



L'Unione Europea come attore globale: una bussola strategica per orientarsi tra esigenze di difesa comune, competizione tecnologica e sfide energetiche

Interventi di:

Mattia Caniglia, membro Comitato Scientifico – Fondazione De Gasperi

Matteo Bressan, docente di Studi Strategici presso la SIOI e la LUMSA - Ufficiale della
Riserva Selezionata della Marina Militare

Francesco Sassi, research Fellow – RIE, Ricerche Industriali ed Energetiche

Stefano Felician Beccari, legal & policy advisor al Parlamento Europeo (Bruxelles) nelle
Commissioni "industria" e "mercato interno"

Indice

MATTIA CANIGLIA

Introduzione

2

MATTEO BRESSAN

Prospettive dello Strategic Compass ad un anno dall'adozione: Quale ruolo per l'Italia e per gli stakeholders privati nei processi di sviluppo di una dimensione di difesa euro

5

FRANCESCO SASSI

Powerisation delle interdipendenze energetiche: Politiche e strategie di potere UE nella sfida tra grandi potenze nel mondo del gas

19

STEFANO FELICIAN BECCARI

La rilevanza della competizione tecnologica nell'attuale contesto internazionale: Opportunità e sfide tecnologiche per l'UE in uno scenario globale dominato da dinamiche di potenza e aumentata conflittualità geopolitica

35

Introduzione

A cura di Mattia Caniglia

L'ordine mondiale sta attraversando una profonda trasformazione, caratterizzata da un mutamento nell'equilibrio di potere e dall'emergere di uno scenario geopolitico sempre più multipolare. Questa trasformazione mette in discussione norme ed alleanze consolidate, e l'Unione Europea (UE) sta affrontando una serie di complesse sfide mentre cerca di posizionarsi in questo mutevole scenario globale. In questo mondo multipolare e frammentato, le dinamiche di potere sono contrassegnate dalla rinascita di grandi potenze come la Cina e la Russia, nonché dalle dinamiche in evoluzione all'interno del rapporto transatlantico tra Europa e Stati Uniti. L'UE per rimanere rilevante, dovrà trovare un equilibrio nelle sue relazioni con questi attori principali, sviluppando al tempo stesso una strategia per misurarsi con potenze regionali ormai sempre più assertive e sempre più votate a dinamiche di potenza.

Un elemento che influenza significativamente questi trend globali è il concetto di "*weaponization of everything*". Questo termine si riferisce alla crescente politicizzazione di strumenti non militari, come l'economia, la tecnologia e l'informazione, che vengono utilizzati come armi nella competizione geopolitica. Questo fenomeno complica ulteriormente la posizione dell'UE, poiché deve affrontare minacce non convenzionali come la manipolazione delle informazioni e le tensioni commerciali, che richiedono una risposta coerente, strategica e di outlook globale.

Un importante sviluppo negli sforzi dell'UE per adattarsi a questo cambiamento nell'ordine mondiale è l'introduzione della Bussola Strategica. Questo documento rappresenta un possibile salto di qualità nel campo della politica di sicurezza e difesa comune: esso delinea una roadmap per potenziare la capacità dell'Unione Europea di agire autonomamente nei campi della sicurezza e della difesa, contribuendo alla sua autonomia strategica; Riconosce che l'UE debba diventare più autosufficiente in materia di sicurezza, soprattutto considerando scenari potenziali in cui gli Stati Uniti potrebbero essere meno impegnati nella difesa dell'Europa. Inoltre, la Bussola Strategica fornisce una cornice per rafforzare le capacità di difesa europee, la cooperazione tra gli Stati membri e per promuovere un fronte più unito di fronte alle sfide alla sicurezza.

Per attuare con successo la Bussola Strategica, l'UE dovrà però considerare anche aspetti ancora esclusi da questo documento strategico come le sue interdipendenze, in particolare nei contesti di sovranità energetica e tecnologica. La sicurezza energetica è cruciale per la stabilità e la sicurezza complessiva dell'UE, e la riduzione della dipendenza da fonti energetiche esterne, specialmente da partner potenzialmente non affidabili, è una priorità. Ciò implica la diversificazione delle fonti energetiche, il miglioramento dell'efficienza e lo sviluppo delle tecnologie rinnovabili. Inoltre, la sovranità tecnologica è di massima importanza nell'era digitale, in cui le infrastrutture e i dati sono centrali sia per gli interessi economici che per quelli di sicurezza. L'UE deve affermare un maggiore controllo sulla propria infrastruttura tecnologica, proteggere i dati critici e investire nella ricerca e nello sviluppo per rimanere competitiva in un paesaggio tecnologico in rapida evoluzione.

Il deterioramento degli equilibri politici e della sicurezza avvenuto nell'ultimo decennio nella periferia europea ha aumentato le aspettative sul contributo dell'Unione alla prevenzione delle crisi, alla stabilizzazione e alla costruzione della pace. L'UE ha dovuto affrontare in questi anni minacce sempre più impegnative, in un mondo ormai dominato da politiche di potenza, dove il processo di *weaponisation of everything* sta estendendo i confini dei conflitti dall'economia, l'energia e il clima fino alla tecnologia e alla salute passando attraverso lo spazio digitale. La guerra contro l'Ucraina e i recenti sviluppi in medio oriente sono le ultime prove di come l'Europa sia sottoposta a minacce crescenti, più di quanto si pensasse solo pochi mesi fa.

In questa trattazione, Matteo Bressan ci porterà ad analizzare come l'UE stia intensificando ulteriormente i suoi sforzi per realizzare un più forte coordinamento delle sue politiche di sicurezza e di difesa, per raggiungere la cosiddetta 'Autonomia Strategica'.

