popolari che portarono alla caduta di Hosni Mubarak dopo trent'anni di regime autoritario avviarono un processo di destabilizzazione politica. L'elezione di Mohamed Morsi nel 2012 segnò una breve fase di dominio della Fratellanza Musulmana, conclusa dal colpo di Stato militare del 2013 guidato da Abdel Fattah al-Sisi. Sebbene al-Sisi abbia consolidato il potere tramite la repressione dell'opposizione e il rafforzamento delle forze armate, il Paese affronta ancora gravi sfide, tra cui la debolezza economica, con disoccupazione giovanile e povertà crescenti, e la dipendenza dagli aiuti esterni, soprattutto da Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. La lotta al terrorismo, in particolare nella penisola del Sinai, e la gestione della sicurezza interna hanno consumato risorse essenziali, limitando le riforme necessarie e riducendo l'influenza regionale dell'Egitto²⁹.

A differenza dell'Egitto, l'Arabia Saudita ha avviato un deciso processo di consolidamento della propria influenza nel Mediterraneo allargato e nel mondo arabo-islamico, sotto la guida del principe ereditario Mohammed bin Salman (MBS). La *Vision 2030*, lanciata nel 2016, mira a diversificare l'economia, ridurre la dipendenza dal petrolio e promuovere settori strategici come tecnologia, turismo ed energie rinnovabili, accompagnando tali trasformazioni con la modernizzazione dello Stato e la riduzione del potere delle élite religiose ultraconservatrici. In politica estera, il Regno ha adottato un approccio interventista, evidente nell'impegno militare in Yemen, che però ha palesato i limiti militari sauditi e generato critiche per violazioni dei diritti umani. Contemporaneamente, la diplomazia di Riad ha stretto nuove alleanze, come gli Accordi di Abramo con Israele, suscitando reazioni discordanti nel mondo arabo. La politica saudita si colloca così in un delicato equilibrio tra innovazione e tradizione, modernizzazione economica e mantenimento delle storiche alleanze, in un contesto regionale segnato da profonde divisioni politiche e sociali³⁰.

L'Iran, attore centrale nel Mediterraneo allargato e nel Medio Oriente, è stato fortemente influenzato dalle sanzioni internazionali e dalle tensioni con gli Stati Uniti, ha adottato una politica estera pragmatica, ma assertiva. Le sanzioni, in particolare l'embargo petrolifero e le restrizioni finanziarie, ne hanno

²⁹ Resta, V. (2024). *Il rilancio della leadership regionale egiziana tra vecchie e nuove sfide*. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze* (pp. 85-92). Luiss University Press.

³⁰ Ricci, A. (2024). *La nuova mappa del Medio Oriente. Il ruolo dell'Arabia Saudita*. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze* (pp. 93-100). Luiss University Press.

devastato l'economia, causando il crollo della valuta, inflazione e proteste anti-governative. Nonostante le crisi interne, Teheran ha perseguito una strategia di *proxy warfare*, sostenendo gruppi armati in Siria, Libano, Iraq e Yemen, estendendo così la sua influenza geopolitica senza impegni militari diretti. Questo approccio ha inasprito i rapporti con l'Arabia Saudita, Israele e Stati Uniti, che vedono l'Iran come una minaccia alla stabilità regionale. Internamente, la politica iraniana è segnata dalla competizione tra conservatori, che propendono per un'espansione aggressiva, e riformisti, orientati verso riforme economiche e distensione diplomatica. Tale dualismo evidenzia le difficoltà del regime nel bilanciare ambizioni regionali e pressioni domestiche, nonché il rischio una crisi politica più ampia³¹.

Sotto la guida di Recep Tayyip Erdoğan, la Turchia ha adottato una politica estera assertiva volta a consolidare il suo ruolo di potenza regionale. Le ambizioni neo-ottomane di Erdoğan si manifestano nella dottrina della "Patria Blu" (*Mavi Vatan*), che rivendica una sovranità estesa nel Mediterraneo orientale e nel Mar Egeo, provocando tensioni con Grecia e Cipro. Ankara ha, inoltre, sostenuto attivamente il Governo di Accordo Nazionale di Tripoli nel conflitto libico, in opposizione alle forze di Haftar, appoggiate da Egitto, Emirati Arabi Uniti e Russia. Tuttavia, la politica estera turca incontra ostacoli internazionali, con il peggioramento delle relazioni con gli alleati NATO e l'isolamento diplomatico dovuto alle dispute nel Mediterraneo orientale e all'interventismo in Siria. I rapporti con la Russia, pur pragmatici, restano instabili, con contrasti su Siria e Caucaso meridionale. Sul piano domestico, la Turchia è afflitta da una grave crisi economica, con inflazione elevata, svalutazione della lira e disoccupazione, che alimentano il malcontento popolare e mettono a rischio la stabilità del governo di Erdoğan, nonostante il suo crescente autoritarismo e la repressione dell'opposizione. In tal senso, la persistente fragilità economica e il crescente malcontento sociale rischiano di limitare la capacità della Turchia di sostenere una politica estera espansionista nel lungo periodo³².

Israele occupa una posizione geopolitica unica nel Mediterraneo allargato, come potenza tecnologica e militare con stretti legami con l'Occidente, pur essendo circondato da Stati arabi e attori non statali ostili. Negli ultimi anni, ha visto un netto miglioramento delle relazioni con alcuni Paesi arabi grazie agli Accordi di Abramo, che hanno normalizzato i rapporti diplomatici con Emirati

³¹ Zacchi, L., & Piccinini, A. (2024). *I dilemmi dell'Iran nel Medio Oriente post-americano. Tra politiche revisioniste e tentativi di cooperazione*. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze* (pp. 101-108). Luiss University Press.

³² Rascaglia, N. (2024). *L'evoluzione della politica estera turca nel quadro della competizione tra grandi potenze*. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze* (pp. 109-116). Luiss University Press.

Arabi Uniti, Bahrein e Marocco, aprendo nuove opportunità di cooperazione economica e militare e rafforzando l'alleanza con gli Stati Uniti. Tuttavia, le sfide interne restano significative, in particolare per quanto riguarda il conflitto palestinese. Le tensioni con Hamas nella Striscia di Gaza, le espansioni degli insediamenti nei territori occupati e l'assenza di un processo di pace concreto continuano ad alimentare un ciclo di violenza che minaccia la stabilità interna. Pur mantenendo una solida capacità militare e tecnologica, Israele deve bilanciare le esigenze di sicurezza interna con l'espansione delle relazioni diplomatiche nel mondo arabo, trovandosi a gestire un delicato equilibrio tra deterrenza militare e diplomazia regionale, che limita il suo ruolo come attore stabilizzatore nel Mediterraneo allargato³³.

La Libia incarna la frammentazione e l'instabilità che caratterizzano il Mediterraneo allargato. Dalla caduta di Gheddafi nel 2011, il Paese è precipitato in una guerra civile, con il territorio diviso tra governi rivali, milizie locali e potenze straniere in lotta per il controllo delle risorse petrolifere e delle rotte migratorie. L'assenza di un'autorità centrale ha favorito l'intervento di attori esterni come Turchia, Russia, Egitto ed Emirati Arabi Uniti, ciascuno dei quali supporta fazioni locali per avanzare i propri interessi. Nonostante gli sforzi diplomatici, come l'Accordo di Skhirat del 2015 e varie conferenze internazionali, il conflitto persiste, con il Paese diviso tra il Governo di Accordo Nazionale a Tripoli e le forze del generale Haftar che controllano la Libia orientale. La Libia è inoltre diventata un *hub* per le rotte migratorie verso l'Europa, intensificando le tensioni con l'Unione Europea. L'incapacità di stabilizzare il Paese costituisce delle principali sfide per l'intera regione, con implicazioni globali per la sicurezza energetica e la gestione delle migrazioni³⁴.

Il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo allargato

L'Italia si trova oggi a un crocevia strategico, dovendo compiere alcune scelte cruciali per gli anni avvenire. Ciò è particolarmente vero nel contesto del Mediterraneo allargato, una regione che, per la sua rilevanza geoeconomica e securitaria, rappresenta una priorità imprescindibile per la politica estera di Roma. Pur priva di un documento organico di sicurezza nazionale³⁵, l'Italia ha

³³ Baldelli, P., & Chevron, F. (2024). *Il rapporto tra Israele e le grandi potenze alla prova della guerra di Gaza*. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze* (pp. 117-124). Luiss University Press.

³⁴ Profazio, U. (2024). *Opportunità e criticità nel Mediterraneo. Le grandi potenze e il puzzle libico*. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze* (pp. 135-142). Luiss University Press.

³⁵ Sullivan, J. (2023). The sources of American power: A foreign policy for a changed world. *Foreign Affairs*, 102(6), 8-29.

avviato un processo di graduale riallineamento strategico volto a rispondere alle dinamiche di un ordine internazionale sempre più frammentato e dominato dalla competizione tra grandi potenze. Tale processo si è concretizzato – a un livello di astrazione strutturale, da un lato, nel sostegno fornito all'Ucraina nella guerra contro Mosca e nella drastica riduzione della dipendenza dalle forniture energetiche russe; dall'altro, nell'adozione di un atteggiamento più prudente nei confronti della Cina, che si è tradotto, ad esempio, nella partecipazione al *Global Combat Air Programme* e nel rafforzamento dei rapporti bilaterali con Tokyo, come testimoniato dall'evoluzione dei legami a partenariato strategico e dal mancato rinnovo del *Memorandum of Understanding* del 2019 con Pechino³⁶.

In tal senso, le scelte strategiche dell'Italia si inscrivono in un quadro più ampio, caratterizzato dalla crescente richiesta di *burden sharing* avanzata dagli Stati Uniti. Come è noto, da almeno un decennio, Washington sollecita i propri alleati a condividere maggiormente il peso della sicurezza internazionale, spingendo Roma a incrementare il proprio impegno nelle aree d'interesse prioritario per la sua politica estera. Il mutamento dei rapporti di forza sul piano politico-securitario, inoltre, si interseca con i cambiamenti che coinvolgono dimensioni un tempo ritenute neutrali, ma che ora sono al centro di un processo di *weaponization*. Sul piano globale e regionale, infatti, si assiste alla frammentazione della globalizzazione economica e ad una riorganizzazione della connettività globale che disegna nuove geometrie. Similmente, non va trascurata la dinamica della transizione energetica, di cui molti attori mediorientali, per necessità o opportunità, si stanno rendendo protagonisti.

Pertanto, il Mediterraneo allargato si configura come un fulcro ineludibile della proiezione estera italiana, un'area in cui convergono interessi economici, commerciali e strategici di primaria importanza per il Paese. In particolare, la sicurezza delle rotte marittime attraverso i principali *choke points*, come Bab al-Mandab, Suez e Hormuz, è essenziale per il funzionamento dell'economia italiana, fortemente dipendente dalle esportazioni e dall'approvvigionamento energetico³⁷. Gli eventi più recenti hanno confermato la centralità della libertà di navigazione per la stabilità economica dell'Italia, con ripercussioni dirette sui porti nazionali, che rischiano di essere progressivamente marginalizzati in favore di quelli atlantici³⁸. In tal senso va interpretato l'attivismo di Roma nel proteggere il traffico mercantile italiano, cercando di garantire la sicurezza del-

³⁶ Mazziotti di Celso, M. (2023). Limiti e ambizioni della Difesa italiana nell'Indo-Pacifico. In L. Termine & A. Dell'Era (Eds.), *Strategie di collegamento dell'Indo-Pacifico al Mediterraneo allargato: La prospettiva dell'Italia oltre il corridoio IMEC* (pp. 30-35). Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento.

³⁷ Diodato, E., & Marchetti, R. (2023). *Manuale di politica estera italiana*. Il Mulino.

³⁸ Crosetto, G. (2024, 1 febbraio). *Audizione sul Mar Rosso alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati*. <https://webtv.camera.it/>

le rotte marittime cruciali per l'approvvigionamento energetico e il commercio internazionale nel Mar Rosso³⁹.

Parallelamente alle questioni economiche, il Mediterraneo allargato rappresenta una sfida securitaria complessa e multiforme per l'Italia. Le fragilità interne dei Paesi della regione, in particolare del Nord Africa e del Sahel, si combinano con la crescente instabilità politico-sociale, generando una situazione di endemica destabilizzazione che minaccia direttamente la sicurezza nazionale italiana. Il fenomeno migratorio, in particolare nelle sue componenti irregolari, continua a costituire un fattore di tensione che richiede una gestione oculata e multilivello. Al contempo, l'instabilità interna dei regimi nordafricani e saheliani espone questi Paesi a influenze esterne, in particolare da parte di attori revisionisti come la Russia, la Cina e l'Iran, che sfruttano le vulnerabilità locali per consolidare la propria presenza nella regione⁴⁰. Questo scenario, caratterizzato da una crescente interconnessione tra le dinamiche locali e globali, obbliga l'Italia a riconsiderare il proprio ruolo di media potenza e a ridefinire le proprie priorità strategiche in chiave sia regionale che transregionale.

Nel tentativo di rispondere a queste sfide complesse, l'Italia ha incrementato la propria presenza nel Mediterraneo allargato attraverso una serie di iniziative diplomatiche, militari e commerciali. Il varo del Piano Mattei, sotto la guida del governo Meloni, costituisce un elemento chiave di questa nuova strategia. Tale piano, che si inserisce nel solco tracciato dalla Strategia di Sicurezza per il Mediterraneo del governo Draghi⁴¹, è concepito per rafforzare i legami tra l'Italia e i Paesi africani, con l'obiettivo di stabilizzare la regione e promuovere una cooperazione economica fondata su una logica di partenariato strategico. Oltre a rappresentare una risposta alle crescenti sfide di sicurezza, il Piano Mattei offre all'Italia un'opportunità per consolidare il proprio ruolo di *leadership* nel Mediterraneo, integrando la dimensione economica con quella geopolitica e militare⁴².

Questo attivismo italiano nel Mediterraneo allargato non si limita tuttavia alla sola dimensione regionale. Esso risponde anche alle pressioni internazionali, in particolare alla richiesta americana di un maggiore coinvolgimento degli alleati europei nella gestione delle crisi internazionali. La guida del G7 nel

³⁹ *ibidem*

⁴⁰ Mazziotti di Celso, M., & Tosti Di Stefano, E. (Eds.). (2023). *Oltre il trattato del Quirinale: Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*. Edizioni Nuova Cultura.

⁴¹ Crosetto, G. (2024, 1 febbraio). *Audizione sul Mar Rosso alla Commissione Difesa della Camera dei Deputati*. <https://webtv.camera.it/>

⁴² Mazziotti di Celso, M. (2024). Mediterraneo chiama Roma: L'Italia alla prova della sua identità marittima. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze: Competizione nel Mediterraneo allargato* (pp. 73-84). Luiss University Press.

2024 rappresenta, in tal senso, un'occasione cruciale per Roma per ottenere il riconoscimento internazionale del Piano Mattei e per rafforzare la propria posizione come *partner* privilegiato degli Stati Uniti nel Mediterraneo⁴³. Questo approccio, che richiama a pieno titolo gli echi del neoatlantismo, mira a consolidare l'Italia come attore centrale nel Mediterraneo allargato, mantenendo al contempo una certa autonomia strategica nel rapporto con Washington. Se da un lato è prevedibile che il Piano possa ottenere l'appoggio di alcuni alleati, come è già avvenuto con la Germania, dall'altro potrebbe incontrare resistenze da parte della Francia, storicamente legata alle dinamiche africane, ma ora impegnata in una progressiva riduzione della propria presenza nella regione⁴⁴.

In definitiva, l'Italia si trova a operare in un contesto di crescente complessità, caratterizzato sia da un vuoto di potere esterno, derivante dal disimpegno progressivo degli Stati Uniti nella regione, sia da un vuoto di potere interno, alimentato dalle fragilità strutturali dei regimi nordafricani e saheliani. Questi vuoti hanno offerto all'Italia una finestra di opportunità per riaffermare il proprio ruolo di media potenza e per consolidare la propria posizione nel Mediterraneo allargato. Il Piano Mattei, in tal senso, non solo costituisce una risposta alle esigenze di stabilizzazione della regione, ma rappresenta anche uno strumento fondamentale per rafforzare il profilo internazionale dell'Italia e per declinare un nuovo protagonismo in linea con le richieste di *burden sharing* avanzate dagli Stati Uniti. Questo approccio, sembra permette all'Italia di agire in maniera più assertiva nel Mediterraneo, garantendo al contempo la continuità con il proprio storico allineamento atlantico, ma con una maggiore capacità di manovra autonoma rispetto al passato⁴⁵.

⁴³ ISPI. (2024). L'effetto degli attacchi Houthi sul Mar Rosso. *ISPI*. Disponibile su <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/gli-attacchi-degli-houthi-hanno-gia-sconvolto-il-commercio-mondiale-160180>

⁴⁴ Mazziotti di Celso, M., & Tosti Di Stefano, E. (Eds.). (2023). *Oltre il trattato del Quirinale: Le relazioni italo-francesi alla prova dei mutamenti politico-strategici in Europa*. Edizioni Nuova Cultura.