L'obiettivo perseguito dalla nuova iniziativa della Bussola Strategica, approvata nel marzo 2022, è migliorare la strategia globale. La Bussola rappresenta una risposta concreta al ritorno della guerra in Europa e alle sempre più complesse minacce alla sicurezza, che rendono necessario un incremento degli investimenti in materia di difesa e rafforzamento della posizione geopolitica dell'Unione. Il documento definisce la visione comune della politica di sicurezza e di difesa per i prossimi 5-10 anni, garantendo maggiore coerenza e finalità alle azioni già in corso e proponendone di ulteriori. Bressan analizza come, ad un anno dalla sua adozione, questo documento stia mutando l'approccio dell'Unione Europea, i principali obiettivi raggiunti, le implicazioni per la sicurezza per l'Italia nel Mediterraneo Allargato e le prospettive per l'industria nazionale della difesa e dell'aerospazio nell'ambito dei programmi finanziati dallo European Defence Fund (EDF).

Tuttavia, in un contesto globale, dove la competizione tra grandi potenze è tornata a giocare un ruolo determinante, il nuovo indirizzo europeo non potrà riguardare solo le politiche comuni di sicurezza e difesa ma dovrà estendersi anche ad altri aspetti. Oggigiorno, gli Stati utilizzano le dinamiche di interdipendenza di un mondo globalizzato per combattersi, e la potenza non è più definita dal controllo di terre e oceani ma da quello su flussi di persone, capitali finanziari, beni commerciali, dati, fonti di energia, tecnologie innovative e sulle connessioni che questi creano.

In relazione a questi aspetti, la seguente trattazione pone l'accento su due nuovi terreni dove l'aumento della competizione geopolitica rischia di minare gli sviluppi di un'autonomia strategica Europea e la sovranità dei paesi membri dell'UE nei campi di tecnologia ed energia.

Francesco Sassi esplora come le nuove tensioni tra grandi potenze e un ordine globale multipolare e dominato da dinamiche di potenza stiano agendo da catalizzatori per processi di frammentazione politica ed economica dei mercati energetici, ormai sempre più politicizzati e strumentalizzati.

Stefano Felician Beccari analizza invece come i *critical raw material* e le catene di approvvigionamento siano ormai fondamentali non solo per interi comparti strategici dell'economia UE ma anche per le sfide legate all'avanzamento tecnologico.

Le grandi potenze hanno ormai compreso quanto il controllo sulle nuove tecnologie sia critico per l'ottenimento e il mantenimento di un'autonomia strategica. Se fino a poco tempo fa, attori statali

a livello globale avevano abbracciato massicciamente i metodi e i processi di globalizzazione in questo campo, ora l'interdipendenza associata alla tecnologia viene invece considerata come una vulnerabilità da limitare, ed eventualmente, da ridurre.

Il processo di *weaponisation* della tecnologia e dell'interconnessione delle informazioni ha portato a feroci dispute su infrastrutture digitali critiche (come il 5G e i cavi sottomarini), materie prime (come le terre rare), e industrie (come l'AI o i semiconduttori), così come sul controllo dei flussi di dati. Diversi attori statali stanno "innalzando" confini digitali per tenere i loro dati lontani dagli altri, imponendo controlli sulle esportazioni di tecnologie critiche e talenti scientifici, e cercando di creare sfere di influenza tecnologica con paesi che la pensano come loro - tutto nella speranza di aumentare il loro potere tecnologico e promulgare i loro modelli tecnologici.

In maniera simile, l'accesso a risorse e lo sviluppo di tecnologie energetiche sono diventati strumenti della politica di potenza e di strategie di coercizione tra Stati. Come dimostrato dalla recente attualità, attori statali sono ormai in grado di costruire la loro influenza sul controllo dei flussi energetici e di sfruttare le dipendenze di altri attori a scopi strategici. L'UE ha sviluppato una preoccupante dipendenza in termini di accessibilità alle risorse energetiche necessarie al suo benessere e sviluppo. Questa dipendenza non potrà che aumentare se l'UE vuole raggiungere i suoi obiettivi climatici. Ma in un contesto globale in cui altri attori usano il loro controllo su queste risorse per ottenere concessioni geopolitiche, sarà necessario attuare le giuste misure per garantire una sovranità europea in materia di energia e tecnologia.

La presente trattazione vuole approfondire aspetti strategici che influenzeranno in maniera diretta la capacità dell'EU di tornare ad essere attore chiave invece di trasformarsi in una scacchiera su cui altri attori competono per influenzare l'ordine globale.

Quando il trattato della Comunità europea di difesa viene firmato il 27 maggio 1952, Alcide De Gasperi afferma che si era accesa «la luce di una grande speranza»: nel trattato si configurava - e l'articolo 38 lo prevedeva espressamente - l'ampio e ambizioso obiettivo di un'Europa veramente sovranazionale e politicamente integrata. Il progetto della Comunità europea di difesa, come sappiamo, non andrà a buon fine, ma i tempi sembrano ormai maturi perché si producano tutti gli sforzi possibili per riaccendere la luce di quella grande speranza. La presente trattazione vuole appunto offrire i necessari strumenti di analisi atti a facilitare la riflessione che dovrà dettare le scelte politiche future in tale direzione.

1. Prospettive dello Strategic Compass ad un anno dall'adozione: Quale ruolo per l'Italia e per gli stakeholders privati nei processi di sviluppo di una dimensione di difesa europea

A cura di Matteo Bressan

L'adozione dello Strategic Compass, nel pieno dell'offensiva della Russia in Ucraina, segna un possibile salto di qualità da parte dell'Unione Europea nel campo della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). Più in generale il documento evidenzia l'ambizione dell'Unione Europea di pensare ed agire come un attore globale e un provider di sicurezza. Ad un anno dall'adozione dello Strategic Compass verranno individuati i principali obiettivi raggiunti, le implicazioni per la sicurezza per l'Italia nel Mediterraneo Allargato e le prospettive per l'industria nazionale della difesa e dell'aerospazio nell'ambito dei programmi finanziati dallo European Defence Fund (EDF).

I quattro pilastri dello Strategic Compass: azione, sicurezza, investimenti e partners

Attraverso l'adozione, il 21 marzo 2022, dello Strategic Compass, gli Stati membri dell'Unione Europea (UE) hanno concordato una comune linea d'azione strategica e analizzato il contesto strategico ponendosi l'obiettivo di raggiungere un elevato livello di ambizione in materia di sicurezza e difesa. Il percorso che ha determinato l'adozione dello Strategic Compass è stato avviato nel 2020 e, nel documento, i 27 Stati Membri, hanno individuato, anche alla luce dell'aggressione della Russia all'Ucraina e il conseguente ritorno della guerra in Europa, una serie di minacce e di sfide che l'UE si troverà ad affrontare nel prossimo futuro, insieme ai principali trend caratterizzanti l'attuale contesto internazionale¹. La bussola avanza proposte concrete, tracciando un percorso chiaro e coerente per la loro attuazione entro il 2030. A fronte di questi cambiamenti, l'UE deve assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza agendo nel suo vicinato e non solo, con i partner ogniqualvolta possibile e da sola se necessario. Lo Strategic Compass potenzierà l'autonomia strategica dell'UE e la sua capacità di lavorare ed agire, anche attraverso un processo decisionale più rapido, per salvaguardare i suoi valori e interessi. Una UE più forte e più capace in materia di sicurezza e difesa fornirà un contributo positivo alla sicurezza

¹ Il documento evidenzia la contemporanea presenza del ritorno alle politiche di potenza, la competizione strategica, la persistenza dei fenomeni quali il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. A queste dinamiche si aggiunge la constatazione dell'attuale crisi del multilateralismo, l'aumento dei conflitti e un arco di instabilità (Ucraina, Balcani occidentali, Moldova, Georgia e paesi del Caucaso, Mediterraneo, Mar Nero, Artico, Africa, Sahel, Golfo di Guinea, Corno d'Africa, Canale del Mozambico, Medio Oriente, Golfo, regione Indo – Pacifica, Asia ed America Latina) con conseguenti crisi umanitarie, strumentalizzate come elementi di guerra ibrida. Particolare attenzione viene riconosciuta dai 27 paesi europei all'incremento delle minacce ibride, al ruolo sempre più attivo degli attori non statuali, alla proiezione della Wagner in Libia, Siria, Repubblica Centrafricana e Mali. Non da ultimo, la corsa alle risorse naturali e le materie prime, così come le catene di approvvigionamento a rischio e l'impatto dei cambiamenti climatici, il degrado ambientali e le catastrofi naturali vengono identificate come sfide comuni nello Strategic Compass.

globale e transatlantica, operando in modo complementare con la NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi Stati membri. A tal fine il documento individua azioni prioritarie nell'ambito di quattro pilastri:

Azione

Essere in grado di agire in modo rapido ed energico di fronte alle crisi, con i partner se possibile e da soli se necessario. A tal fine l'UE provvederà a:

- rafforzare le missioni e operazioni PSDC (Politica di Sicurezza e di Difesa Comune) in ambito civile e militare promuovendo un processo decisionale rapido e più flessibile e garantendo una maggiore solidarietà finanziaria;
- sviluppare una capacità di dispiegamento rapido di un massimo di 5.000 militari per diverse tipologie di crisi e scenari;
- rafforzare le strutture di comando e controllo, aumentare la prontezza e la cooperazione attraverso il miglioramento della mobilità militare ed esercitazioni periodiche, in particolare per la capacità di dispiegamento rapido.

Sicurezza

Potenziare la capacità di prevenire le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i nostri cittadini. A tal fine l'UE provvederà a:

- rafforzare le capacità di intelligence;
- creare un pacchetto di strumenti dell'UE contro le minacce ibride dedicato ad affrontare la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori esterni;
- sviluppare la politica dell'UE in materia di cyber-sicurezza per essere pronti e rispondere agli attacchi informatici; rafforzare le azioni nei settori marittimo, aereo e spaziale, in particolare estendendo le Coordinated Maritime Presences ad altre Maritime Area of Interest (es. Golfo di Guinea, Mar Rosso, Indo-Pacifico, ecc.) e sviluppando una strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa.

Investimenti

Investire di più e meglio nelle capacità e nelle tecnologie innovative, colmare le lacune strategiche e ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali. A tal fine l'UE provvederà a:

- aumentare e migliorare la spesa nel settore della difesa;
- cercare soluzioni comuni per sviluppare i necessari abilitanti strategici per le missioni e operazioni nonché le capacità di prossima generazione in tutti i settori operativi, tra cui piattaforme navali, sistemi da combattimento aereo del futuro, capacità basate sulla tecnologia spaziale e carri armati;
- sfruttare la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e il Fondo Europeo per la Difesa (EDF)² per sviluppare congiuntamente capacità militari all'avanguardia e investire

² Nato da un'idea del precedente presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, nel 2016 e avviato nel 2018, il fondo è il cuore del Piano di azione di difesa europeo, con cui per la prima volta l'Unione europea investe nell'industria dei sistemi d'arma: 8 miliardi di investimenti totali per il settennato 2021-2027. Cinque in meno di quelli previsti inizialmente, 13, a causa dei

nell'innovazione tecnologica per la difesa, nonché creare un polo di innovazione nel settore della difesa in seno all'Agenzia Europea per la Difesa (EDA).

Partner

Rafforzare la cooperazione con i partner per affrontare minacce e sfide comuni. A tal fine l'UE provvederà a:

- rafforzare i partenariati strategici con la NATO, le Nazioni Unite e i partner regionali, tra cui l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), l'Unione Africana (UA) e l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN);
- rafforzare la cooperazione con i partner bilaterali che condividono gli stessi valori e interessi quali gli Stati Uniti, il Canada, la Norvegia, il Regno Unito, il Giappone. Sviluppare partenariati nei Balcani occidentali, nel vicinato orientale e meridionale, in Africa, in Asia e in America latina;
- creare un forum di partenariato dell'UE in materia di sicurezza difesa per collaborare più strettamente ed efficacemente con i partner allo scopo di fronteggiare sfide comuni³.