⁴⁵ Mazziotti di Celso, M. (2024). Mediterraneo chiama Roma: L'Italia alla prova della sua identità marittima. In P. Baldelli, R. Ferrara, & G. Natalizia (Eds.), *Ritorno al gioco delle grandi potenze: Competizione nel Mediterraneo allargato* (pp. 73-84). Luiss University Press.

Il Piano Mattei e il ruolo dell'Italia nell'UE: una strategia per rafforzare la cooperazione euromediterranea

Marcello Ciola*

In Africa settentrionale fino alla fascia subsahariana, la strategia del Piano Mattei si scontra con due situazioni sfavorevoli: la prima è la presenza di competitori esteri che, oltre a non essere favorevoli all'iniziativa italiana, sono anche più assertivi e, talvolta, aggressivi nel loro approccio alle relazioni bilaterali nel continente, e la seconda è legata ai fallimenti della politica estera “europea” o, meglio, di alcuni attori europei¹, che hanno compromesso in parte la reputazione di tutta l'UE e dei suoi Stati membri. All'interno di questo contributo si analizzeranno entrambe le fattispecie, concentrandosi più sulla seconda per tentare di delineare una strategia italiana che possa contribuire non solo alla prosperità regionale e nazionale ma anche al rafforzamento della reputazione europea nell'area, evitando alcuni errori del passato recente.

Superare il concetto di “Mediterraneo allargato”: recuperare il concetto di “euromediterraneo”

Il concetto di Mediterraneo allargato è un concetto piuttosto “elastico”, nel senso che può essere interpretato in maniera anche parecchio differente a seconda dei contesti e delle culture che lo utilizzano. Come menzionato in alcuni saggi di questa raccolta, politicamente, il Mediterraneo allargato può essere ascrivibile negli interessi politici dei paesi che vi operano politicamente, per esempio, comprendendo un'area che può arrivare fino al Caucaso e all'Iran.

Se si adotta un approccio geografico per poi mutuarlo sulla politica, il risultato non varierebbe di molto, e anzi complicherebbe l'individuazione di un'interpretazione univoca del concetto. Infatti, il Mediterraneo è sicuramen-

* Docente in Storia delle istituzioni politiche, Università degli Studi Guglielmo Marconi.

¹ Principalmente Francia e Regno Unito, quest'ultimo oramai uscito dall'Unione Europea qualche anno fa.

te geograficamente collocabile nell'area che comprende i paesi della sponda Nord, Sud e orientale del bacino omonimo. Però, proprio quest'ultimo concetto, di "bacino idrico" implica geograficamente tutte quelle acque (e relativi bacini) che confluiscono nel corpo idrico ricettore (in questo caso, il Mar Mediterraneo). Dunque, talvolta si allarga il Mediterraneo geografico ai bacini dei fiumi che vi affluiscono, con la conseguenza (politica) che i paesi sul cui territorio scorrono quei fiumi ricadono infine nell'area del Mediterraneo allargato. Anche l'inclusione – o meno – dei "bacini fratelli" del Mar Rosso e del Mar Nero porta con sé grandi implicazioni nel discorso politico. Si capisce che se ci si rifà al metodo geografico, il Mediterraneo allargato può facilmente raggiungere dimensioni che vanno molto al di là dei paesi che vi si affacciano, andando a comprendere molti Stati asiatici ma anche nordeuropei², i paesi della penisola araba e quelli del Corno d'Africa.

Non si mette in dubbio che l'Italia abbia degli interessi anche in queste nazioni ma per fare chiarezza sul Piano Mattei sarebbe probabilmente più utile recuperare il concetto di "euromediterraneo" anche per una questione di interessi politici.

Il concetto di euromediterraneo può certamente presentare delle problematiche molto simili rispetto a quello di Mediterraneo allargato se inserito nelle narrazioni politiche di decisori o commentatori, ma esso ha una base giuridica che risale al processo di Barcellona del 1995 e che si è evoluto col tempo fino ai giorni nostri. Difatti, questo indica inizialmente solo i paesi della sponda africana e mediorientale che si affacciano sul Mediterraneo più i paesi membri dell'UE, poi a questo elemento giuridico se ne aggiunge uno più "tecnico" che include anche quei paesi africani subito attigui a quelli della sponda Nord coinvolti in progetti o missioni dell'UE e infine, arrivando al giorno d'oggi, anche quelli coinvolti nell'enorme progetto Global gateway³ – che ha come obiettivo quello di contrastare il progetto Belt and Road cinese e che pone un'attenzione particolare al continente africano. In questa declinazione, il concetto di euromediterraneo ricopre un'area che sebbene molto estesa – potenzialmente su quasi tutto il continente africano – rimane ben identificabile e circoscritta, dando una connotazione di *comprehensiveness* necessaria non solo per le aspirazioni del Piano Mattei ma anche per inserire questo ambizioso progetto del governo italiano in un contesto più ampio sia in termini di attori coinvolti che di tematiche su cui sviluppare la cooperazione con i nostri partner – europei e non.

² In quanto non solo il Mar Nero è collegato al Mar Caspio attraverso il canale Volga-Don, ma questo è anche connesso al Mar Bianco attraverso il Volga e il Suchona e al Mar Baltico attraverso il Volga e i canali del Volga.

³ Per un elenco esaustivo dei paesi dell'Africa subsahariana coinvolti nel Global Gateway e dei progetti dedicati, consultare la pagina: https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/ed505ccf-18ef-4fe9-816b-587d28f10633_en?filename=info-graphics-global-gateway-flagship-projects-2023-2024-eu-africa_en.pdf.

Affrontare la “concorrenza” nel contesto euromediterraneo: con quali strumenti?

Come accennato, l'Italia e l'UE si trovano nella condizione di dover competere con attori globali, come Russia⁴ e Cina, o regionali, come la Turchia e i paesi del Golfo, che stanno cercando di imporre la propria influenza su alcuni partner storicamente vicini al vecchio continente attraverso strategie molto diverse rispetto ai metodi della condizionalità occidentale⁵. Difatti, tali metodi sfruttano il malcontento dovuto da un lato proprio al principio di condizionalità, giudicato spesso troppo severo dagli attori della sponda Sud del Mediterraneo – quasi un'ingerenza nei loro affari interni – e, dall'altro, a un supposto “sfruttamento” neocoloniale dei loro sistemi economici, finanziari e industriali.

Sfruttando l'insorgenza del terrorismo islamico nella regione, la Russia sta favorendo la destabilizzazione politica e i cambi di regime che possano portare risultati a suo favore⁶. In questo scenario la Russia si auto-erge come garante della sicurezza di questi paesi attraverso *proxies* o unità inquadrare all'interno dell'Esercito russo (gli Africa Korps). La Cina interviene con enormi investimenti finanziari (a fondo perduto) per la ricostruzione infrastrutturale e lo sfruttamento delle risorse minerarie. Mentre la Turchia e i paesi del Golfo tendono ad avere un approccio più “onnicomprensivo” mischiando investimenti economici ad aiuti militari e influenza diplomatica⁷. Queste strategie presentano risultati talvolta molto ambigui: da un lato garantiscono ai competitor dell'UE la presenza in questi paesi a scapito di quella “occidentale” ma dall'altro non assicurano ai paesi del continente africano né un miglioramento dal punto di vista del controllo dell'insorgenza dei gruppi terroristi⁸ né una strategia a lungo termine che consenta ai governi di costruire un mercato interno, un sistema infrastrutturale e istituzionale sostenibile e durevole nel medio lungo periodo che possa portare a una piena autonomia politica ed economica

⁴ La Federazione russa rientra in questo genere di attori globali semplicemente per motivazioni storiche e per via della sua deterrenza nucleare; in verità la sua potenza, già dagli anni '90 è di molto ridimensionata dimostrando sul campo, a partire dall'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022, che in realtà le sue capacità convenzionali effettive sono del tutto inadeguate a ricoprire il ruolo di potenza globale.

⁵ Anche gli Stati Uniti rappresentano un competitor sullo scacchiere mediterraneo, ma questa concorrenza è meno temibile per due fattori: il primo è che sono un alleato dell'UE e il secondo è il loro desiderio di disimpegno da questo quadrante per favorire un maggiore *burden sharing* europeo nell'area.

⁶ Scaturite da questa instabilità, le giunte militari istauratesi in Africa occidentale sono praticamente tutte filo-Mosca e antioccidentali (soprattutto contro Francia e Stati Uniti).

⁷ Tutti questi aspetti sono meglio affrontati nel capitolo di G. Natalizia e [altro autore].

⁸ Al contrario, la situazione nel Sahel occidentale è nettamente peggiorata da quando Stati Uniti e Francia hanno abbandonato il territorio.

o, ancora meglio, verso un sistema politico-economico-sociale autenticamente “africano” che non debba fare affidamento sugli aiuti esteri. Al contrario, la loro presenza e i loro metodi causano un aumento della corruzione (legata all’imbonimento e al controllo delle élites politiche sempre meno democratiche – d’altronde si tratta spesso di giunte militari) e l’aumento di dinamiche di dipendenza verso asset, tecnologie e finanziamenti esteri che non solo nel medio periodo non lasciano nulla alla popolazione ma che inaridiscono ancora di più il tessuto economico di questi paesi.

Chiaramente l’Italia non può competere da sola con questa situazione e deve necessariamente fare affidamento all’UE e agli Stati membri per attuare una strategia che possa risultare efficace. L’obiettivo di quest’ultima è chiaro e condiviso dalla maggior parte degli attori italiani ed europei: non si può abbandonare quest’area d’interesse; bisogna perseverare, conservando le posizioni di vantaggio che l’Italia e l’UE hanno assunto in particolari contesti e paesi africani, possibilmente costruendone delle nuove.

Più complesso è trovare un accordo su come arrivare a questo obiettivo. Se si ragiona in termini dei costi politici, diplomatici ed economici che l’occidente sta subendo e dei benefici per i nostri concorrenti globali o regionali, è quasi “logico” pensare che sia necessario un adeguamento della nostra strategia a quella dei nostri concorrenti in quanto apparentemente più efficace rispetto a quella europea. Si tratterebbe di un ventaglio di possibilità che va dallo stanziamento di aiuti a fondo perduto fino a un abbandono completo del principio di condizionalità passando per il rinforzo e l’utilizzo in determinati contesti di una *force de frappe* europea che sia ben più consistente rispetto ai Battle Group oggi esistenti. Sebbene questa *stance* possa sembrare la più immediata e “logica” per ottenere risultati nel breve-medio periodo, questa mostra non pochi punti critici che è possibile raggruppare in due categorie, una interna e una esterna.

Il primo punto a sfavore di questa tesi è che si andrebbe a competere con mezzi e metodi con cui i competitor hanno molta più esperienza rispetto soprattutto all’Unione Europea. Difatti, a parte l’eccezione francese, i paesi dell’Unione e l’UE intesa come entità sovranazionale non hanno una dimestichezza comparabile a quella russa nell’utilizzare le forze armate con una così grande facilità – anche per questioni normative che saranno discusse successivamente. Al di là di operazioni di *peacebuilding* o *peacekeeping*, l’UE è restia al dispiegamento di forze armate al fine di sostenere un governo specifico⁹ o anche con l’obiettivo di mettere o mantenere “un piede sul terreno” del paese partner. Lo

⁹ Si ribadirà anche dopo, l’UE è neutrale nei confronti degli attori ma non nei confronti dei principi o valori politici che ispirano la sua politica estera, per cui in rare occasioni l’uso della forza è appoggiato a sostegno di un attore politico che, secondo la narrativa europea, sta rappresentando o difendendo questi valori o principi.

stesso ragionamento vale anche per la disponibilità finanziaria a “fondo perduto”: sempre per ragioni normative, l'UE non dispone – o non vuole utilizzare – di risorse finanziarie a tale scopo. Se l'Unione dovesse adattarsi agli stessi metodi dei suoi concorrenti, inoltre, ci sarebbe un danno d'immagine notevole in quanto vorrebbe dire porsi in aperto contrasto con quell'idea (e retorica per certi versi) di potenza di pace e neutrale (rispetto agli attori ma non rispetto ai principi) con cui si autoidentifica l'UE nella sua azione esteriore.

Quest'ultima considerazione porta il discorso al secondo punto critico: la costruzione intrinseca del sistema europeo attorno a determinati modelli normativi porta con sé molte conseguenze anche dal punto di vista della governance interna ed esterna sulle questioni di politica estera che, naturalmente, hanno un impatto anche sull'azione del governo italiano in Africa. In poche parole, per gli stessi valori che hanno mosso il processo di integrazione interna e che guidano parimenti l'azione esteriore europea¹⁰, non solo l'UE – e i suoi Stati membri – devono evitare il più possibile l'uso diretto della forza ma devono anche orientare la loro azione esteriore alla promozione di valori come la democrazia, lo Stato di diritto, la stabilità, l'autonomia, il rispetto dei diritti umani etc. Per fare questo, l'UE necessita di una politica estera sostanzialmente orientata ai valori più che agli interessi¹¹ che, attraverso politiche di lungo periodo, possa portare alla proliferazione di sistemi economici e istituzionali stabili, autonomi e prosperi a vantaggio innanzitutto delle società civili locali, poi delle loro élites economiche e politiche, infine, delle buone relazioni con il tessuto economico, sociale e politico europeo. Migliorare le condizioni interne di questi paesi, come anche previsto dal Piano Mattei, è dunque una condizione imprescindibile dell'approccio dell'UE tout court ma anche per la realizzazione degli interessi italiani nella regione – per esempio, come detto dal presidente Giorgia Meloni, per creare quelle condizioni di “non migrazione” necessarie a diminuire l'instabilità dovuta ai flussi migratori incontrollati. Come si migliorano queste condizioni interne è presto detto: la condizionalità. La stessa condizionalità che, però, non piace a molti dei governi africani che preferirebbero vedere una pioggia di aiuti senza alcun tipo di restrizione o controllo sul loro utilizzo.

L'UE e i partner africani sanno che il principio di condizionalità è da “migliorare” e da rendere più flessibile, però comprendere il come migliorarlo, a beneficio anche del raggiungimento degli obiettivi del Piano Mattei, è più

¹⁰ Vedasi gli articoli 2, 3 comma 5 e 21 del Trattato sull'Unione Europea.

¹¹ Si tratta di un'enorme semplificazione, in realtà la promozione dei valori dell'UE rappresenta un interesse non solo a carattere normativo ma anche pratico: in estrema sintesi, la promozione di determinati modelli e l'adozione di questi all'interno del sistema istituzionale e sociale dei paesi partner, nell'immaginario europeo, garantirebbe regimi più stabili e prosperi dal punto di vista della società civile, dello sviluppo e delle buone relazioni economiche e politiche.

complesso e, ad avviso di chi scrive, necessita di una riflessione più precisa da un lato sul funzionamento e le criticità dell'approccio europeo, dall'altro su come il Piano Mattei si interfaccia con questo e, infine, su come l'Italia può cercare di "guidare" o rendersi utile al cambiamento in UE e in tutta l'area euromediterranea.

La duplice eclissi dell'azione esteriore dell'UE: il paradosso dell'*internal foreign policy* e la "cacofonia strategica"

Il concetto di "autonomia strategica" per l'Europa elaborato dal presidente francese Emmanuel Macron nel 2017 alla Sorbona e rinnovato nel 2024¹² è oramai noto. Il presidente francese teorizzava e auspicava un'Europa più geopolitica, sovrana e democratica che guardasse con maggiore apprensione al di fuori dei propri confini, adottando un atteggiamento più deciso sulla scena internazionale. Secondo l'inquilino dell'Eliseo, questa *stance* scongiurerebbe il rischio per l'Unione di essere "schiacciata" dall'emergere di nuovi attori economici e (geo)politici internazionali e regionali. Questa visione, confermata nel 2024 non solo da Macron ma anche da altri illustri esponenti politici europei e nazionali¹³, si scontra con la realtà europea, entrata in un circolo vizioso che può portare alla "castrazione" di questi buoni propositi condivisi da una buona parte della politica dei 27. Questa realtà può essere identificata con la cosiddetta ossessione per l'*internal foreign policy*¹⁴. Questa ossessione porta le istituzioni europee a concentrarsi principalmente sul controllo, la promozione e l'incoraggiamento delle pratiche di governance interna europea, anche in ambito di sicurezza e difesa, creando un effetto a catena che, come detto, castra la proiezione esterna dell'UE con l'intento, al contrario, di favorirla. Il

¹² Nel discorso del 2017, la partnership con i paesi dell'Africa rappresentava uno dei pilastri dell'Europa "geopolitica" macroniana. Un elemento di interessante continuità con il Piano Mattei del governo di Giorgia Meloni.