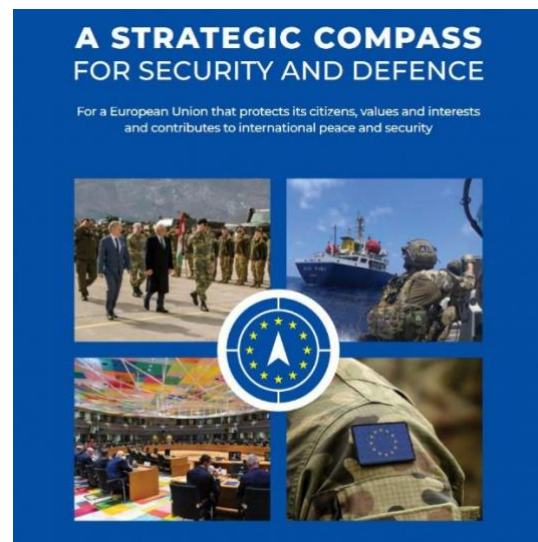


Immagine 1. Strategic Compass Cover⁴

Le implicazioni per il Mediterraneo Allargato alla luce dello Strategic Compass

tagli applicati per liberare risorse a favore della ripresa post Covid-19. Fonte: Osservatorio sulle spese militari italiane (MILEX) <https://www.milex.org/2023/02/22/leuropa-sta-investendo-miliardi-in-nuove-tecnologie-di-guerra/>

³ *A Strategic Compass for Security and Defence*, EEAS https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

⁴ Fonte: *A Strategic Compass for a stronger EU security and defence in the next decade*, 21 marzo 2022.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

Dal punto di vista dei quadranti strategici inseriti nello Strategic Compass e di particolare rilevanza per il nostro Paese, le crisi in Libia e Siria e la conseguente instabilità derivante per il Mediterraneo si confermano essere aree prioritarie. Nel documento si fa infatti riferimento ad un *consolidamento e, se del caso, sviluppo ulteriore, delle operazioni navali nel Mediterraneo e al largo della Somalia, definite zone marittime di fondamentale interesse strategico per l'UE*⁵. L'Unione Europea ha attualmente due importanti operazioni navali dispiegate nell'ambito della Common Security and Defence Policy (CSDP)⁶: l'EU Naval Force Somalia – Operation Atalanta e l'Operazione EUNAVFOR Med Irini⁷. Proprio lo scorso 12 dicembre il Consiglio ha esteso sino al 31 dicembre 2024 il mandato di EUCAP Somalia, EUTM Somalia, l'Operazione Atalanta⁸ e, il 20 marzo 2023, dell'Operazione EUNAVFOR Med Irini, rinnovata fino al 31 marzo 2025⁹. Relativamente al Mediterraneo Centrale, l'Operazione EUNAVFOR Med Irini, il cui compito principale è l'ispezione di unità navali sospettate di violare l'embargo di armi deciso dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 1970 (2011) nei confronti della Libia, si conferma un elemento essenziale del complesso processo di stabilizzazione della Libia avviato con la conferenza di Berlino nel gennaio del 2020. A testimonianza dello stallo politico libico, della precaria tenuta del cessate il fuoco del 2020 e del ruolo degli attori regionali nella crisi libica, tra luglio e ottobre del 2022 l'Operazione Irini ha sequestrato più di 150 veicoli modificati per uso militare diretti in Libia e sospettati di essere in violazione dell'embargo sulle armi delle Nazioni Unite¹⁰. La presenza delle due operazioni navali dell'Unione Europea nel Mediterraneo allargato è un fattore che, insieme alla prossima attivazione a Taranto del Comando Multinazionale Marittimo per il Sud della NATO¹¹, va nella direzione di quel rafforzamento della Maritime Situational Awareness (MSA) del fianco Sud della NATO¹².

Rapporto annuale sull'implementazione dello Strategic Compass

Ad un anno dall'adozione dello Strategic Compass i principali progressi della dimensione geopolitica dell'Unione Europea sono riscontrabili nel supporto, senza precedenti, fornito all'Ucraina. Attraverso lo European Peace Facility sono stati erogati 3,6 miliardi di Euro in

⁵ *A Strategic Compass for Security and Defence*, EEAS https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

⁶ Sono 21, su tre continenti, le attuali missioni e operazioni CSDP, di cui 12 civili e 9 militari.

⁷ Laïci T., Stanicek B. and Pichon E., *Charting a course through stormy waters – The EU as a maritime security actor*, European Parliamentary Research Service (EPRS), February 2021.

⁸ *Operation ATALANTA, EUTM Somalia and EUCAP Somalia: mandates extended for two years*, European Council 12 dicembre 2022 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/operation-atalanta-eutm-somalia-and-eucap-somalia-mandates-extended-for-two-years/>.

⁹ *Council extends mandate of EU military Operation IRINI in the Mediterranean until 2025*, European Council 20 marzo 2023 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/20/council-extends-mandate-of-eu-military-operation-irini-in-the-mediterranean-until-2025/>.

¹⁰ *Operation IRINI seizes illegal cargo*, Eunavfor Med IRINI 9 novembre 2022 <https://www.operationirini.eu/operation-irini-seizes-illegal-cargo/>.

¹¹ Massari M., *Comando marittimo Sud: ora la Nato sceglie Taranto*, La Gazzetta del Mezzogiorno 8 dicembre 2022.