¹³ Due esempi nazionali sono Enrico Letta per quanto riguarda la sua relazione concentrata però sul tema dell'economia, del commercio e della finanza e Mario Draghi in una prospettiva di più ampio respiro. Cfr. Dario Prestigiacomo, "La "missione" di Mario Draghi ed Enrico Letta per salvare l'Europa (dai nazionalismi)", in *Europa Today*, 17 aprile 2024. <https://europa.today.it/unione-europea/missione-letta-draghi-salvare-europa.html>. Per il rapporto integrale di Draghi consultare il seguente link: "Ecco cosa contiene nel dettaglio il rapporto di Draghi sulla competitività per "salvare l'Europa"", in *Rai News*. <https://www.rainews.it/articoli/2024/09/ecco-cosa-contiene-nel-dettaglio-il-rapporto-di-draghi-sulla-competitivita-per-salvare-leuropa-ffde1b8c-bcd8-4dff-a84c-64b40d5b8099.html>.

¹⁴ La *internal foreign policy* in letteratura scientifica politologica indica le relazioni interne tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni europee in ambiti di competenza e interesse dell'Unione.

meccanismo che si costruisce è molto semplice¹⁵: concentrandosi sui processi di cooperazione interna, l'UE sostiene principalmente progetti di *capacity building* interstatali che creano le condizioni di cooperazione tra gli attori europei (industriali, politici e militari) ma che sostanzialmente al di là di rafforzare gli strumenti a disposizione e la cooperazione tra gli Stati in materia di sicurezza e difesa, non producono alcun output diretto sulle capacità esterne dell'Unione e anche dei singoli Stati membri; questo ha come conseguenza che, quando si presenta una crisi internazionale maggiore in cui l'Unione è coinvolta direttamente (per esempio, la crisi migratoria o instabilità diffusa nel Mediterraneo) o indirettamente (come l'invasione russa dell'Ucraina), questa non ha praticamente mezzi adatti per farvi fronte – se non l'impiego della leva finanziaria (sanzioni ma non solo). Bruxelles si ritrova quindi nella condizione di “delegare” anche informalmente agli Stati membri l'impiego di hard power in contesti di crisi maggiori limitandosi, talvolta, a un ruolo di coordinatore o facilitatore o, nel migliore dei casi, finanziatore delle iniziative minilaterali¹⁶. Sebbene la politica estera degli Stati membri sia considerata, di riflesso, politica estera dell'Unione in quanto si iscriverebbe in un sistema di valori e obiettivi comuni, questa non sempre porta a risultati coerenti sia sul piano interno che su quello esterno. Sul piano interno, a volte si creano situazioni in cui gli Stati pensano al loro sistema di procurement e *capacity building* attraverso anche progetti e programmi industriali spesso in concorrenza con quelli degli altri Stati membri¹⁷, sul piano esterno si arriva a circostanze di contrasto sulle scelte di politica estera e di sicurezza tra gli Stati¹⁸.

In sintesi, l'ossessione per l'*internal foreign policy* ha come conseguenza la creazione di una “cacofonia strategica” che si contrappone all'idea dell'autonomia strategica e ne complica la realizzazione. Da questo punto di vista, la soluzione paventata dai commentatori e da molti decisori politici è quella di invocare un maggiore ruolo delle istituzioni europee¹⁹ ma, a parere di chi scrive, questo è un modo degli Stati membri per “guardare il dito mentre si sta indicando la luna”, cioè di deresponsabilizzarsi davanti a una situazione che loro stessi hanno contribuito a creare perché “gelosi” delle proprie strategie

¹⁵ Anche se si sta attenuando negli ultimi dieci anni, sostanzialmente dall'annessione russa della Crimea e l'intervento russo nella guerra civile nel Donbass.

¹⁶ Le iniziative minilaterali sono iniziative prese da un gruppo più o meno stretto di Stati membri (*lead group*) per conto dell'UE. Esse sono previste dal Trattato sull'Unione Europea (artt. 42 comma 5 e 44) ma nella stragrande maggioranza dei casi sono costituiti seguendo procedure informali.

¹⁷ Si pensi ai due progetti speculari di fighter di sesta generazione, il Global combat air programme (GCAP, cooperazione tra Italia, Regno Unito e Giappone) e il Future combat air system (FCAS, cooperazione tra Francia, Germania e Spagna).

¹⁸ Si pensi alla questione migratoria o alla crisi libica e le tensioni tra Roma e Parigi.

¹⁹ Un ruolo che dovrebbe però limitarsi al coordinamento e al finanziamento di progetti di procurement e strategie di politica estera comuni.

e interessi politici e industriali nazionali²⁰. Al contrario, gli Stati dovrebbero e potrebbero contribuire alla riduzione di questa cacofonia strategica – anche alla luce degli sforzi europei per mettere in piedi una strategia che possa contrastare le iniziative dei competitor internazionali (per esempio, la Global gateway initiative, GGI, che sarà menzionata nei prossimi paragrafi, e che punta a contrastare l’iniziativa Belt and Road cinese, anche con un focus particolare proprio sull’Africa).

L'emergenza di un Piano Mattei per l'euromediterraneo

Nei suoi principi, il Piano Mattei non è “cacofonico” rispetto ai principali documenti programmatici e strategici europei – uno su tutti la Bussola Strategica del marzo 2022. In via di implementazione, questo offre al governo l’opportunità di coordinarlo in maniera efficace ed efficiente con le iniziative europee complementari sullo stesso quadrante geopolitico.

Il Piano Mattei si inserisce nel solco di una serie di “visioni” politiche che hanno accompagnato anche i governi precedenti. Questo sguardo verso l’Africa, che dal primo governo Renzi accompagna il lavoro della Farnesina, è stato però sistematizzato in maniera peculiare dall’attuale governo ed espressa a grandi linee nella Conferenza Italia-Africa a Palazzo Madama nel gennaio 2024 e poi anche in diverse occasioni, tra cui quella de Il Cairo due mesi dopo. Sebbene nell’immaginario comune il nome di Enrico Mattei rischi di legare l’omonimo Piano all’ambito energetico e industriale, questo comprende molti altri settori, tra cui la salute, l’istruzione, l’ambiente e, dunque, l’agricoltura e l’utilizzo delle risorse idriche, tutti funzionali allo sviluppo dei paesi coinvolti (per ora nove²¹) e agli interessi italiani. La cooperazione economica e per lo sviluppo può contare di un fondo iniziale di circa 5,5 miliardi di euro ma punta ad allargare sul medio periodo non solo l’entità del finanziamento ma anche il numero dei paesi coinvolti – molti dei quali parecchio diffidenti nei confronti delle politiche portate avanti da attori europei e che, difatti, hanno avuto una reazione “morettiana” all’invito italiano al summit di Roma: non presentarsi sperando di far notare maggiormente le loro perplessità dall’opinione pubblica occidentale.

L’approccio graduale e di medio-lungo periodo ma anche la diversità delle questioni trattate si inseriscono molto bene nella tradizionale strategia europea di politica estera ma manca di alcuni elementi. Innanzitutto, il governo

²⁰ Si pensi alla responsabilità dei governi nel caos creato in Libia anche successivamente allo scoppio della guerra civile e dell’intervento internazionale oppure al fallimento, principalmente politico, in Niger e in Mali.

²¹ I progetti per ora riguardano Algeria, Congo (Repubblica Democratica del), Costa d’Avorio, Egitto, Etiopia, Kenya, Marocco, Mozambico e Tunisia.

in questi due anni si è mostrato molto più propenso alla diplomazia bilaterale che multilaterale, soprattutto con i partner africani, mentre l'approccio tradizionale europeo punta molto di più a un multilateralismo che possa mettere insieme partner europei e africani, governativi e non, garantendo un dialogo trasparente, in cui "uno vale uno" e i compromessi si raggiungono partendo da una situazione di equità (cioè che prescindendo dalle differenze e dal peso economici, politici, militari etc.). Inoltre, non è ancora chiaro se le politiche che il governo vuole introdurre siano ad appannaggio esclusivo e diretto delle élites politiche ed economiche con auspicate ricadute sulla società civile o se abbia anche una particolare attenzione verso quest'ultima; l'approccio tradizionale europeo, infatti, favorisce innanzitutto un coinvolgimento della società civile nei processi di trasformazione politica, istituzionale, economica e sociale. Infine, non sappiamo quanti e quali attori italiani saranno coinvolti e come. Se le Organizzazioni non governative (ONG) e le piccole e medie imprese avranno accesso o meno al Piano e in che misura.

Se si volesse parlare del budget che accompagna il Piano Mattei, si dovrebbe considerare l'idea che difficilmente le finanze pubbliche italiane potranno soddisfare un allargamento del Piano su altri paesi africani oppure creare un effetto volano nei nove paesi destinatari tale da soddisfare le aspettative dei partner e gli interessi italiani nell'area. Se si considerasse invece che la GGI stanziava circa 150 miliardi di euro per l'Africa, si potrebbe facilmente pensare di inserire il Piano Mattei in questo contesto più ampio, cercando metodi efficaci per rendere complementari le due iniziative, ma, come accennato, ci sono diversi punti da chiarire circa l'operazionalizzazione della strategia italiana per il Mediterraneo.

Per concludere, le premesse del Piano Mattei non si discostano da molti aspetti tipici della politica estera europea e non vogliono spingere il Paese a un cambio radicale della sua politica estera o di quella europea: probabilmente conscio delle criticità enumerate nel primo paragrafo, adottare un atteggiamento assertivo e più legato a una prospettiva di hard power non solo non porterebbe alcun vantaggio nel medio-lungo periodo ma anche nel breve periodo si scontrerebbe contro l'asimmetria di quegli attori che attorno a una politica assertiva hanno basato gli ultimi decenni della loro azione esteriore²². L'approccio scelto dal governo sembra quello della via delle relazioni durature, dei progetti condivisi e che abbiano una efficacia anche sul lungo periodo, sfruttando ugualmente la buona reputazione diplomatica che Roma ha quasi sempre avuto nel Nord Africa e in Africa subsahariana. Il Piano Mattei ha tutte le potenzialità per diventare uno strumento utile non solo per il "bel paese" ma anche per tutta l'area euromediterranea. Però per essere efficace, probabilm-

²² Questo non vuol dire che l'Italia, come l'UE, non debbano prepararsi nel caso in cui azioni aggressive dovessero essere esercitate contro di loro.

te questo deve prestare attenzione ad alcuni elementi che potrebbero inficiare la relazione di fiducia con la sponda Sud e con i partner europei ed evitare degli errori banali nell'attuazione del Piano.

Risolvere la “cacofonia strategica”: il Piano Mattei come strumento utile

Innanzitutto, bisognerebbe chiarire quei punti elencati precedentemente: la società civile dei paesi africani coinvolti sarà implicata nei progetti? In che modo? È da tenere conto che l'Italia da questo punto di vista gode non solo di un tessuto di piccole e medie imprese che possono dare un grande aiuto dal punto di vista di progetti imprenditoriali ed economici su piccola scala, ma anche di una rete di associazioni e ONG che possono fare la differenza dal punto di vista della diplomazia parallela, si pensi ad esempio la comunità di Sant'Egidio. Sfruttare queste reti sarebbe auspicabile e un valore aggiunto per il Piano Mattei anche per riportare i governi scettici al tavolo delle trattative.

Questo tavolo deve avere una connotazione multilaterale e deve allo stesso tempo coinvolgere attori istituzionali e altri governi europei, attori sub-governativi da un lato e dall'altro del Mediterraneo. Pensare la politica del Piano come un “sistema” e cercare sinergie tra i diversi partner non solo porta collaborazioni più efficaci e proficue ma migliora anche il clima di fiducia tra le due sponde. Questo porterebbe Roma a essere qualcosa in più rispetto al punto di partenza di un ponte tra sé stessa e la sponda Sud: l'Italia potrebbe ambire a essere la chiave di volta di un ponte tra Bruxelles e il continente africano ponendosi davvero al centro del contesto euromediterraneo ma in una situazione di parità tra i diversi attori. L'implicazione naturale di questa strategia è quella di abbandonare il “bilateralismo da parata” – e l'eventuale retorica del mare nostrum che l'accompagna – che potrebbe frustrare il Piano Mattei fin da subito e abbracciare il multilateralismo effettivo tipico dell'UE. Questo a sua volta non dovrebbe perseverare in una condizionalità rigida, ma dovrebbe trovare una sua flessibilità, cercando una “condizionalità a posteriori” che si assuma il rischio degli investimenti nei progetti attendendosi su base pluriennale dei risultati anche minimi ma tangibili a livello economico, politico e sociale. Per tali ragioni, la direzione giusta sembrerebbe essere quella dell'inserimento di Roma nel vivo delle dinamiche della GGI per creare complementarità tra questa iniziativa e quella del Piano Mattei.

Sicuramente, questo implicherebbe ascoltare le voci della sponda Sud e, contemporaneamente, cercare il minimo comun denominatore con gli interessi pratici degli altri attori europei, allineandosi il più possibile con i principi politici che ispirano la politica estera europea. In questo modo, l'Italia dovrebbe vedere il Piano Mattei per l'Africa come l'occasione per diversificare i punti

d'ingresso e di uscita delle politiche e dello scambio di risorse: la diversificazione è importante in tutti i settori, non solo in quello energetico, e l'Italia non deve ambire a essere l'unico hub europeo da e verso l'Africa ma deve servire da facilitatore per la creazione di più hub politici, economici ed energetici nel Mediterraneo (si pensi al ruolo della Spagna o della Grecia in questo senso – e l'esperienza dei flussi migratori insegna che le vie da e per l'Europa sono più di una e vanno gestite in concerto, non in maniera bilaterale).

Tale tipo di implementazione passa attraverso due triangolazioni, una interna al Paese e una esterna. La prima deve coinvolgere le istituzioni, le imprese (non solo quelle grandi e strategiche) e le ONG. La seconda invece deve coinvolgere i governi europei interessati, le istituzioni europee (e le organizzazioni internazionali quando necessario) e i partner africani. Entrambe le triangolazioni devono essere svolte attraverso tavoli multilaterali il più inclusivi possibili anche a scapito della rapidità dell'implementazione dei progetti. È sul lungo periodo che si costruiscono relazioni solide dove tutti – e non solo le élites politiche ed economiche – possono approfittare dei benefici economici e politici delle iniziative.

Infine, bisogna evitare di pensare che si sta portando l'Italia o un nostro modello/expertise in Africa: come italiani ed europei si può dare sicuramente un contributo notevole ai governi e alle società civili africane ma sono queste ultime che devono decidere in che misura e in che maniera utilizzare quello che noi abbiamo da offrire (e viceversa). Pensare altrimenti sarebbe ripetere l'errore fatto dalla Francia in Africa occidentale, che sul futuro e, quindi, sul successo/insuccesso del Piano Mattei dovrebbe insegnare tanto.

La proiezione esterna dell'Unione Europea

Pasquale Ferrara*

Vorrei cercare di riabilitare in qualche modo la proiezione esterna dell'Unione Europea proponendo un quadro che non è né bianco e né nero. Nel 2021 la percezione dell'Unione Europea da parte dei suoi cittadini è cambiata abbastanza radicalmente. È l'approvazione del Next Generation EU (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) che, per la prima volta, mostra che l'azione europea può essere un *game changer* in termini di risposta a delle polycrisi regionali o globali (come quella del Covid-19). Dopodiché, abbiamo una sfida esterna enorme alla resilienza europea: l'invasione russa dell'Ucraina.

Dunque, nel più recente periodo ci si ritrova con un percorso interno costruttivo con il PNRR e una sfida esterna distruttiva dell'ordine europeo e internazionale. Colpisce molto la capacità di risposta dell'Unione Europea: appena un mese dopo l'azzardo di Mosca si approva la Bussola Strategica. Quest'ultima è articolata su quattro pilastri: rafforzare la capacità dell'Unione Europea in caso di crisi in regioni strategiche; il tema della sicurezza su più dimensioni (extra-atmosferico o cibernetico, per esempio); aumentare gli investimenti nel campo della difesa; implementare le partnership a livello globale. L'UE in un tempo relativamente breve è in grado di trasformare l'European Peace Facility, un fondo extra-bilancio finanziato dagli Stati per operazioni di *peacekeeping*, stabilizzazione e addestramento, in un fondo che viene utilizzato per fornire assistenza militare all'Ucraina. Questa è una rivoluzione rispetto all'idea di "Europa potenza civile" e rispetto alle caricature che ci erano state negli ultimi anni sulle capacità di *hard power* dell'UE (la metafora di Tommaso Padoa-Schioppa: l'Europa come potenza gentile, o Robert Kagan che diceva che l'UE viene da Venere mentre gli Stati Uniti vengono da Marte, o, ancora, la metafora di Ivan Krastev e Mark Leonard che definiva l'Europa una "potenza erbivora in un mondo di carnivori").

L'invasione russa ha un impatto anche sugli attori nazionali: l'investimento della Germania nel proprio apparato militare, la scelta di Svezia e Finlandia

* Direttore Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

di aderire alla NATO (rispettivamente due secoli e ottant'anni di neutralità) e la Danimarca che nel giugno 2022 abolisce la sua deroga alla partecipazione alla politica estera e di difesa comune dell'UE. Questi sono segnali incoraggianti (anche se non sufficienti) che vanno nella direzione giusta di un profilo più di attore internazionale dell'Europa – un produttore di sicurezza più che solo un consumatore all'ombra della NATO e degli Stati Uniti.

C'è stata anche un'accelerazione in altri ambiti: la conferenza sul futuro dell'Europa nel 2021 su migrazioni, energia, clima, difesa etc., tutti temi che oggi sono declinati al presente. C'è l'urgenza di andare in una direzione comune su questi temi non solamente in termini programmatici. Tutto questo serve a introdurre la proiezione europea nei confronti del Mediterraneo.

È stato giustamente detto che tutto sommato la politica estera europea è politica interna per molti versi perché ci sono dei *cleavages*, delle polarizzazioni, che passano nei nostri paesi e influenzano anche il posizionamento dell'Unione Europea. Si è parlato sin dall'inizio della Commissione Von der Leyen della necessità di un ruolo geopolitico dell'UE; s'intendeva sostanzialmente rendere compatibili e coerenti tutte le politiche dell'Europa in modo da fare la differenza rispetto ai paesi terzi. Con la crisi ucraina, l'aggettivo "geopolitico" è diventato molto più pesante: cosa può fare l'Unione? Accelerare l'adesione di Moldavia, Ucraina e Georgia (riprendendo il discorso con Albania, Montenegro, Bosnia Erzegovina, Macedonia del Nord). Gli Stati membri e l'Unione Europea si confrontano oggi con il fatto che il Mediterraneo ha una sua globalità: pensiamo alla mediazione della Cina tra Arabia Saudita e Iran per il ristabilimento delle relazioni diplomatiche o alla nuova iniziativa IMEC (o "Via del cotone" alternativa alla "Via della seta"). L'UE ha cercato in questi decenni di articolare delle politiche¹ che anche se non hanno pienamente soddisfatto le aspettative, almeno hanno il merito di aver iniziato un processo di interazione e integrazione regionale.

Un altro aspetto che mi preme affrontare è quello relativo alla necessità di cambiare la narrativa circa la politica estera europea. Per esempio, non ci sono "sponde" nel Mediterraneo, come insegna Fernand Braudel: esiste un unico contesto euro-mediterraneo di cui dobbiamo prendere consapevolezza; al massimo, se c'è una cesura storica nel Mediterraneo è tra Mediterraneo orientale e Mediterraneo occidentale ma non lungo la direttrice "Nord-Sud". E qui si inserisce anche la critica alla nozione stessa di "Mediterraneo allargato": sarebbe più opportuno parlare di Mediterraneo allungato. Parlando di Mediterraneo non possiamo non tenere conto dell'Europa e del Sahel. Anche la stessa dicitura "MENA" ha perso ogni significato; e persino la Lega araba pare aver perso mordente. Qualche decennio fa, un grande studioso di Relazioni internazionali,

¹ Processo di Barcellona nel 1995, l'Unione per il Mediterraneo del 2005 (uno dei pochi fori dove Palestina e Israele siedono allo stesso tavolo),

Barry Buzan (*Regions and Power*), aveva detto che esistono tre complessi di sicurezza interrelati nel Mediterraneo. Il sistema del Maghreb, pensiamo alla Libia o all'Algeria e al Marocco; il sistema del Levante, con l'Egitto e Israele; il sistema del Golfo. Per quest'ultimo sistema, l'Unione Europea ha nominato un Alto Rappresentante per creare un contesto di cooperazione in termini di difesa e sicurezza: manca qualunque quadro che metta a fattore comune questa regione. La NATO stessa si rende conto dell'importanza crescente di questo sistema essendo prevalentemente concentrata sul fronte orientale. A Helsinki è stato nominato un gruppo di esperti che deve redigere un rapporto sulla dimensione mediterranea della NATO che deve tenere conto soprattutto di quella che si chiama *soft security*: sicurezza della navigazione, delle frontiere, la lotta alla criminalità transnazionale, lo sfruttamento dei migranti etc. Tutti ambiti in cui la NATO potrà avere un ruolo importante, anche come supporto all'Unione Europea, con il suo expertise.

Infine, è utile sottolineare che l'UE ha iniziato a interessarsi con maggiore intensità al dialogo interculturale e interreligioso. Questo interesse può avere un effetto positivo sul contenere fenomeni come lo sfruttamento da parte di organizzazioni terroristiche della narrazione religiosa e la violenza regionale. Non è un caso che gli accordi tra Israele e altri paesi dell'area siano stati chiamati "accordi di Abramo" – manca la componente cristiana – ma sono accordi di grande interesse anche per la loro potenza evocativa. C'è una dichiarazione di Abu Dhabi tra il grande imam di al-Azhar e papa Francesco sulla fratellanza umana che spezza una lancia soprattutto verso il diritto di cittadinanza per tutti gli individui che vivono nel Mediterraneo per godere pienamente dei diritti civili e politici. C'è stato un incontro di grande importanza tra papa Francesco e l'Ayatollah Al-Sistani in Iraq. Sono tutti segnali che non vanno sottovalutati.

Per concludere, tutti vorremmo un'Unione Europea più presente e attiva, capace di deliberare rapidamente etc. però, qui il tema non è l'Europa geopolitica. Il tema centrale è la sovranità politica europea. Se parliamo di capacità decisionali, bisogna rimettere sul tavolo con coerenza il discorso delle cessioni di sovranità all'Europa perché non si può al contempo accusare l'Europa di non fare abbastanza e non concedere all'Europa la possibilità di avere una migliore capacità decisionale attraverso il sistema della maggioranza qualificata al posto dell'unanimità.

Mediterraneo e Transizione Energetica

Lapo Pistelli*

Cosa è la transizione energetica

La transizione energetica è necessaria per poter affrontare il cambiamento climatico velocizzato dagli straordinari mutamenti avvenuti a partire dalla Rivoluzione industriale. Non si tratta di pentirsi e rimpiangere *l'Ancien régime*, l'epoca in cui per fare luce si usavano le candele e si lavorava 14 ore al giorno, bensì di “cambiare in corsa” una macchina molto complessa e che ha garantito uno sviluppo inedito: ora occorre fermare le emissioni climalteranti.

Combinando i *Sustainable development goals* (SDGs) concordati in sede di Nazioni unite, l'obiettivo di neutralità carbonica dell'Unione europea al 2050 e i target via via negoziati durante le COP (*Conference of the Parties*) annuali, dobbiamo cercare di contenere entro 1.5°C l'innalzamento delle temperature rispetto ai livelli dell'inizio dell'Età industriale, dando contestualmente energia pulita e accessibile all'intero pianeta.

Questa è l'equazione. Facile a dirsi, molto più difficile a farsi.

Perché?

Innanzitutto, a quante persone dobbiamo dare energia?

Oggi la terra ha 8 miliardi e 80 milioni di abitanti, ai quali nei prossimi 25 anni andrà aggiunto un altro miliardo e mezzo di persone. Già oggi dobbiamo tenere conto del fatto che non hanno accesso all'energia elettrica circa 650 milioni di persone, prevalentemente localizzate nell'Africa subsahariana. In molti dei Paesi di quella parte del continente si vive secondo i cicli naturali della luce e, in più, ci si scalda e si cucina raccogliendo e bruciando biomasse, una modalità che provoca circa 400.000 morti all'anno per malattie legate alla respirazione di fumi e ruba quattro, cinque ore al giorno di vita alle donne, relegate a questi compiti faticosi e inumani mentre il Nord del mondo parla di *empowerment* femminile.

La storia dell'energia ci ha visti passare dall'utilizzo della forza umana, ossia i nostri muscoli, all'impiego degli animali, al primo uso del vento e dell'acqua con i mulini. Poi si è avuta la prima grande rivoluzione del carbone

* Director Public Affairs ENI.

con le macchine a vapore; quindi è stato il turno dell'elettricità, del petrolio, del gas, dell'energia nucleare, delle prime rinnovabili con l'energia idroelettrica, fino alla nuova generazione di pannelli solari e pale eoliche. Quella dell'energia è dunque sempre stata una storia di innovazione, e non può che essere una storia di innovazione. Ma in ciascuno di questi passaggi, ogni fonte che abbiamo trovato si è aggiunta a quella precedente: se si analizza il mix energetico di ogni Paese si scopre in quale percentuale viene usata ciascuna fonte, e si può così persino classificare il grado di evoluzione di un sistema energetico a seconda delle fonti usate. I Paesi che iniziano lo sviluppo puntano quasi sempre sul carbone, diffuso ed economico, mentre le economie più mature investono sempre più sulle rinnovabili sostituendo le fonti più tradizionali e inquinanti. Per il carbone – così in Europa nel Settecento e in Asia oggi – bastano muscoli e piccone: rinunciarvi richiede scelte politiche robuste e la disponibilità di alternative. Non a caso, il carbone è ancora oggi la prima fonte di generazione di energia elettrica con il 38% del totale, e oltre il 60% nell'intera Asia.

Petrolio e gas richiedono alte soglie di competenze tecnologiche e grandi investimenti, oltre a dipendere dal "gioco" della geologia: si hanno o non si hanno, si esportano oppure si importano. Questo ha creato le gerarchie del 20° secolo che conosciamo. Tecnologia, risorse, paura sociale spiegano il ruolo dell'energia nucleare, che pesa per circa il 10% dell'energia totale prodotta nel pianeta: un tema che è tornato recentemente di moda anche in Italia. Si tratta di energia costosa ma pulita e priva di interruzioni: i tre noti incidenti, uno per decennio – Three Mile Island (1979), Chernobyl (1989) e Fukushima (2011) – l'hanno messa "politicamente" fuori gioco anche se recenti sondaggi indicano che il 70% dei giovani sotto i 30 anni è tornato a essere favorevole al nucleare.

Fare la transizione nei termini che si ascoltano in giro vorrebbe dire produrre energia pulita e accessibile, non aggiungendo nuove fonti o vettori ma sostituendo le tre fonti fossili degli ultimi 200 anni, ossia carbone, petrolio e gas, che ancora costituiscono l'80% dell'offerta mondiale.

Del carbone abbiamo detto già qualcosa. È interessante ricordare come il petrolio costituisca ancora la fonte principale per l'energia usata nei trasporti (carburante per aerei, navi, trasporti su gomma), ma soprattutto che gli idrocarburi siano alla base della petrolchimica tradizionale, grazie alla quale nel mondo si producono plastiche, gomme, materiali che trovate negli schermi dei vostri computer o nelle scarpette da ginnastica con cui correte la domenica.

Le complicazioni dell'equazione non sono finite. Nel mondo, in questo viaggio della transizione, non partiamo tutti dallo stesso punto. Se chiedessi: «Chi ha la responsabilità storica delle emissioni fino a ora scaricate in atmosfera?», la risposta sarebbe ovvia. Ce l'hanno i Paesi già sviluppati, quelli ricchi: quelli europei, gli Stati Uniti, la Russia, il Canada, l'Australia, Giappone... Se però la domanda fosse: «Di chi sarà la responsabilità nei prossimi trent'anni

se non si cambia modello?», ecco che la “mappa” della risposta cambierebbe: ci troveremmo la Cina, la Russia, l’India, anche se la Cina replicherebbe parlando della sua demografia – un miliardo e quattrocento milioni di abitanti – e del proprio ruolo di “fabbrica del mondo”. Se invece domandassi chi emette le maggiori emissioni pro capite di CO₂, ecco che troveremmo una nuova classifica, nella quale un singolo americano emette il doppio di un europeo e un europeo emette poco di più di un cinese, che a sua volta emette dieci volte di più di un africano. Cambiando ancora prospettiva e chiedendo quanto sia emissiva l’economia che ciascun Paese ha, cioè quante emissioni ci sono per unità di PIL, torneremmo ancora in Cina, poiché le economie europee sono sempre più economie di servizi, meno energivore di quelle manifatturiere.

Con queste contraddizioni, si capisce quanto sia difficile trovare un’intesa politica sulle responsabilità ambientali, sui percorsi di innovazione, su chi debba pagare *il prezzo di questo biglietto*. Chi ha inquinato finora? Chi inquinerà di più domani? Chi chiede ai nuovi Paesi di fermarsi dopo che nel frattempo noi ci siamo già sviluppati?

Quando la transizione viene raccontata come la storia di Cenerentola e la zucca, come un click magico che cambia il mondo – perché in fondo basta volerlo – si commette un grande errore che squalifica la politica e la sua fatica.

La transizione non è un incantesimo, ma un viaggio dal punto A al punto B.

Si può fare più velocemente, ma è molto costoso, richiede un cambiamento di abitudini, di matrice economica; richiede che cambiamo in meno di 30 anni ciò che abbiamo costruito e impiegato negli ultimi 150.

L’Italia e l’Europa, il trilemma

Per molto tempo, l’energia è stata – giustamente – un argomento da addetti ai lavori; mentre oggi è diventata l’argomento del *cappuccino la mattina*, perché a questo meraviglioso viaggio raccontato con facilità illusoria si sono affiancati altri argomenti: il Covid-19 prima, l’invasione russa dell’Ucraina poi.

E abbiamo scoperto che alcune cose date per scontate non lo erano più.

Abbiamo scoperto che l’energia poteva mancare o che costava troppo.

Abbiamo scoperto che cambiare il modo in cui consumiamo la nostra energia richiede un cambiamento di abitudini.

E quindi abbiamo familiarizzato con un concetto nuovo, il cosiddetto *trilemma*.

Il trilemma è la difficoltà per il decisore politico di tenere in equilibrio tre priorità energetiche non sempre convergenti fra loro: la *sicurezza*, cioè avere l’energia di cui si ha bisogno; la *transizione*, cioè cambiare il modello energetico alla giusta velocità; la *sostenibilità economica*, cioè pagare l’ener-

gia di oggi e di domani a un prezzo che non “uccida” il sistema economico. Tenere insieme le tre cose non è sempre facile: se spingo solo sulla transizione e smetto di pensare alla sicurezza energetica dei bisogni di oggi, posso scoprire improvvisamente che non ho abbastanza energia, e che quella di cui ho bisogno – non avendo curato la sicurezza – costa anche molto. Già avevamo sperimentato la fragilità delle catene di fornitura globali durante la pandemia. Oggi vediamo che se si blocca Suez, viene sabotato il North Stream, si adottano sanzioni, i volumi e i prezzi dell’energia vanno sull’ottovolante dell’instabilità.

Ho iniziato ormai dieci anni fa il mio viaggio in Eni, e nell’arco di pochi anni ho affrontato la COP 21 di Parigi (2015), l’enciclica di Papa Francesco «Laudato si’» (2015), il *Green deal* europeo (2019) della Commissione di Ursula Von der Leyen: la narrazione era tutta in una direzione. Negli ultimi due anni, vedo come si stia cercando di aggiustare la rotta. Quando terminano gli incentivi e il portafoglio pubblico diventa meno generoso, la transizione rallenta. Cambiare non è semplice, e non è nemmeno gratis.

Voglio descrivere brevemente un altro aspetto sottovalutato e relativo alla geopolitica della transizione. Una critica severa al modello “fossile” dell’energia ripete spesso che petrolio e gas, nel corso del 20° secolo, hanno creato dipendenze e ricatti. È la storia delle guerre per il petrolio, delle guerre per il possesso delle risorse o per il controllo delle rotte da cui esse passano, siano Bab el-Mandeb, stretto di Malacca, Suez, Panama, Gibilterra, Hormuz o altro. Al tempo stesso, una narrativa di grande impatto ripete che le energie rinnovabili, al contrario, sono “democratiche”: ogni Paese ha un po’ di acqua, un po’ di vento, un po’ di sole, e queste fonti naturali non si pagano; pertanto non generano dipendenze e ricatti.

A dire la verità, anche la disponibilità “democratica” delle rinnovabili non è esattamente uguale per tutti: anche intuitivamente, il Ponentino che soffia al Pincio non è lo stesso vento del Mare del Nord, così come il sole dell’Andalusia non è lo stesso di Bergamo. E dunque il rendimento di un impianto e il costo dell’energia prodotta non saranno mai uguali. Ma il vero problema sottovaluto è un altro, e di questo l’Europa ha faticosamente preso atto solo recentemente: e cioè che la transizione è comunque dal punto di vista industriale una transizione di minerali.