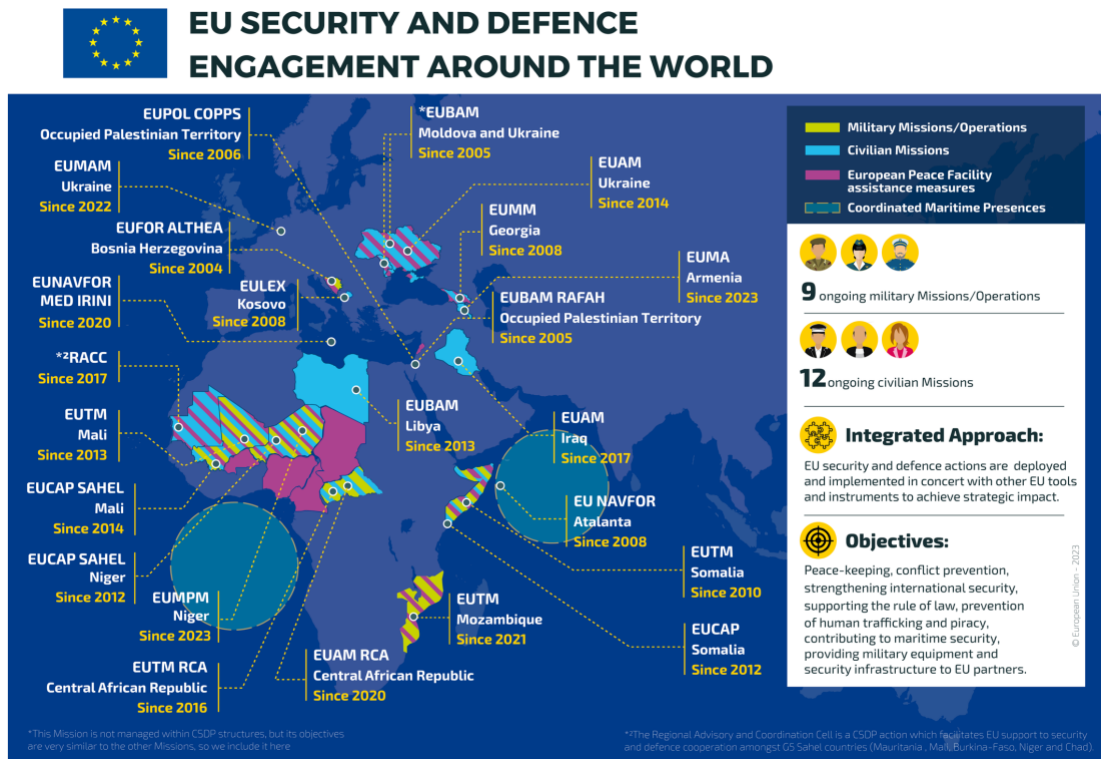
<https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/taranto/1371882/comando-marittimo-sud-ora-la-nato-sceglie-taranto.html>.

¹² Bressan M., *Quale architettura di sicurezza per il Mediterraneo Allargato alla luce della guerra in Ucraina*, Rivista Marittima. Dicembre 2022.

forniture militari per un sostegno complessivo dell'Unione Europea e degli Stati membri pari a 12 miliardi di Euro. Sotto il profilo del training è stata attivata la EU Military Assistance Mission (EUMAM) con lo scopo di addestrare, entro la fine del 2023, 30.000 militari ucraini. L'assistenza complessiva dell'Unione Europea in termini di aiuti macro finanziari e umanitari per la popolazione ucraina si attesta a 67 miliardi di Euro. Nei confronti della Russia sono stati adottati 10 pacchetti di sanzioni e si è andata a ridurre la dipendenza energetica dalle importazioni dalla Russia. Negli ultimi 12 mesi l'UE ha rafforzato il suo sostegno alla sicurezza di altri partner nel mondo, come confermato dalla presenza nel Sahel, nel Golfo di Guinea, nei Balcani occidentali e nel Caucaso meridionale, dimostrandosi come un affidabile provider di sicurezza globale. L'attivazione delle nuove missioni in Niger (EUMPM) e in Armenia (EUMA), confermano la volontà di impegnarsi anche in altri teatri di crisi, oltre a quello ucraino.

Immagine 2. EU Security and Defence engagement around the world¹³

La capacità di rispondere in modo rapido e con decisione alle situazioni di crisi imminenti al di



fuori dell'Unione è diventata ancora più urgente e per questo l'operatività della EU Rapid Deployment Capacity (EU RDC) entro il 2025 sarà di fondamentale importanza. Nell'ultimo anno sono stati fatti progressi nello sviluppo concettuale, continuando a lavorare sugli EU Battlegroups

¹³ Fonte: Eu missions and operations - Eu common security and defence policy (CSDP), Marzo 2023
https://www.ecas.europa.eu/ecas/eu-missions-and-operations_en

e sulla identificazione delle forze militari degli Stati membri. Allo stato attuale è possibile effettuare una pianificazione di due scenari operativi per la EU RDC (uno relativo al soccorso e all'evacuazione ed un altro sulle fasi iniziali di stabilizzazione). Per raggiungere il livello di ambizione fissato per assolvere gli impegni operativi, è necessario poter fare affidamento su strutture di comando e controllo (C2) credibili e agili. Per questo motivo uno degli obiettivi nevralgici per la piena attuazione dello Strategic Compass è poter garantire che, entro il 2025, la Military Planning and Conduct Capability (MPCC) sia pienamente in grado di pianificare e condurre tutte le missioni militari non-executive e due operazioni executive su piccola o media scala, nonché esercitazioni. Per questo obiettivo sarà fondamentale che gli Stati membri possano garantire un organico adeguato all'MPCC e affrontare le rimanenti esigenze di infrastrutture e di comunicazioni sicure. Sono stati fatti inoltre progressi relativamente alla EU Rapid Deployment Capacity facilitando la capacità di muovere le forze e gli equipaggiamenti, all'interno e all'esterno dell'Unione Europea, attraverso l'adozione di un nuovo Action Plan per la Military Mobility. Sono stati adottati nuovi strumenti per prevenire e contrastare le minacce ibride, rafforzare la difesa cibernetica, combattere le campagne di disinformazione e le interferenze straniere. Attraverso l'aggiornamento, adottato lo scorso 10 marzo, della EU Maritime Security Strategy (EUMSS) è stata implementata la strategia per garantire un uso pacifico dei mari e salvaguardare il dominio marittimo da nuove minacce, consentendo all'UE di agire per proteggere i suoi interessi in mare e per proteggere i suoi cittadini, i suoi valori e la sua economia¹⁴. Di particolare rilevanza, l'estensione delle Coordinated Maritime Presence (CMP) nel North-Western Indian Ocean (NWIO) e la condotta di esercitazioni navali con Stati Uniti, India, Indonesia e Giappone. Sempre il 10 marzo, la Commissione ha adottato la prima EU Space Strategy for Security and Defence, che definisce lo spazio, al pari del dominio cyber e marittimo, un dominio conteso la cui sicurezza deve essere garantita¹⁵. Nel complesso, sul fronte degli investimenti, gli Stati membri stanno aumentando la spesa e gli investimenti per la difesa, che si stima porteranno ad un incremento di 70 miliardi di euro in più entro il 2025 le spese per la difesa. Infine, la collaborazione con i partner a livello bilaterale, regionale e multilaterale è al centro della visione dell'UE quale attore di sicurezza e difesa. I partenariati dell'UE con gli Stati Uniti e la NATO, ribaditi con la terza Joint Declaration on EU-NATO cooperation dello scorso 10 gennaio rappresentano un forte segnale e messaggio dell'unità transatlantica¹⁶. A conferma di un ruolo sempre più globale dell'Unione Europea e dell'importanza dello European Peace Facility (EPF) come parte integrante del sostegno ai partners, si è andata a rafforzare la cooperazione con l'Onu, l'OSCE, l'Unione Africana e l'ASEAN e, a livello bilaterale in materia di sicurezza e difesa, con gli Stati Uniti, la Norvegia, il Canada, la Svizzera e con l'Islanda.