Nel vecchio modello che ho raccontato, quello dei fossili, la geologia conta per le *fonti*: il carbone ce l’hai o non ce l’hai, il gas ce l’hai o non ce l’hai, il petrolio ce l’hai o non ce l’hai, ma quando si tratta delle *infrastrutture*, cioè in che modo portare e distribuire quell’energia a casa, si tratta in fondo – per semplificare – di cemento e acciaio, piattaforme e tubi. Se invece parliamo del nuovo modello rinnovabile, le *fonti* – come detto – sono “democratiche”, gratuite, ma non lo sono le *infrastrutture*: magneti, super magneti, turbine, batterie, sistemi di accumulo ci rimandano a un altro paniere di minerali, circa

30, con una diversa distribuzione nel mondo. Si torna alla regola “capricciosa” della geologia – *ce l’hai o non ce l’hai* – e si scopre che alcuni minerali critici si trovano in Paesi “disponibili” come Australia, Canada o Cile, ma molti altri sono concentrati in Paesi difficili come la Repubblica Democratica del Congo, e che soprattutto la quasi totalità del processo di raffinazione è concentrata fra Cina e Taiwan. Ahimè siamo dunque passati da una dipendenza a un’altra, da un rischio geopolitico a un altro, e la transizione diventa così la coesistenza di due rischi geopolitici, entrambi difficili e da gestire in contemporanea.

Noi e l’Africa

L’Africa è tutto e anche il suo contrario: in certi giorni e in certe copertine è il «continente senza speranza», e in certi altri casi è «l’Eldorado del futuro». Nel 1950, essa aveva la metà della popolazione dell’Europa, mentre nel 2050 avrà il triplo della popolazione europea. In quattro generazioni, l’Africa è dunque passata dall’essere la metà di qualcosa al triplo di quel qualcosa.

Non vi fate distogliere dalle proporzioni distorte delle carte geografiche di Mercatore: l’Africa è molto più grande di quanto noi immaginiamo. In tutte le cartine che avete in mente, sembra simile all’America Latina, ma non è così: nei suoi 30 milioni di km², ci stanno dentro tutti gli Stati Uniti, tutta la Cina, tutta l’Unione Europea, tutta l’India e il Giappone... tutti insieme. Questa è l’Africa, sul serio. Chi ci viaggia e chi ci lavora si rende conto di quanto l’Africa sia grande, davvero grande. Essa è sicuramente un Eldorado sia per le risorse tradizionali, come il petrolio o il gas, che per quelle nuove come il sole, il vento o l’acqua, sia per i minerali vecchi che per quelli nuovi.

Ed è in corso una grande e continua competizione: ci sono quelli che stanno perdendo posizioni, come il Regno Unito o la Francia, che non riescono più a reggere la presenza del passato; ci sono presenze maligne come quella russa che dissemina instabilità e gruppi paramilitari; ci sono gli Stati Uniti che in Africa stanno provando a tornare dopo 15 anni di distrazione; ci sono i cinesi, tantissimi, anche se la presenza di Pechino sta rallentando dopo aver raggiunto il suo picco nel 2017 - 2018. Ancora, ci sono i turchi, i sauditi, gli emiratini, i qatarini... e poi ci siamo noi, l’Europa: siamo il primo donatore in Africa, con un vantaggio che diventa un problema in certi contesti. Non siamo un donatore gratuito; vogliamo condizionalità, trasparenza, rispetto dei diritti umani... insomma quei valori che altri non chiedono. L’Africa è un continente affollato, ma possiamo dormire sonni tranquilli: è così grande che c’è spazio per tutti. E l’Italia? Mi piacerebbe che superassimo una strana sindrome che ci accompagna da sempre: noi siamo a giorni alterni o i “nani” delle nostre paure o i “giganti” dei nostri sogni. E naturalmente, non siamo né l’una, né l’altra cosa. Siamo un’ottima “media potenza”, una grande economia manifatturiera,

con un gigantesco ruolo nel mondo e nel suo immaginario collettivo per la nostra cultura, l'arte, il paesaggio, lo stile, la gastronomia, la creatività.

Il nostro rapporto con l'Africa passa attraverso il Mar Mediterraneo: solamente l'1% delle acque del pianeta, da cui passa però circa il 20% del traffico commerciale globale, perché esso connette non solo il Nord e Sud, cioè l'Africa e l'Europa, ma anche l'Oceano Atlantico e l'Oceano Indiano attraverso il canale di Suez.

L'Africa è circondata da acqua da ogni punto cardinale, e una modesta distanza la "collega" con l'Europa. Aveva perciò ragione chi diceva: «Sarà meglio che ci occupiamo dell'Africa, o sarà l'Africa ad occuparsi di noi molto presto». La sicurezza africana è la nostra sicurezza, e il nostro sviluppo è il suo sviluppo: se poi guardate alle tendenze demografiche, è vero – come qualcun altro diceva – che l'Europa e l'Africa sono come «una casa di riposo che si affaccia su un giardino d'infanzia».

Per tutte queste ragioni, sono contento che il Governo abbia condiviso con tutti l'idea di un Piano Mattei: con gli americani, con gli europei, con i Paesi del Golfo, cercando in sintesi di fare squadra.

Trovo poi positivo che la motivazione "migratoria" sia passata in secondo piano, non solo perché il fenomeno ha una tale vastità che sarebbe quasi come fermare il vento con le mani, ma anche perché gli studi dicono che il primo sviluppo di un Paese produce paradossalmente un aumento della migrazione. Possono provare a migrare solo quelli che hanno almeno le risorse per "pagare il passaggio", gli altri no. Almeno per ora.

Il riferimento a Mattei è un pezzo riuscito di narrativa politica. Enrico Mattei è un eroe moderno con una biografia affascinante: figlio di una famiglia umile, studente non brillante, artigiano, operaio, capo partigiano cattolico, deputato della DC, e poi commissario "liquidatore" dell'AGIP che egli fu capace di trasformare nella più grande azienda del Paese.

Su cosa scommise Mattei? Innanzitutto sulla formazione e le competenze delle persone. In ogni discorso pubblico, fino all'ultimo giorno della sua vita, Mattei ricordò sempre il numero di geometri, geologi e ingegneri che lavoravano in ENI. Quindi, scommise sulla voglia di riscatto di un Paese povero che si stava ricostruendo dopo la guerra, e infine sull'intuizione che vicino all'Italia c'è un continente che freme per l'autodeterminazione e cerca partner nuovi, diversi da chi in passato ha rivestito il ruolo di madrepatria. Mattei propose ai Paesi di quel continente un nuovo tipo di accordo: non più il pagamento di una concessione per l'utilizzo delle risorse, bensì la costruzione di una società paritaria, grazie alla quale si cresceva assieme. La cosiddetta "formula Mattei". Quel modello, con gli aggiustamenti necessari, è ancora in vigore in ENI: perseguiamo la creazione di valore di lungo termine rispetto al profitto di breve termine.

La presidente del Consiglio ha intuito tutto questo.

Si tratta adesso di dare ampiezza di orizzonte, solidità, lungo termine, non di misurare il Piano sulla lunghezza d'onda della polemica di giornata. Questa proposta abbraccia un arco temporale lungo, ma è così strategica e indispensabile che occorrerà dedicarle tutta l'intelligenza, l'energia e l'impegno che merita, con un poderoso sforzo di sistema.

Cyber intelligence tra intelligenza artificiale e Mediterraneo

Mario Caligiuri*

Il tema della resilienza nell'infosfera e la sua intersezione con le dinamiche geopolitiche del Mediterraneo allargato costituiscono un'area di crescente rilevanza. In un contesto caratterizzato da tensioni e cambiamenti costanti, la comprensione e la gestione del cyberspazio diventano elementi essenziali per garantire la sicurezza e la stabilità della regione.

Uno degli aspetti centrali del dibattito sull'intelligenza artificiale (IA) riguarda il suo impatto e le sue potenzialità rispetto all'intelligenza umana. Questo dibattito è stato esplorato da diverse prospettive, tra cui quella di Federico Faggin, inventore del microprocessore, il quale ritiene che l'intelligenza artificiale non potrà mai superare l'intelligenza umana, poiché mancante di consapevolezza e coscienza. Secondo questa visione, l'intelligenza umana possiede una componente creativa e critica che non può essere replicata da una macchina.

Di contro, già nel 1950, Alan Turing, con il suo celebre "test di Turing", suggeriva che le macchine potessero sviluppare una forma di coscienza. Queste due visioni rappresentano i poli opposti del dibattito sull'intelligenza artificiale, sollevando interrogativi sia sull'effettiva capacità dell'IA di riprodurre l'intelligenza umana, sia sull'uso dell'IA nel contesto della sicurezza e della difesa.

In risposta alle sfide poste dall'intelligenza artificiale, l'Unione Europea ha avviato un processo di regolamentazione per assicurare uno sviluppo tecnologico responsabile e sicuro. L'UE, prima al mondo a dotarsi di un quadro normativo completo sull'IA, ha introdotto una serie di misure volte a bilanciare l'innovazione tecnologica con la tutela dei diritti fondamentali.

Il regolamento europeo sull'intelligenza artificiale propone norme che garantiscono la sicurezza, la trasparenza e la tracciabilità dei sistemi di IA, assicurando che essi siano non discriminatori e rispettosi della privacy. Tuttavia,

* Professore Ordinario presso l'Università della Calabria.

regolamentare una tecnologia in rapida evoluzione come l'IA rappresenta una sfida complessa. In tale scenario, è cruciale trovare un equilibrio tra innovazione e protezione dei dati, nonché tra la necessità di promuovere l'innovazione e quella di evitare una frammentazione normativa che possa ostacolare la competitività dell'Unione sul piano internazionale.

Un altro concetto chiave nel dibattito sull'intelligenza artificiale è la necessità di sviluppare una "coscienza dell'intelligenza artificiale", paragonabile alla "coscienza nucleare" del XX secolo. Tale consapevolezza richiede non solo di comprendere le opportunità offerte dall'IA, ma anche i rischi potenziali che essa comporta. Una regolamentazione e un uso consapevole delle tecnologie emergenti diventano essenziali per evitare errori che potrebbero avere conseguenze a lungo termine sulla sicurezza e la stabilità internazionale.

Un esempio concreto dei benefici che l'intelligenza artificiale può apportare è rappresentato dal settore medico. I sistemi di IA sono in grado di analizzare grandi quantità di dati clinici, identificando modelli e correlazioni che sfuggirebbero agli esseri umani. Questo porta a diagnosi più accurate e tempestive, con un conseguente miglioramento della qualità delle cure.

Tuttavia, è stato sottolineato che, nonostante i progressi, l'IA non è infallibile e può essere soggetta a errori. Inoltre, rimane essenziale il ruolo dell'expertise umana nel validare i risultati prodotti dall'intelligenza artificiale, soprattutto in settori sensibili come quello sanitario.

Il Mediterraneo allargato rappresenta una regione di importanza strategica sotto vari profili, inclusi quelli energetico, commerciale e geopolitico. Le disuguaglianze economiche e demografiche che caratterizzano la regione contribuiscono ad alimentare tensioni e fenomeni migratori, rendendo il Mediterraneo una delle aree più complesse e delicate da gestire. In questo contesto, le tecnologie emergenti, inclusa l'intelligenza artificiale, possono giocare un ruolo chiave sia nella risoluzione delle problematiche socioeconomiche che nella gestione delle sfide legate alla sicurezza.

Per rispondere efficacemente alle minacce informatiche, la cybersicurezza e l'educazione digitale devono essere al centro delle strategie di resilienza. Le nuove generazioni, spesso esposte precocemente alle tecnologie digitali, rischiano di sviluppare una "dissonanza cognitiva" che compromette la loro capacità di discernimento. Questo fenomeno è particolarmente evidente nei giovani che utilizzano in modo intensivo Internet e i videogiochi, senza un'adeguata educazione alla sicurezza informatica.

L'importanza di sviluppare competenze digitali già dai primi anni scolastici è stata ribadita, con l'obiettivo di creare una forza lavoro capace di affrontare le sfide del futuro. L'adozione di protocolli di cybersecurity in collaborazione con il Ministero dell'istruzione è un passo essenziale per integrare la sicurezza digitale nei programmi scolastici, contribuendo così alla formazione di cittadini consapevoli e preparati.

In un mondo in rapida evoluzione, dove le minacce ibride e cibernetiche sono in costante crescita, diventa fondamentale sviluppare strategie integrate che uniscano cybersicurezza e resilienza sociale. L'educazione, sia a livello scolastico che universitario, rappresenta uno degli strumenti più efficaci per creare una società resiliente e consapevole delle sfide tecnologiche. Inoltre, la collaborazione internazionale, sia tra istituzioni che tra Paesi, è necessaria per affrontare le minacce globali in modo coordinato.

L'intelligenza artificiale, pur rappresentando una straordinaria opportunità per migliorare vari settori, inclusi quello medico e quello della sicurezza, pone anche delle sfide etiche e di sicurezza che non possono essere trascurate. La regolamentazione e l'educazione sono elementi chiave per garantire un uso sicuro e responsabile di queste tecnologie, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile e la stabilità globale.

Cyber War e minaccia ibrida. Gli attacchi condotti nel Cyberspazio come nuova forma di guerra nel Mediterraneo

Selene Giupponi*

La crescente importanza del cyberspazio come nuovo teatro di conflitti richiede una riflessione approfondita sulle modalità con cui tali minacce si manifestano e vengono affrontate. La regione del Mediterraneo allargato, storicamente teatro di tensioni geopolitiche, vede oggi un ulteriore livello di complessità dovuto all'evoluzione delle tecnologie digitali e all'emergere di nuove minacce, tra cui il cybercrime e la guerra cibernetica.

Le minacce ibride rappresentano una nuova dimensione di conflitto, in cui si combinano attacchi fisici e cibernetici per destabilizzare le infrastrutture critiche e i sistemi economici di uno Stato. Questa forma di conflitto non convenzionale sfrutta il cyberspazio per lanciare attacchi che possono avere ripercussioni devastanti, poiché spesso colpiscono infrastrutture critiche come reti energetiche, sistemi di trasporto e comunicazioni.

Il concetto di cyberwar è stato analizzato in modo approfondito in letteratura, con autori come Richard A. Clarke e Robert Knake che già nel 2010 avevano previsto un futuro in cui la guerra non sarebbe stata combattuta esclusivamente sul terreno fisico, ma anche nello spazio digitale. Gli attacchi cibernetici, che possono essere condotti da hacker al posto di soldati tradizionali, stanno trasformando il concetto stesso di conflitto, rendendo necessario un ripensamento delle strategie di difesa e di sicurezza internazionale.

Un elemento fondamentale nella gestione delle minacce cibernetiche è l'uso dell'intelligenza artificiale (IA). L'IA sta diventando uno strumento indispensabile per la rilevazione e la prevenzione di attacchi informatici, grazie alla sua capacità di analizzare grandi quantità di dati in tempo reale e individuare comportamenti anomali che potrebbero indicare la presenza di malware o altre minacce.

Tuttavia, nonostante i progressi dell'IA, l'intervento umano rimane essenziale, soprattutto nei casi di attacchi altamente sofisticati, come quelli rivolti

* Managing Director Europe-Resecurity Inc.

alle infrastrutture critiche. L'automazione offerta dall'IA non è ancora in grado di sostituire completamente il giudizio umano, soprattutto quando si tratta di attacchi complessi e mirati. Un esempio significativo di tale vulnerabilità è rappresentato dalla pandemia, durante la quale le app di tracciamento, come Immuni, sono state sfruttate da cybercriminali che hanno approfittato delle debolezze dei sistemi digitali emergenti.

Nonostante l'enorme potenziale dell'intelligenza artificiale nella cybersecurity, esistono ancora sfide significative. Sebbene l'IA sia in grado di prevedere e mitigare minacce comuni come gli attacchi ransomware, essa non è altrettanto efficace contro attacchi più sofisticati, come quelli condotti da hacktivisti o gruppi criminali organizzati. La natura imprevedibile e creativa degli attacchi più avanzati richiede una collaborazione tra esseri umani e macchine per garantire una protezione adeguata delle infrastrutture.

Questa necessità ha spinto verso un crescente riconoscimento dell'importanza della formazione continua nel campo della cybersecurity. Formare una forza lavoro altamente qualificata è essenziale per mantenere una protezione efficace contro minacce cibernetiche in evoluzione. Tuttavia, come è stato osservato, il focus dell'educazione spesso si concentra sui livelli avanzati, trascurando le fondamenta della sicurezza informatica, come la programmazione sicura e l'architettura delle reti.

Le infrastrutture critiche, soprattutto quelle legate all'Internet of things (IoT), rappresentano uno dei settori più vulnerabili agli attacchi cibernetiche. L'aumento della connettività e l'adozione di dispositivi IoT nelle infrastrutture critiche, come le pompe di insulina connesse a smartphone o le smart city, rappresentano opportunità ma anche rischi significativi. Questi dispositivi, se non adeguatamente protetti, possono essere facilmente compromessi, causando gravi conseguenze.

Un esempio concreto di questa vulnerabilità è rappresentato dalla città futuristica di Neom in Arabia Saudita, che sta adottando un approccio di security by design per garantire che le tecnologie connesse siano sicure sin dalla fase di progettazione. La sicurezza integrata nelle infrastrutture, sia digitali che fisiche, è essenziale per prevenire disastri in un mondo sempre più connesso.