¹⁴ *Maritime Security: EU updates Strategy to safeguard maritime domain against new threats*, European Commission, 10 marzo 2023 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1483.

¹⁵ *EU Space Strategy for Security and Defence to ensure a stronger and more resilient EU*, European Commission, 10 marzo 2023 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-strategy-security-and-defence_en.

¹⁶ *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*, NATO 10 gennaio 2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_210549.htm.

Impatto della guerra in Ucraina sul settore industriale della difesa in Europa

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha colto impreparato il continente europeo, profondamente convinto, nonostante i ripetuti segnali, di non dover fronteggiare un conflitto su larga scala. La fine della Guerra Fredda, i tagli dopo la crisi finanziaria del 2008, i limitati investimenti nel settore della difesa, uniti ad un livello di tecnologia nel settore della difesa sempre più costosa, hanno portato a una riduzione dei volumi e delle scorte delle forze nazionali, che a sua volta ha limitato le capacità operative e l'efficacia degli eserciti europei. La guerra in Ucraina ha determinato nuove sfide per l'industria della difesa, in quanto le donazioni alle forze armate ucraina per sostenere lo sforzo bellico hanno attinto da scorte nazionali già limitate, difficili da ricostituire dato l'attuale ritmo di produzione. I ritardi della catena di approvvigionamento e l'eccessiva dipendenza europea dalle importazioni delle materie prime essenziali necessarie per lo sviluppo di sistemi d'arma avanzati hanno ulteriormente ritardato i tempi di produzione. Tutto ciò ha evidenziato un sistema di difesa europeo frammentato, costituito da un mosaico di industrie nazionali che faticano a collaborare per la difesa del continente. Tre principali fattori strutturali sono alla radice del problema. In primo luogo, le questioni di difesa sono gestite principalmente a livello nazionale, non a livello europeo; in secondo luogo, l'Unione europea è stata storicamente priva di una visione strategica di difesa comune; infine, l'Europa è, sin dalla fine del secondo conflitto mondiale, divenuta sempre più dipendente dagli Stati Uniti e dall'industria della difesa statunitense per le sue garanzie di sicurezza¹⁷. In questo contesto, gli obiettivi individuati nello Strategic Compass puntano a determinare nell'ambito dell'Unione Europea una maggiore collaborazione tra gli Stati membri e le industrie della difesa, al fine di razionalizzare gli approvvigionamenti. Un esempio in tal senso è l'adozione, lo scorso 19 luglio, da parte della Commissione di una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA) per il periodo 2022-2024. Lo strumento, in risposta a una richiesta del Consiglio europeo, mira a rispondere alle esigenze più urgenti e critiche di prodotti della difesa, derivanti dall'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. La Commissione propone di impegnare 500 milioni di € del bilancio dell'UE dal 2022 al 2024. Lo strumento incentiverà gli Stati membri ad effettuare acquisizioni congiunte, in uno spirito di solidarietà, e agevolerà l'accesso di tutti gli Stati membri ai prodotti della difesa di cui vi è urgente bisogno¹⁸.

Impatto del conflitto in Ucraina e nuove tensioni internazionali: lezioni apprese per lo strumento militare nazionale

Le dinamiche internazionali e in particolar modo il conflitto in Ucraina hanno originato un rinnovato e condiviso interesse, in ambito europeo, per l'incremento delle capacità militari

¹⁷ Alvarez – Couceiro P., *Europe at a strategic disadvantage: a fragmented defense industry*, War on Rocks, 18 aprile 2023 <https://warontherocks.com/2023/04/europe-at-a-strategic-disadvantage-a-fragmented-defense-industry/>.

¹⁸ *Industria della difesa: l'UE rafforzerà l'industria europea della difesa mediante appalti comuni con uno strumento di 500 milioni di €*, Commissione Europea https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_4491.