Il fenomeno della cyberwar non si limita agli attacchi diretti alle infrastrutture, ma include anche strategie di disinformazione. La manipolazione dell'informazione attraverso campagne di fake news e attacchi informatici che minano la credibilità delle istituzioni democratiche è diventata una minaccia rilevante nel contesto internazionale. La disinformazione può indebolire il tessuto sociale e creare divisioni che favoriscono l'instabilità politica ed economica.

Anche le tecnologie emergenti come ChatGPT sono suscettibili di essere sfruttate per scopi malevoli. Sebbene queste tecnologie offrano opportunità straordinarie per migliorare l'efficienza e la produttività, rappresentano anche

una potenziale minaccia se utilizzate per diffondere contenuti falsi o manipolare l'opinione pubblica.

La cybersecurity è ormai parte integrante della sicurezza nazionale e internazionale, e la sua gestione richiede un approccio interdisciplinare che integri tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale con la formazione e la cooperazione internazionale. Il cyberspazio rappresenta una nuova frontiera per la difesa e richiede una costante evoluzione delle strategie di sicurezza, sia a livello tecnico che educativo.

La protezione delle informazioni e delle infrastrutture critiche è cruciale non solo per prevenire attacchi cyber, ma anche per mantenere la stabilità sociale ed economica. In questo contesto, la cooperazione internazionale e la condivisione delle informazioni tra i vari attori coinvolti rappresentano fattori essenziali per affrontare le minacce cibernetiche in modo efficace. Solo attraverso un impegno congiunto e continuo sarà possibile garantire un futuro sicuro e stabile per il Mediterraneo e oltre.

CyberSpace e intelligenza artificiale: sviluppare una resilienza comune alla minaccia ibrida nel Mediterraneo allargato

Giuseppe Zuffanti*

Nel contesto geopolitico attuale, il cyberspazio rappresenta una delle dimensioni critiche della sicurezza internazionale. La crescente digitalizzazione ha aperto nuove frontiere di vulnerabilità, rendendo necessaria una forte cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) per sviluppare strategie comuni di difesa e resilienza cibernetica. In particolare, la regione del Mediterraneo allargato, teatro di complessi equilibri geostrategici, necessita di una concertazione multilaterale che integri sicurezza cibernetica e resistenza alle minacce ibride.

L'European security and defence college (ESDC) gioca un ruolo chiave nella formazione e preparazione delle forze civili e militari europee in ambito cyber. Istituito nel 2005 su decisione del Consiglio dell'UE, l'ESDC ha come missione principale la promozione di una cultura comune della sicurezza e della difesa tra gli esperti dei vari Stati membri. Attraverso una rete di oltre 240 istituzioni che comprendono accademie militari, università, centri di eccellenza e altre strutture operative, l'ESDC mira a rafforzare le capacità di risposta degli Stati membri a minacce che vanno dall'informazione digitale ai conflitti ibridi.

Uno dei principali strumenti attraverso i quali l'ESDC realizza i propri obiettivi è la Cyber education training exercise and evaluation (ETEE) platform, istituita nel 2018. La piattaforma coordina la formazione specialistica nell'ambito della cybersecurity, con particolare attenzione alle esigenze specifiche degli Stati membri, promuovendo un miglioramento continuo delle competenze cibernetiche dei vari attori coinvolti, sia civili che militari. In linea con la Strategia europea di cybersicurezza, la ETEE platform si propone di rafforzare la resilienza cyber, migliorare la cooperazione tra gli attori dell'UE e aumentare la capacità di rispondere in modo tempestivo ed efficace agli attacchi informatici.

* Coordinator for Cyber Issues at European Security and Defence College (ESDC).

Le minacce ibride sono una combinazione di azioni convenzionali e non convenzionali che mirano a destabilizzare le istituzioni politiche, economiche e sociali di uno Stato. Queste minacce sfruttano la tecnologia digitale per condurre operazioni di disinformazione, attacchi cyber alle infrastrutture critiche e manipolazioni psicologiche, con l'obiettivo di minare la stabilità nazionale.

La disinformazione diffusa attraverso i social media, ad esempio, è diventata uno degli strumenti principali nelle guerre ibride, influenzando l'opinione pubblica e creando divisioni interne. Questo fenomeno, se non contrastato efficacemente, può destabilizzare la fiducia nelle istituzioni e compromettere la coesione sociale.

Le infrastrutture critiche, inclusi i sistemi energetici, finanziari e di comunicazione, rappresentano obiettivi sensibili per gli attacchi cyber. La crescente interconnessione di tali infrastrutture attraverso la rete Internet e l'uso di tecnologie avanzate come l'Internet of things (IoT) hanno aumentato la vulnerabilità ai cyberattacchi. Secondo stime recenti, si prevede che entro il 2025 oltre 41 miliardi di dispositivi saranno connessi all'IoT, aumentando significativamente i punti di ingresso per potenziali attacchi.

In risposta a queste minacce, l'UE ha implementato un quadro normativo che mira a migliorare la resilienza cibernetica collettiva. La Cyber diplomacy toolbox, ad esempio, rappresenta una risposta diplomatica congiunta alle attività informatiche malevole, contribuendo alla prevenzione dei conflitti e alla riduzione dei rischi di escalation dovuti a incidenti cibernetici. Altre iniziative, come la Strategia europea per la cibersecurity e la NIS 2.0 directive, rafforzano ulteriormente la capacità degli Stati membri di prevenire, gestire e rispondere a crisi cibernetiche su vasta scala.

L'Intelligenza artificiale (IA) sta trasformando rapidamente il panorama della sicurezza informatica. Da una parte, l'IA rappresenta uno strumento potente per la prevenzione, la rilevazione e la risposta agli attacchi cibernetici. I sistemi basati su IA sono in grado di analizzare grandi quantità di dati in tempo reale, identificando comportamenti anomali e notificando potenziali minacce prima che queste possano causare danni significativi.

Dall'altra parte, l'IA può essere utilizzata anche da attori malevoli per potenziare la sofisticazione degli attacchi cyber. Un esempio evidente è l'uso dell'IA per creare e-mail di phishing sempre più realistiche e difficili da individuare. Inoltre, gli stessi algoritmi di IA possono essere presi di mira da attacchi, compromettendo i sistemi di sicurezza che dipendono da essi.

L'Artificial intelligence act, proposto dalla Commissione europea nel 2021, stabilisce un quadro normativo volto a garantire che l'uso dell'IA nell'UE sia sicuro, trasparente e rispettoso dei diritti umani. Questo regolamento è particolarmente rilevante nel contesto della cibersecurity, poiché l'uso dell'IA deve essere bilanciato con misure di protezione adeguate per evitare che essa diventi uno strumento di vulnerabilità.

La politica di difesa cibernetica dell'UE si basa su quattro pilastri principali:

1. Coordinamento rafforzato: potenziare i meccanismi di cooperazione tra gli attori civili e militari nel campo della cyberdifesa, sia a livello nazionale che europeo.
2. Sicurezza dell'ecosistema di difesa: garantire che i componenti software critici utilizzati nel settore della difesa siano sicuri e privi di vulnerabilità.
3. Investimenti in capacità di cyberdifesa: incrementare gli investimenti degli Stati membri in capacità militari moderne di cyberdifesa attraverso programmi europei come il Fondo europeo per la difesa.
4. Partenariati strategici: rafforzare la cooperazione con partner internazionali come la NATO, l'ONU e altre organizzazioni regionali per affrontare le minacce globali comuni.

Questi pilastri sono integrati nella Bussola strategica dell'UE per la sicurezza e la difesa, adottata nel 2022, che rappresenta un piano d'azione concreto per rafforzare la capacità dell'Unione di affrontare le crisi e difendere la propria sicurezza entro il 2030.

Il Mediterraneo allargato è una regione di primaria importanza strategica per l'Europa, non solo per questioni geopolitiche ed economiche, ma anche per la sicurezza cibernetica. In un contesto in cui le minacce ibride diventano sempre più sofisticate, è essenziale che l'UE e i suoi Stati membri collaborino per sviluppare una resilienza cibernetica comune. La formazione e l'educazione in ambito cibernetico sono strumenti fondamentali per costruire una società più preparata e resiliente di fronte alle nuove minacce.

L'ESDC continuerà a svolgere un ruolo cruciale nel promuovere la sicurezza cibernetica e la resilienza attraverso programmi di formazione inclusivi e collaborativi, coinvolgendo esperti da diversi settori e paesi, con l'obiettivo di garantire la stabilità e la sicurezza del Mediterraneo e dell'intera Unione Europea.

L'attività e le preoccupazioni dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale nel quadro Mediterraneo

Bruno Frattasi*

La cybersicurezza è particolarmente importante in un contesto geopolitico in cui il Mediterraneo, storicamente strategico per l'Italia, è attraversato da crescenti tensioni e conflitti. Il cyberspazio è oggi una dimensione imprescindibile, che si affianca alle tradizionali sfere di conflitto, rendendosi un nuovo "territorio" da presidiare e difendere.

Uno spazio cibernetico aperto, libero e sicuro è una delle condizioni fondamentali per garantire la pace e la sicurezza internazionale, oltre che il progresso economico legato allo sviluppo dell'economia digitale. Rafforzare la resilienza delle reti informatiche, delle infrastrutture critiche e delle catene del valore di fronte a minacce cyber sempre più complesse è ormai un fattore determinante nei rapporti di forza tra Stati, incidendo direttamente sulle relazioni internazionali.

In linea con la Strategia nazionale di cybersicurezza, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), in stretta collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), ha intensificato le proprie iniziative di cooperazione internazionale. Sul piano multilaterale, l'Agenzia ha contribuito alla definizione di politiche, provvedimenti normativi e iniziative promosse nell'ambito di organizzazioni come l'Unione Europea, le Nazioni unite, la NATO e il G7. Sul piano bilaterale, l'ACN ha esteso e intensificato i rapporti con le corrispondenti agenzie di Belgio, Germania, Romania, Francia, Israele, Lussemburgo, Tunisia, Canada, Stati Uniti, oltre a collaborare strettamente con ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza.

Un tema di particolare importanza riguarda le infrastrutture critiche transfrontaliere, come i cavi sottomarini, che sono essenziali per le comunicazioni globali e per il traffico Internet. In tutto il mondo, si contano oltre 400 cavi sottomarini che supportano quotidianamente servizi fondamentali, dai finanziari ai sanitari. Danneggiamenti, malfunzionamenti o sabotaggi di tali cavi pos-

* Direttore Generale dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale.

sono avere gravi conseguenze, come dimostrato di recente dal caso di quattro cavi danneggiati nel Mar Rosso, la cui riparazione ha richiesto oltre otto settimane. Questo evento ha messo in luce quanto sia facile per un attacco mirato avere un impatto devastante sulle reti di comunicazione.

L'ACN, in base alle disposizioni del Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (PSNC), ha il compito di vigilare sugli operatori nazionali di infrastrutture digitali, comprese quelle sottomarine. Tali operatori sono obbligati a rafforzare le proprie difese cibernetiche, individuare i beni ICT critici, notificare eventuali incidenti cyber al Computer security incident response team Italia e adottare specifiche misure di sicurezza. Essi devono inoltre sottoporre alla valutazione del CVCN (Centro di valutazione e certificazione nazionale) beni, servizi informatici o sistemi informativi che intendono impiegare. In questo quadro, l'ACN contribuisce alla protezione di queste infrastrutture critiche, in collaborazione con la Marina militare, che ne garantisce la sicurezza fisica, riconoscendo l'importanza di tali infrastrutture per la connettività e, quindi, per la vita economica e sociale del Paese.

Inoltre, la sicurezza delle infrastrutture non può essere garantita solo dalla sponda Nord del Mediterraneo, ma deve includere anche la sponda Sud, vista la natura intrinsecamente transfrontaliera di queste infrastrutture. Ciò dimostra come la sicurezza del Mediterraneo sia strettamente legata a quella dell'Italia e quanto sia importante mantenere la stabilità dell'intera regione.

Nel contesto mediterraneo, l'ACN ha avviato diverse iniziative per rafforzare la resilienza cyber, collaborando con le agenzie omologhe di Albania, Israele e Giordania, e ha firmato memorandum d'intesa con Tunisia e Spagna. In particolare, il 28 settembre 2023 è stato firmato a Tunisi un protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per la cybersicurezza tunisina (ANCS). Questo accordo prevede lo scambio di informazioni sugli attacchi informatici e sui meccanismi di risposta agli incidenti, oltre a includere attività di formazione, ricerca e scambio di esperti. La Tunisia è un Paese strategico per la proiezione esterna dell'Italia ed è uno dei Paesi prioritari per la cooperazione internazionale nel quadro del Piano Mattei, che punta a rafforzare le relazioni tra l'Italia e il continente africano. Attraverso questo accordo, l'ACN mira a consolidare ulteriormente i rapporti bilaterali, promuovendo la diffusione della cultura cyber.

Il 6 marzo, l'ACN ha firmato un memorandum d'intesa con l'Istituto nazionale spagnolo di cybersicurezza (INCIBE). Questo accordo prevede non solo lo scambio informativo, ma anche la cooperazione in progetti di ricerca e sviluppo tecnologico nel campo della cybersicurezza. Collaborare per creare "campioni innovativi" risponde alla necessità di rafforzare la resilienza cibernetica comune europea e contribuire a potenziare l'autonomia tecnologica dell'Unione. La cooperazione con Paesi strategici come la Spagna, che condivide con l'Italia una proiezione mediterranea simile, è essenziale per garantire la sicurezza cyber dell'intera regione.

L'ACN è inoltre impegnata nel migliorare la resilienza cibernetica dell'intera area mediterranea, sia attraverso collaborazioni strategiche con i Paesi tecnologicamente più avanzati, sia con attività di capacity-building nei Paesi in via di sviluppo, mirate a rafforzare le competenze cyber delle imprese e degli individui.

Il tema delle tecnologie emergenti, e in particolare dell'intelligenza artificiale (IA), è altresì molto importante. Le opportunità offerte dall'IA sono numerose e spaziano da una medicina più efficiente, a un sistema di trasporti ottimizzato, a una pubblica amministrazione più reattiva alle esigenze dei cittadini. Tuttavia, è da sottolineare come l'IA rappresenti anche una sfida significativa per la cybersicurezza. Gli attacchi informatici possono diventare sempre più sofisticati e potenti grazie all'uso delle capacità generative dell'IA, come dimostrato dal crescente realismo delle e-mail di phishing. Inoltre, anche gli stessi algoritmi di IA e le banche dati utilizzate per il loro addestramento possono essere presi di mira da attacchi.

Inoltre, l'uso dell'IA pone preoccupazioni etiche e sociali, tra cui la sua capacità di prendere decisioni autonomamente e il rischio di impatti sul mercato del lavoro, con molte professioni che potrebbero essere sostituite da queste macchine "intelligenti". In questo scenario, è essenziale che l'Italia, insieme al Mediterraneo, continui a essere all'avanguardia nello sviluppo tecnologico, basando questo progresso su una solida conoscenza e competenza, nonché su una base industriale matura e in grado di generare innovazione.

L'ACN continuerà a lavorare per consolidare la resilienza cibernetica della regione mediterranea, attraverso la cooperazione internazionale e la condivisione di esperienze e competenze, con l'obiettivo di affrontare in modo efficace le sfide globali poste dalle nuove tecnologie emergenti.

Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile: un tassello utile alla stabilità, non solo politica, del Mediterraneo

Stefania Giannetti*

L'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) è un ente dedicato alla ricerca, all'innovazione tecnologica e alla fornitura di servizi avanzati per imprese, amministrazioni pubbliche e cittadini, con un focus particolare nei settori dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo economico sostenibile. Inoltre, l'ENEA collabora con molti partner europei e tiene molto al ruolo cruciale dell'Europa nel Mediterraneo.

La politica di vicinato dell'Unione Europea, che offre un quadro per la cooperazione e il dialogo con i paesi del Mediterraneo, è da considerarsi molto importante per le attività di ENEA. Tale politica promuove stabilità, sicurezza e prosperità attraverso partenariati basati su valori condivisi e interessi comuni. Programmi di assistenza tecnica, investimenti in infrastrutture e progetti di sviluppo economico rappresentano strumenti fondamentali per rafforzare la cooperazione regionale. È nell'interesse di ENEA che l'Unione Europea continui a investire nella cybersicurezza e nella formazione, al fine di garantire la protezione delle infrastrutture critiche e la resilienza delle società. La cooperazione internazionale e la condivisione delle migliori pratiche sono essenziali per affrontare minacce globali.

Tra i progetti di ENEA più rilevanti riguardanti le infrastrutture critiche e la resilienza vi sono:

- RESIST, progetto europeo finalizzato a migliorare la capacità di prevenzione e risposta a eventi chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRN), con una specifica applicazione nel porto di Siracusa.
- INCLUDING, un progetto coordinato da ENEA per la prevenzione e risposta a emergenze radiologiche e nucleari, con una esercitazione presso il porto del Pireo ad Atene.

* Componente dell'Organo Centrale di Sicurezza ENEA.

- DEXTER, incentrato sulla prevenzione di attentati terroristici nelle stazioni ferroviarie e metropolitane.
- HYPER AI, progetto che utilizza l'intelligenza artificiale per la sicurezza delle infrastrutture critiche, con particolare attenzione ai reattori nucleari.

Un importante asset di ENEA è il Laboratorio infrastrutture critiche e servizi essenziali, parte del Dipartimento di tecnologie energetiche e fonti rinnovabili, che si occupa della sicurezza delle reti energetiche, idriche, delle infrastrutture di trasporto, telecomunicazioni e delle aree edificate – tutti ambiti cruciali per il Mediterraneo. Il laboratorio progetta e sviluppa metodi e strumenti per analizzare le interazioni tra infrastrutture e territorio in caso di eventi naturali o calamità. A tale scopo, ENEA ha sviluppato piattaforme basate su dati GIS e osservazioni satellitari per valutare i danni attesi e la vulnerabilità delle infrastrutture in caso di terremoti, inondazioni e altri eventi estremi. Questi strumenti sono fondamentali per definire strategie di mitigazione del rischio e aumentare la resilienza delle infrastrutture critiche.

Un altro strumento di grande importanza per il Mediterraneo è il supercomputer CRESCO (Computational RESearch centre on COMplex systems), situato nel centro di ricerca ENEA di Portici. Utilizzato per applicazioni di calcolo avanzato nei settori del cambiamento climatico, dell'inquinamento atmosferico, della produzione di energia pulita e della protezione delle infrastrutture critiche, CRESCO ha fatto parte della Top 500 dei supercomputer più potenti al mondo. Le collaborazioni di ENEA nel campo della sicurezza informatica, compreso lo sviluppo di algoritmi di machine learning per la rilevazione di anomalie nelle reti energetiche, sono state citate come esempi di cooperazione internazionale per affrontare le sfide del cyberspazio.

La collaborazione con altre istituzioni di ricerca, sia italiane che internazionali, per affrontare le crescenti minacce cyber è cruciale. È necessario digitalizzare in sicurezza le reti energetiche, mantenendo un equilibrio tra apertura e protezione delle conoscenze sensibili, in linea con le raccomandazioni dell'OCSE sull'accesso ai dati di ricerca. ENEA è preoccupata dal rischio di una frammentazione di Internet in reti chiuse e la possibilità che le tecnologie possano essere utilizzate sia a beneficio che a danno delle società.

In conclusione, è molto importante la ricerca interdisciplinare e della cooperazione internazionale per affrontare le sfide globali. ENEA è impegnata e s'impegnerà in futuro nel promuovere la resilienza e la sicurezza attraverso progetti innovativi e trasferimento tecnologico, contribuendo così allo sviluppo sostenibile e alla protezione delle infrastrutture critiche.

Conclusioni

Francesco Anghelone*

Il Piano Mattei rappresenta uno dei principali pilastri della politica estera italiana, in particolare per quanto riguarda le relazioni tra il nostro Paese e le regioni del Mediterraneo e dell’Africa. Questo progetto, che prende il nome da Enrico Mattei, il fondatore e presidente dell’ENI, è concepito come un’iniziativa strategica volta a rilanciare l’azione italiana in aree geopoliticamente rilevanti dopo anni di relativa inattività. L’obiettivo è duplice: da un lato, rafforzare la presenza e l’influenza italiana in queste regioni; dall’altro, proporre un modello di cooperazione che sia sostenibile e vantaggioso per entrambe le parti.

La rilevanza politica del Piano si manifesta attraverso una serie di azioni concrete intraprese dal governo italiano negli ultimi anni. Tra gli esempi più significativi si annovera il summit Italia-Africa, un appuntamento fondamentale per il consolidamento delle relazioni bilaterali tra il nostro Paese e i partner africani. Questo evento ha permesso di costruire un dialogo diretto tra Roma e i rappresentanti di alcune nazioni africane, facilitando così l’avvio di collaborazioni su temi centrali come la sicurezza, l’energia, lo sviluppo economico e sociale.

Il decreto-legge 161/2023, promulgato a novembre, ha formalizzato il Piano Mattei e ne ha stabilito i principali pilastri. Si tratta di una cornice normativa che offre una base solida per la sua implementazione e che definisce chiaramente gli obiettivi a breve, medio e lungo termine di questo piano quadriennale. Il Decreto prevede, tra le altre cose, la creazione di una Cabina di regia incaricata di coordinare tutte le attività legate al Piano e di garantire la coerenza tra i vari interventi. Questo organismo sarà responsabile del monitoraggio dei progetti pilota, che copriranno aree chiave come l’energia, l’istruzione, l’agricoltura, la sicurezza e lo sviluppo economico. Tra questi, il settore energetico è particolarmente rilevante, vista la lunga esperienza di ENI nella regione, mentre l’istruzione è considerata un investimento strategico per creare legami duraturi con le future classi dirigenti africane.

* Primo Ricercatore e Coordinatore Scientifico dell’Osservatorio sul Mediterraneo (OSMED) dell’Istituto di Studi Politici “S. Pio V”.

Un altro aspetto cruciale del Piano Mattei è la sua importanza strategica nel contesto geopolitico attuale. Il Mediterraneo e l'Africa sono regioni che stanno diventando sempre più centrali nelle dinamiche globali, tanto per le loro risorse naturali quanto per la loro posizione strategica. Tuttavia, entrambe le aree sono attraversate da numerose sfide, tra cui conflitti interni, instabilità politica, crisi economiche e problemi legati alla migrazione. Considerando la situazione attuale del Mediterraneo e dell'Africa, è evidente come il Piano Mattei debba essere un tentativo di rispondere a queste sfide: l'Italia ha l'opportunità di posizionarsi come un attore chiave, offrendo soluzioni e modelli di cooperazione basati su principi di reciprocità e rispetto mutuo favorendo un clima di maggiore sicurezza non solo per la sponda Nord ma anche per quella Sud. Se si risolve in modo sistemico il quadro di policrisi che investe l'area euromediterranea potrebbe essere possibile sfruttare l'enorme potenziale economico e politico della sinergia "UE-Africa" che passa attraverso il Mediterraneo. Infatti, non bisogna dimenticare la forte crescita economica e demografica di alcuni Paesi africani, come la Nigeria, l'Egitto e l'Etiopia. La Nigeria, con una crescita del PIL prevista del 3,2% nel 2024, è alimentata dal petrolio e dal settore tecnologico. L'Egitto prevede una crescita del 4%, favorita da riforme e investimenti infrastrutturali, mentre l'Etiopia continua a crescere a una media del 6% annuo, sostenuta da grandi investimenti. Dal punto di vista demografico, Nigeria ed Etiopia sono in forte espansione, con la Nigeria che potrebbe superare i 300 milioni di abitanti entro il 2050.

Per quanto riguarda la regione del Sahel e i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, come Algeria, Tunisia e Marocco, il potenziale economico è significativo ma contrassegnato da sfide. L'Algeria, ad esempio, beneficia delle risorse energetiche, mentre il Marocco sta emergendo come hub manifatturiero e sta sviluppando particolarmente l'industria pesante e automobilistica. Non solo, il settore agricolo del Marocco, che occupa il 40% della popolazione, è in forte crescita ma necessita di tecnologie; queste ultime possono essere fornite dalle nostre PMI che hanno un eccellente bagaglio di know-how nel settore. Il Sahel, nonostante l'instabilità politica e le sfide climatiche, ha potenziale nel settore agricolo e minerario, e iniziative come il Piano Mattei potrebbero offrire un contributo cruciale per la stabilizzazione e lo sviluppo economico della regione. Dal punto di vista demografico, il Sahel ha una delle popolazioni più giovani al mondo, con una rapida crescita, ma anche una forte necessità di infrastrutture educative e sanitarie.

La distribuzione della ricchezza in questi Paesi, tuttavia, resta fortemente diseguale, in particolare in Nigeria e nella regione del Sahel, dove gran parte della popolazione vive in povertà. Iniziative come il Piano Mattei potrebbero aiutare a ridurre tali disparità attraverso investimenti mirati in infrastrutture sociali ed economiche, creando opportunità di lavoro e promuovendo l'imprenditoria giovanile e femminile. Progetti di sviluppo energetico, agricolo e

di istruzione, insieme alla promozione della sicurezza e della stabilità politica, potrebbero migliorare significativamente la qualità della vita delle popolazioni locali e stimolare una crescita più equa e sostenibile

Proprio per queste enormi potenzialità, il continente africano e il Mediterraneo stanno interessando non solo l'Italia e l'Unione Europea. Infatti, un elemento centrale della riflessione geopolitica che sottende il Piano è la presenza di altri attori globali che stanno aumentando la loro influenza nel Mediterraneo e in Africa. La Cina, con la sua Belt and Road Initiative (BRI), ha investito pesantemente in infrastrutture e risorse in Africa, ma le sue politiche di finanziamento sono spesso viste come un tentativo di "catturare" i Paesi africani in una spirale di debiti. La Russia, d'altra parte, ha cercato di consolidare la sua influenza attraverso interventi militari e diplomatici, spesso sfruttando le crisi politiche e le tensioni interne a molti Stati africani. Anche la Turchia, sotto la leadership di Erdoğan, ha ampliato la sua presenza in Africa, in particolare attraverso la cooperazione militare e gli investimenti infrastrutturali.

In questo contesto, l'Italia può giocare un ruolo unico, differenziandosi dagli altri attori internazionali attraverso un approccio più equilibrato e incentrato sulla cooperazione reciproca. Inoltre, l'Italia può assumere un ruolo importante non solo a livello bilaterale, ma anche a livello europeo. Infatti, uno degli obiettivi del Piano Mattei è proprio quello di posizionare l'Italia come ponte tra l'Unione Europea e l'Africa, facilitando il dialogo e la cooperazione tra i due continenti. In un momento in cui la Francia, storicamente uno dei principali interlocutori europei dell'Africa, sta perdendo terreno a causa delle tensioni con alcuni Paesi africani (basti pensare al recente deterioramento delle relazioni con il Niger o il Mali), l'Italia potrebbe sfruttare questa finestra di opportunità per rafforzare la propria posizione e assumere la leadership all'interno dell'UE in materia di politica africana. Tutto ciò limitando le dinamiche bilaterali e favorendo un multilateralismo effettivo che dia alle opinioni pubbliche e politiche europee e africane l'immagine di un Piano Mattei come un'assunzione di responsabilità da parte del nostro Paese nel contesto dello sviluppo di politiche europee. Infatti, un obiettivo importante potrebbe essere quello di legare il Piano Mattei alle strategie dell'UE, come il Global Gateway, che mira a costruire infrastrutture sostenibili e resilienti nei Paesi partner, con un focus particolare sull'Africa.

Limiti del Piano e sfide da affrontare

Nonostante l'ambizioso programma delineato dal Piano Mattei, non mancano alcune criticità e limiti che devono essere affrontati per garantire il successo del progetto. Una delle principali difficoltà risiede nella disponibilità limitata di risorse finanziarie. Il Piano, pur essendo un progetto strategico, si trova a dover fare i conti con risorse relativamente ridotte, che al momento

provengono principalmente dal Fondo per il clima e dai fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo. Questi fondi, sebbene significativi, potrebbero non essere sufficienti per sostenere l'ampia gamma di interventi previsti, soprattutto considerando le sfide complesse e multidimensionali che caratterizzano le regioni del Mediterraneo e dell'Africa.

Tuttavia, il coinvolgimento di attori privati, o partecipanti privati, rappresenta un elemento di grande valore aggiunto. La partecipazione di Cassa depositi e prestiti (CDP), ENI e di altre grandi imprese italiane dimostra che il Piano Mattei sta cercando di promuovere un approccio innovativo e multidimensionale, che integri il settore pubblico con il privato. Questo modello potrebbe rivelarsi particolarmente efficace nel mobilitare le risorse necessarie e nel garantire la sostenibilità dei progetti a lungo termine. Inoltre, il coinvolgimento del settore privato potrebbe aiutare a superare alcune delle barriere che storicamente hanno limitato la capacità dell'Italia di incidere in modo significativo nelle regioni target.

Un altro aspetto cruciale è il coinvolgimento dell'Unione Europea e di altri Paesi con interessi nella regione. Come già accennato, l'Italia ha l'opportunità di promuovere il Piano Mattei non solo come un'iniziativa nazionale, ma come parte di una strategia europea più ampia. In questo contesto, sarebbe fondamentale rafforzare il coordinamento con l'UE, in particolare attraverso programmi come il Global Gateway, che potrebbero fornire risorse aggiuntive e rafforzare la legittimità del progetto. D'altra parte, una cooperazione più stretta con altri attori internazionali, come gli Stati Uniti, potrebbe facilitare l'accesso a finanziamenti ed expertise necessari per la realizzazione degli interventi. Inoltre, potrebbe mostrare ai nostri alleati del nord Atlantico che l'Italia è pronta ad assumersi le sue responsabilità nell'area.

Infine, il Piano Mattei deve affrontare anche il tema della cooperazione multilaterale. In un contesto globale sempre più frammentato, è essenziale che l'Italia mantenga un dialogo costante con le organizzazioni internazionali e con i principali forum multilaterali, come il G20 e il Fondo monetario internazionale (FMI), per garantire che le politiche attuate siano in linea con le priorità globali nel settore dello sviluppo sostenibile e della sicurezza. Il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali può anche garantire il supporto tecnico e finanziario necessario per la realizzazione degli interventi, oltre a rafforzare la legittimità delle azioni intraprese.

Opportunità offerte dal Piano Mattei

Nonostante i limiti sopra elencati, il Piano Mattei offre anche numerose opportunità che, se sfruttate in modo adeguato, potrebbero trasformare l'Italia in uno dei principali attori nella regione del Mediterraneo e in Africa. Una

delle maggiori opportunità risiede nella capacità dell'Italia di promuovere un modello di cooperazione alternativo rispetto a quello proposto da altri attori internazionali, come la Cina e la Russia.

Il Piano Mattei si propone di promuovere una cooperazione basata sul principio del mutuo vantaggio, in cui entrambi i partner traggono beneficio dagli accordi stipulati. Questo approccio si differenzia notevolmente dalle politiche di molti altri Paesi, che spesso utilizzano la cooperazione come strumento di influenza geopolitica, piuttosto che come un vero e proprio strumento di sviluppo. In particolare, abbiamo già citato i casi di Cina e Russia.

In questo contesto, l'Italia ha l'opportunità di proporre un modello alternativo, in cui lo sviluppo economico, la sicurezza e la stabilità sociale sono considerati come elementi strettamente interconnessi. Uno degli aspetti più innovativi del Piano Mattei è proprio il tentativo di affrontare le sfide della regione in modo olistico, riconoscendo che non è possibile garantire uno sviluppo duraturo senza affrontare contemporaneamente i temi della sicurezza, della buona governance e del rafforzamento delle istituzioni locali.

Inoltre, il Piano Mattei si concentra su alcune aree chiave che rappresentano opportunità di crescita tanto per l'Italia quanto per i Paesi africani. L'energia, ad esempio, è un settore in cui l'Italia ha una lunga tradizione di collaborazione con molti Paesi africani, grazie alla presenza di ENI nella regione.

Le proposte di policy incentrate sul rafforzamento della cooperazione tra l'Italia e i paesi africani, che costituiscono uno dei pilastri del Piano Mattei, necessitano di un'esplorazione approfondita, considerando le aree di intervento strategiche e le modalità operative per implementarle. Di seguito, si forniranno dettagliate considerazioni su ciascuna delle proposte, con l'obiettivo di sviluppare un quadro di intervento organico e coerente che possa guidare l'azione politica italiana nell'Africa subsahariana, nel Corno d'Africa e nelle altre regioni chiave del continente.

Rafforzare la cooperazione con i Paesi africani su base di una cooperazione reciprocamente vantaggiosa

Uno dei principali assi del Piano Mattei è l'impegno a costruire una cooperazione che sia realmente reciprocamente vantaggiosa. Il passato delle relazioni tra Europa e Africa è segnato da dinamiche di sfruttamento coloniale e, più recentemente, da un certo paternalismo legato agli aiuti internazionali che spesso ha creato dipendenza, senza produrre uno sviluppo sostenibile. La sfida dell'Italia è quella di invertire questa tendenza, proponendo modelli di collaborazione fondati su tre pilastri fondamentali:

1. **Parità di condizioni e vantaggi reciproci:** la cooperazione deve essere bilaterale e deve offrire vantaggi tangibili per entrambe le parti. Que-

sto significa che gli accordi commerciali, gli investimenti infrastrutturali, e le politiche di sviluppo devono creare valore per le economie locali africane, promuovendo la crescita economica e la riduzione della povertà, mentre allo stesso tempo devono garantire opportunità di business, accesso a risorse e sicurezza energetica per l'Italia. Un esempio di questo approccio è rappresentato dal settore energetico, dove l'Italia, attraverso ENI, può offrire tecnologie e competenze per lo sviluppo delle risorse naturali africane, in cambio di contratti di approvvigionamento stabili e sicuri. Senza però dimenticare l'importanza delle PMI: in tal senso coinvolgere anche le associazioni di categoria e agenzie come SACE può essere un ottimo modo per creare un ponte tra azione del governo e coinvolgimento degli attori "più piccoli" ma altrettanto importante – anche per quanto riguarda il punto successivo.

2. Costruzione di capacità locali: un elemento chiave per la cooperazione reciproca è la creazione di capacità locali. Non basta esportare tecnologia o investire capitali: è essenziale che le competenze tecniche, gestionali e professionali vengano trasferite alle popolazioni locali, così da consentire loro di gestire autonomamente i progetti di sviluppo. Questo approccio può essere adottato attraverso programmi di formazione, borse di studio e scambi accademici che coinvolgano università italiane e africane, con l'obiettivo di formare professionisti che possano diventare leader nei loro settori. Questo rende necessario anche uno sforzo interno al nostro Paese, facilitando e incentivando la creazione di alcuni corsi in lingua inglese e francese, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie digitali per l'erogazione delle lezioni e dei corsi di formazione. Questo favorirebbe le sinergie tra le due sponde del Mediterraneo abbattendo i costi.

3. Rispetto delle specificità locali e coinvolgimento dei partner africani nelle decisioni: ogni Paese africano ha una storia e una cultura uniche, e le soluzioni che l'Italia propone devono essere adattate alle realtà locali. Questo significa consultare i partner africani in tutte le fasi di progettazione e implementazione dei programmi di cooperazione. Il successo della cooperazione dipende dal coinvolgimento dei governi, della società civile e delle comunità locali africane, che devono sentirsi pienamente partecipi delle decisioni che riguardano il loro sviluppo.

Allargare l'intervento in aree dove l'Italia ha capacità di azione efficace

L'Italia ha una lunga storia di cooperazione e interazione con il continente africano, in particolare con il Nord Africa e il Corno d'Africa e, più recentemente, con l'Africa Subsahariana. Tuttavia, per garantire l'efficacia del Piano Mattei, è cruciale identificare le aree in cui l'Italia può esercitare una maggiore

influenza e ottenere risultati significativi. L'allargamento dell'intervento deve essere guidato da un approccio strategico basato su:

1. **L'analisi delle priorità geopolitiche:** alcune regioni dell'Africa offrono maggiori opportunità all'Italia per esercitare la sua influenza in virtù della vicinanza geografica, delle interconnessioni storiche e della presenza di interessi economici già consolidati. Il Corno d'Africa, ad esempio, è una regione che ha un'enorme importanza strategica per la sicurezza energetica e marittima dell'Italia, data la sua posizione lungo le rotte di navigazione internazionali. Inoltre l'Italia può provare a far valere le proprie capacità diplomatiche presentandosi come mediatore delle tensioni politiche e dei conflitti nella regione, promuovendo la stabilità e la sicurezza regionale attraverso un coinvolgimento diretto nelle missioni di pace e di assistenza umanitaria. Un maggiore coinvolgimento anche della Marina militare in quel quadrante sarebbe un ottimo modo per far fruttare la diplomazia navale per dare non solo ai partner africani ma anche a quelli euroatlantici un'immagine del Paese come impegnato per la stabilità regionale.

2. **Sfruttare le capacità settoriali dell'Italia:** alcuni settori rappresentano opportunità uniche per l'Italia di fare la differenza. Il settore agricolo, per esempio, è una delle principali aree in cui il know-how italiano può essere trasferito ai Paesi africani per aiutarli a modernizzare e diversificare la loro produzione agricola. L'agricoltura in molti Paesi africani è ancora dominata da pratiche tradizionali e spesso inefficaci. Le tecnologie italiane in agricoltura sostenibile, l'irrigazione, la gestione delle risorse idriche e l'innovazione nella filiera agroalimentare possono contribuire significativamente a migliorare la sicurezza alimentare e ridurre la dipendenza delle nazioni africane dalle importazioni di cibo.

3. **Coinvolgimento nelle aree a rischio di conflitto e instabilità:** regioni come il Sahel o il Corno d'Africa sono caratterizzate da situazioni di instabilità cronica, che mettono a rischio non solo le popolazioni locali ma anche la sicurezza dell'Europa. In queste aree, l'Italia ha la possibilità di assumere un ruolo di guida nella promozione della stabilità e della sicurezza, utilizzando sia strumenti diplomatici che militari. Il coinvolgimento italiano nelle missioni internazionali di *peacekeeping*, insieme ad iniziative per rafforzare le capacità delle forze di sicurezza locali, può contribuire ai processi di stabilizzazione e a proteggere gli interessi nazionali italiani.

Rafforzare il coinvolgimento di imprese e del settore privato

Il successo di qualsiasi piano di cooperazione internazionale dipende in larga misura dalla partecipazione attiva del settore privato. Questo è particolar-

mente vero nel contesto africano, dove gli investimenti privati possono portare risorse, tecnologie e competenze che i governi locali spesso non sono in grado di offrire. In questo senso, il Piano Mattei è chiamato a sfruttare al meglio tutte le risorse e le energie del nostro “sistema Paese”, mettendo le imprese italiane nelle condizioni di esprimere tutto il loro potenziale in settori chiave per lo sviluppo economico e sociale dei Paesi africani, grazie anche al contributo di CDP, SACE e SIMEST.

Promuovere partnership pubblico-private: una delle strategie più efficaci per coinvolgere il settore privato è la creazione di partnership pubblico-private, in cui le risorse pubbliche e private vengano utilizzate in modo complementare per raggiungere obiettivi comuni. Ad esempio, nel settore delle infrastrutture, le imprese italiane possono contribuire alla costruzione di strade, porti, reti energetiche e altre infrastrutture critiche, mentre i fondi pubblici possono essere utilizzati per ridurre il rischio di investimento e garantire la sostenibilità a lungo termine dei progetti.

1. Supportare l'internazionalizzazione delle PMI italiane: le piccole e medie imprese italiane hanno un enorme potenziale di crescita nei mercati africani, ma spesso mancano delle risorse necessarie per espandersi a livello internazionale. In questo contesto, le agenzie come SACE e SIMEST possono giocare un ruolo cruciale nel fornire finanziamenti, assicurazioni contro i rischi politici e assistenza tecnica per sostenere le PMI italiane nell'esplorazione delle opportunità offerte dai mercati africani. Le PMI possono concentrarsi in settori come la manifattura leggera, il turismo, i servizi finanziari e l'energia rinnovabile, che presentano significative prospettive di crescita in Africa.

2. Stimolare l'innovazione tecnologica e le startup: l'Africa ha visto negli ultimi anni una crescita significativa nel settore delle startup tecnologiche, soprattutto nel campo del fintech, dell'agritech e delle energie rinnovabili. L'Italia può promuovere programmi di cooperazione tecnologica e incubatori d'impresa per sostenere le startup africane, fornendo loro accesso a finanziamenti, mentorship e reti internazionali. Questo tipo di cooperazione può favorire lo sviluppo di nuove soluzioni innovative per affrontare le sfide locali, come l'accesso all'energia, la modernizzazione dell'agricoltura e l'inclusione finanziaria.

Coordinamento costante con Unione Europea, Stati Uniti e organizzazioni internazionali

Un altro pilastro del Piano Mattei è rappresentato dal rafforzamento del coordinamento con le istituzioni internazionali e gli altri attori globali attivi nel continente africano. Per garantire il successo delle iniziative, è essenziale

che l'Italia si coordini con partner come l'Unione Europea, gli Stati Uniti e le organizzazioni internazionali in grado di mobilitare risorse e competenze aggiuntive. In questo contesto, le principali aree di intervento includono:

1. **Sinergie con il Global Gateway dell'UE:** l'iniziativa Global Gateway dell'Unione Europea è progettata per sostenere lo sviluppo di infrastrutture sostenibili nei Paesi partner, in particolare in Africa. Per l'Italia sarà dunque fondamentale allineare il proprio Piano Mattei con gli obiettivi di questo ambizioso progetto creando sinergie che permettano di massimizzare l'impatto degli investimenti europei in settori come l'energia, la connettività digitale e i trasporti. Un coordinamento più stretto con l'UE permetterebbe inoltre all'Italia di accedere ai fondi europei per lo sviluppo e di rafforzare il proprio ruolo all'interno delle politiche di cooperazione internazionale dell'Unione.

2. **Coinvolgimento del G7 e del G20:** l'Italia può utilizzare le piattaforme del G7 e del G20 per promuovere una maggiore attenzione verso le sfide che i paesi africani devono affrontare, in particolare in termini di riduzione del debito, stabilità macroeconomica e sviluppo sostenibile. Questi forum offrono l'opportunità di discutere questioni cruciali come la riforma delle istituzioni finanziarie internazionali, l'accesso ai mercati globali e la gestione dei flussi migratori. Il coinvolgimento attivo dell'Italia in queste discussioni è essenziale per garantire che le politiche globali siano in linea con le priorità dei Paesi africani e che vengano mobilitate le risorse necessarie per affrontare le sfide dello sviluppo.

3. **Collaborazione con le organizzazioni multilaterali:** le Nazioni unite, la Banca Mondiale, l'FMI e altre organizzazioni internazionali giocano un ruolo fondamentale nel promuovere la pace, la stabilità e lo sviluppo in Africa. L'Italia può rafforzare il proprio impegno a livello multilaterale, partecipando attivamente ai programmi di assistenza e alle missioni di mantenimento della pace, oltre a promuovere riforme che riflettano meglio le esigenze dei Paesi in via di sviluppo. Una delle priorità dovrebbe essere quella di sostenere un dibattito internazionale sulla riforma delle istituzioni multilaterali, affinché queste possano diventare più rappresentative delle realtà economiche e politiche odierne.

Sostenere il dibattito internazionale sulla riforma delle istituzioni multilaterali e sul tema del debito

- **Sostenere il dibattito internazionale sulla riforma delle istituzioni multilaterali e sul tema del debito:** le istituzioni multilaterali, come il FMI e la Banca Mondiale, giocano un ruolo cruciale nel garantire la stabilità economica e la crescita nei Paesi in via di sviluppo. Tuttavia, molti Paesi africani

ritengono che tali istituzioni debbano essere riformate per riflettere meglio le esigenze attuali, assicurando una maggiore rappresentanza e una distribuzione più equa delle risorse. L'Italia, con il Piano Mattei, può sostenere questo dibattito e promuovere un approccio che tenga conto delle richieste africane, in particolare per quanto riguarda la ristrutturazione del debito. Un ruolo chiave può essere quello di mediare tra i creditori globali e i Paesi africani, favorendo soluzioni di debito più sostenibili e legate a progetti di sviluppo a lungo termine.

- **Mantenere un dialogo aperto con governi e organizzazioni regionali:** per il successo del Piano Mattei, è essenziale che l'Italia mantenga una comunicazione costante e costruttiva con i governi africani e le principali organizzazioni regionali, come l'Unione Africana e la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS). Questi organismi rappresentano attori chiave nel definire le priorità di sviluppo del continente e nel coordinare le risposte ai problemi regionali, come sicurezza, sviluppo economico e gestione delle crisi. Un dialogo continuativo garantirebbe che gli interessi africani siano pienamente rappresentati e che le iniziative italiane siano in linea con le priorità e le esigenze locali, rafforzando così la legittimità e l'efficacia delle azioni italiane nel continente.

Aree di intervento e strumenti da utilizzare

1. **Energia:** il settore energetico è una delle colonne portanti del Piano Mattei, e l'Italia, grazie al ruolo storico di ENI nel continente africano, può vantare una presenza consolidata. ENI ha operato in Africa per decenni, in particolare in Paesi come Egitto, Angola, Mozambico e Nigeria, gestendo progetti strategici per l'esplorazione e la produzione di petrolio e gas naturale. Un esempio emblematico è il progetto Coral South FLNG in Mozambico, un impianto di liquefazione di gas naturale offshore, che rappresenta un investimento cruciale per l'economia locale – tali progetti devono essere replicati nel Mediterraneo, dove possibile. Inoltre, l'Italia, in linea con gli obiettivi di transizione energetica, può promuovere l'espansione delle energie rinnovabili in Africa, collaborando con istituzioni come la Banca Africana di Sviluppo per finanziare progetti solari ed eolici, come avvenuto in Egitto con il parco solare di Benban, uno dei più grandi al mondo. Questo approccio non solo garantirebbe un'energia più pulita e sostenibile, ma rafforzerebbe anche le relazioni tra Italia e Paesi africani nel contesto della lotta contro i cambiamenti climatici.

2. **Istruzione:** il settore dell'istruzione è cruciale per la formazione delle future classi dirigenti africane e per il rafforzamento dei legami tra Italia e

Africa. L'Italia potrebbe aumentare il numero di borse di studio per studenti africani attraverso programmi come Invest Your Talent in Italy, che già oggi offre a molti giovani talenti la possibilità di studiare in Italia e di instaurare relazioni durature con le istituzioni italiane. Inoltre, è essenziale investire in progetti educativi nei paesi africani stessi, promuovendo la creazione di scuole tecniche e percorsi formativi in settori chiave come l'ingegneria, la tecnologia e la medicina. L'Università degli Studi di Milano, ad esempio, collabora con istituzioni accademiche in paesi come l'Etiopia, fornendo programmi formativi per medici e infermieri. Parallelamente, la diffusione della lingua italiana nei sistemi scolastici africani potrebbe favorire ulteriormente gli scambi culturali e professionali, promuovendo l'Italia come partner privilegiato nel continente. Come detto, bisogna anche investire internamente per incoraggiare e facilitare la creazione di corsi in lingua francese o inglese anche attraverso il modello delle università telematiche per facilitarne la diffusione.

3. **Agricoltura e sanità:** l'agricoltura rappresenta un settore vitale per l'economia africana, con milioni di persone che dipendono da essa per il sostentamento. L'Italia, grazie alla sua expertise nel settore agroalimentare, può fornire un contributo significativo al miglioramento delle pratiche agricole in Africa. L'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS) ha già avviato progetti come PAPSEN, un'iniziativa volta a sviluppare l'agricoltura sostenibile in Senegal. Inoltre, nel settore sanitario, l'Italia può rafforzare la collaborazione tramite il trasferimento di know-how, come avvenuto con il progetto di Medici con l'Africa Cuamm in Angola e Tanzania, dove vengono formati medici e infermieri per rispondere alle emergenze sanitarie. Potrebbe essere utile anche creare hub di innovazione agricola e sanitaria in Africa, con il supporto di aziende italiane specializzate in tecnologie agricole, come Bonifiche Ferraresi, e imprese farmaceutiche.

4. **Sicurezza interna e cybersicurezza:** per garantire la stabilità dei paesi africani, l'Italia può offrire supporto tramite programmi di formazione per le forze di polizia e le forze armate locali. Un esempio è il Centro di eccellenza per le Stability police units (CoESPU) a Vicenza, che fornisce addestramento a peacekeepers africani impegnati nelle missioni ONU. Questo tipo di collaborazione può essere esteso alla cybersicurezza, un settore sempre più rilevante in Africa, data la crescente digitalizzazione dei servizi. L'Italia, con il supporto di aziende leader come Leonardo e Telecom Italia, potrebbe guidare la formazione di esperti locali in sicurezza informatica, contribuendo a prevenire minacce come il cyberterrorismo e il crimine organizzato digitale, ambiti in cui la collaborazione è fondamentale per la stabilità delle istituzioni africane.

5. **Dialogo con la società civile:** un altro aspetto essenziale del Piano Mattei è lo sviluppo di un dialogo strutturato con le componenti della società civile africana. L'Italia, attraverso le sue ONG e le organizzazioni cattoliche

presenti da anni nel continente, come Comunità di Sant'Egidio e Mani Tese, può facilitare il dialogo tra governi e cittadini, promuovendo la partecipazione democratica e lo sviluppo sostenibile. Queste organizzazioni hanno una conoscenza profonda delle realtà locali e possono fungere da ponte tra le istituzioni italiane e le comunità africane. Il coinvolgimento della società civile, inoltre, è essenziale per garantire la riuscita dei progetti educativi e sociali a lungo termine, assicurando che i benefici dello sviluppo siano distribuiti equamente e che vi sia un vero impatto sulle condizioni di vita delle popolazioni locali.

In conclusione, quanto espresso fin qui è frutto delle considerazioni e delle proposte di policy che sono emerse dai quattro seminari svolti nel quadro del progetto “Sicurezza europea integrata: il Piano Mattei nel Mediterraneo allargato” e dai conseguenti dibattiti. Un ringraziamento al MAECI che ha reso possibile la realizzazione di questa iniziativa guidata dall'Osservatorio sul Mediterraneo dell'Istituto di Studi Politici “S. Pio V”, a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione di questo volume, a tutti i relatori che hanno partecipato ai seminari (le cui registrazioni sono disponibili online) e al pubblico sempre numeroso e interessato che ha ascoltato e contribuito al dibattito e che si spera rimanga sempre attivo e interessato al Piano Mattei e più in generale al Mediterraneo.