funzionali, soprattutto per quanto attiene il nostro Paese, all’assolvimento della 1a e 2a missione delle Forze Armate, ovvero la difesa dello stato e la difesa degli spazi euro-atlantici ed euro-mediterranei, anche in chiave di deterrenza. A fronte di questo scenario, gli sforzi individuati dal Segretario Generale della Difesa e Direttore Nazionale degli Armamenti, il Generale di Corpo d’Armata Luciano Portolano, dovranno mettere in sinergia tre orizzonti temporali: nel breve termine, ripianare i sistemi d’arma e le scorte di munizioni ceduti all’Ucraina; nel medio termine, colmare i gap capacitivi già esistenti prima della crisi; nel lungo termine, sviluppare capacità operative, ossia sistemi, tecnologie, infrastrutture e risorse umane all’altezza delle sfide e degli scenari futuri¹⁹. In tale contesto, il settore industriale della difesa in Europa si è trovato a dover fronteggiare un aumento della domanda aggregata, accompagnato dalla richiesta di incremento della velocità di produzione, dovendosi inoltre confrontare con la scarsità di alcune materie prime e di semilavorati, oltre che con l’incremento dei costi di produzione, dovuti all’aumento dei prezzi dell’energia²⁰. Proprio per fronteggiare la scarsità di materie prime l’Unione Europea ha identificato una serie di azioni, nell’ambito del Critical Raw Material Act, che si pongono l’obiettivo di garantire l’accesso dell’UE ad un approvvigionamento sicuro, diversificato, accessibile e sostenibile di materie prime essenziali. L’UE deve attenuare i rischi per le catene di approvvigionamento legati alle dipendenze strategiche così da poter migliorare la sua resilienza, come evidenziato all’indomani delle carenze dovute dal Covid-19 e dalla crisi energetica determinatasi con l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia. Le materie prime critiche sono indispensabili per un’ampia gamma di settori strategici tra cui l’industria net zero, l’industria digitale, l’aerospaziale e i settori della difesa²¹. A queste considerazioni attinenti alla sfera dell’autonomia strategica dell’Unione Europea, vanno aggiunte le lezioni identificate dal conflitto in Ucraina che, come sottolineato dal Generale Portolano, “ci ha messo di fronte all’importanza del ritorno ai fondamentali di un conflitto, che richiede capacità militari molto più complesse, in termini di dottrina, equipaggiamenti e addestramento, rispetto a quelle sulle quali ci siamo concentrati nel lungo periodo delle operazioni di peace-keeping o supporto alla pace”²². Da questa premessa si evince la necessità di poter contare su: sistemi d’arma tecnologicamente avanzati; capacità industriali solide e competitive e quindi la necessità di poter disporre di una catena di approvvigionamento veloce e sicuro. In questo contesto, gli obiettivi individuati dal Segretario Generale della Difesa e Direttore Nazionale degli Armamenti puntano a preservare l’autonomia nella ricerca scientifica e tecnologica, muovendosi nel campo dell’innovazione, considerata la chiave per rimanere competitivi e mantenere un vantaggio tecnologico nei confronti di potenziali avversari. L’autonomia nella ricerca scientifica e tecnologica deve essere preservata e rafforzata, favorendo un percorso di collaborazione con altri paesi, in un contesto in cui l’Italia possa mantenere un ruolo di partner capace e fortemente propositivo, e non retrocedere alla mera

¹⁹ Difesa, audizione Generale Portolano, Commissione Difesa 9 marzo 2023 <https://webtv.camera.it/evento/21921>

²⁰ Difesa, audizione Generale Portolano, Commissione Difesa 9 marzo 2023 <https://webtv.camera.it/evento/21921>

²¹ *Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU's green and digital future*, European Commission 16 Marzo 2023 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

²² Audizione del Generale Portolano, Commissione Difesa 9 marzo 2023 <https://webtv.camera.it/evento/21921>.

funzione di cliente. La ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica concorrono infatti in modo significativo a mantenere un adeguato di sovranità tecnologica.

Il comparto industriale della difesa e dell'aerospazio in Italia e i progetti in ambito EDF

Il valore e i numeri del comparto industriale della difesa e dell'aerospazio in Italia rappresentano un settore d'eccellenza, che si riflette anche sul fatturato, pari a circa 17 miliardi di euro. Si tratta più o meno di un intero punto percentuale del Pil nazionale, e nel complesso il valore della produzione, incluso l'indotto, è di circa quaranta miliardi di euro. Due terzi del fatturato, inoltre, proviene dall'export, che rappresenta nel complesso il 13% del saldo commerciale italiano²³. In questa direzione va l'indirizzo di massimizzare le opportunità che emergono in ambito internazionale, con particolare riferimento ai progetti finanziati dal fondo europeo per la difesa, lo European Defence Fund (EDF)²⁴. Si tratta di progetti che mirano allo sviluppo prototipale di nuove tecnologie e capacità, con fondi tratti dal budget comunitario. I vantaggi possono essere molteplici: da un lato i costi "non ricorrenti" relativi alla progettazione e allo sviluppo non ricadono sul bilancio nazionale, dall'altro il meccanismo stimola la creazione di consorzi industriali che consentono di incrementare il know-how e in cui possono essere valorizzate le eccellenze industriali nazionali, stimolando dinamiche competitive²⁵. Nel medio – lungo termine l'EDF consente:

- lo sviluppo di capacità in grado di colmare i gaps capacitivi e tecnologici a livello europeo, come evidenziati dalla Comunicazione congiunta "Analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e prospettive di percorso", di Commissione europea e Alto Rappresentante, del 18 maggio 2022²⁶;
- la riduzione dei rischi per l'industria nella fase di ricerca e sviluppo;
- la facilitazione dei processi di costruzione di filiere di fornitura (nazionali e europee);
- l'aggregazione industriale, e la razionalizzazione dell'industria europea della difesa (rischi connessi);
- l'incremento dell'efficienza e della competitività delle PMI;
- la valorizzazione delle PMI e delle Start-up e della facilitazione dell'accesso a network e collaborazioni a livello comunitario.

I fondi del 2021 saranno distribuiti tra progetti di ricerca e collaborazioni industriali. Ai primi 322 milioni, ai secondi 845. La fetta più consistente, 189,8 milioni, va a tecnologie per il settore

²³ Battaglia M., *La Difesa vale un punto di Pil, ma sull'export... L'audizione di Aiad*, Formiche 14/02/2023 <https://formiche.net/2023/02/difesa-sostenere-export-audizione-aiad/>.

²⁴ Al Fondo europeo per la difesa è dedicato un budget di quasi 8 miliardi di euro per il periodo 2021-2027. 2,7 miliardi di euro per finanziare la ricerca congiunta sulla difesa e 5,3 miliardi di euro per finanziare progetti di sviluppo congiunto delle capacità a integrazione dei contributi nazionali.

²⁵ Audizione Generale Portolano, Commissione Difesa 9 marzo 2023 <https://webtv.camera.it/evento/21921>.

²⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e prospettive di percorso», https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/stronger-european-defence_it.

dell'aeronautica. All'esercito 154,7 milioni e alla marina 103,5. Nell'ambito dei bandi EDF 2021, i principali progetti a guida italiana selezionati dalla Commissione per accedere ai finanziamenti sono:

- European Patrol Corvette: è in ambito navale che si colloca il più consistente finanziamento affidato all'Italia: 65 milioni (di cui 60 coperti da fondi comunitari) per sviluppare in due anni il progetto di una corvetta europea per il pattugliamento dei mari (Epc)²⁷. La Marina Militare italiana è la capofila del progetto della corvetta europea (European Patrol Corvette), una nave progettata in coordinamento con alcune delle Marine UE e che sarà costruita da quattro aziende di tre Paesi diversi, tra cui il colosso italiano Fincantieri. Questo è il progetto più importante del settore navale nell'ambito della cooperazione strutturata permanente in ambito difesa (Pesco) dell'Unione europea. È stato approvato dalla Commissione UE il 12 novembre 2019. Il primo Paese che si è unito all'Italia è stata la Francia, a seguire hanno aderito al progetto anche Grecia e Spagna. Il Portogallo per il momento rimane un osservatore, ovvero partecipa alle riunioni ma si riserva di aderire al progetto in un secondo momento²⁸. Naviris, una joint venture paritetica creata nel 2018 dalla società di costruzioni navali francese Naval Group e dalla società di costruzioni navali italiana Fincantieri, guida il progetto. Le due società sono altamente complementari e la maggior parte delle loro aree di business non si sovrappongono, il che facilita la loro partnership e dimostra che la collaborazione è possibile in un ambiente altamente frammentato. Questo è un perfetto esempio di come i produttori di difesa nell'Unione europea potrebbero collaborare.



²⁷ Vignarca F., *L'Europa sta investendo miliardi in nuove tecnologie di guerra*, Milex 22 Febbraio 2023 <https://www.milex.org/2023/02/22/leuropa-sta-investendo-miliardi-in-nuove-tecnologie-di-guerra/>.

²⁸ Covelli E., *European Patrol Corvette, un progetto di cooperazione internazionale nel settore navale militare*, Marina Militare 21 Ottobre 2021 https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20211021_European_Patrol_Corvette.aspx

Immagine 3. Progetto di European Patrol Corvette²⁹

Si tratta di un progetto prioritario per la Commissione europea in quanto verosimilmente sarà il primo progetto finanziato in ambito EDF a vedere la luce. Il progetto si concentrerà su studi concettuali fino al progetto “iniziale”, utilizzando come riferimento una nave di classe corvetta in grado di svolgere un'ampia gamma di missioni in futuri contesti operativi. Il design prodotto sarà modulare e flessibile, più efficiente dal punto di vista energetico, più ecologico, più sicuro, più interoperabile e protetto da cyber.

- NEUMANN – Novel Energy and propUlsion systeMs for Air dominance: l’obiettivo del progetto, di cui l’Italia è capofila insieme a 37 enti coinvolti, è sviluppare nuovi sistemi di propulsione aerea per la sesta generazione di caccia militari in grado di fornire contemporaneamente una maggiore produzione di potenza elettrica e un maggiore rapporto spinta/peso, necessari per far fronte ai requisiti di missione e alle esigenze operative della prossima generazione di aerei da combattimento. Sul piatto l’Europa mette 48 milioni di euro³⁰.
- ARTURO – Advanced Radar Technology in eUROPe: il progetto, triennale da 19 milioni interamente coperti da Bruxelles, consoliderà lo stato dell'arte delle tecnologie, i concetti e le tendenze emergenti nel campo dei radar, l'analisi approfondita dei requisiti operativi e le attuali evoluzioni delle minacce e degli ambienti in vari scenari di utilizzo militare. Il progetto fornirà una soluzione per soddisfare le future esigenze operative basandosi sull'uso esteso delle tecnologie emergenti per le tecnologie radar avanzate in Europa. Arturo aggrega 25 partner da 11 Paesi: Italia, Francia, Germania, Spagna, Svezia, Olanda, Polonia, Finlandia, Estonia, Lituania, Grecia. Leonardo avrà il compito di gestire i fondi e dettare i tempi della ricerca³¹.

Raccomandazioni politiche

L’adozione dello Strategic Compass può rappresentare un’opportunità per l’Italia a condizione che il livello di ambizione del sistema paese possa trovare una concreta azione di politica estera e sicurezza definita in modo corale. Tale approccio, indipendentemente dalle varie ipotesi allo studio – quali l’istituzione di un consiglio di sicurezza nazionale – dovrà accentuare, anche alla luce del deteriorato contesto securitario, una chiara identificazione e tutela degli interessi nazionali. La partecipazione a missioni e operazioni Onu, UE e NATO, eredi del peacekeeping tradizionale degli anni '90, potrebbe verosimilmente non essere – in assenza di una chiara verifica dei benefici per il sistema paese – del tutto coerente con gli interessi nazionali e con la loro sostenibilità (in termini

²⁹ Fonte: Marina Militare https://www.marina.difesa.it/media-cultura/Notiziario-online/Pagine/20211021_European_Patrol_Corvette.aspx.

³⁰ NEUMANN, European Defence Fund – Factsheet https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2023-01/Factsheet_EDF21_NEUMANN_0.pdf

³¹ ARTURO, European Defence Fund – Factsheet https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Factsheet_EDF21_ARTURO.pdf

di impegni umani, militari e finanziari). Impegni che, in considerazione dell'aumentata competizione duratura caratterizzante il contesto internazionale e il quadrante del Mediterraneo Allargato, dovranno configurarsi sempre più coerenti con un'azione integrata di tutte le componenti a disposizione del potere nazionale: Diplomatico, Informativo, Militare, Economico (DIME).

Si comprende pertanto come il riconoscimento, esplicitato dalla Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo adottato dal Ministero della Difesa nel 2022, dell'Italia come media potenza regionale a forte connotazione marittima sia un importante punto di partenza per una più coerente azione del sistema paese. Un'azione che, inevitabilmente, dovrà evitare le presenze in operazioni e missioni di mera testimonianza e concentrare risorse e azioni concrete nel quadrante del Mediterraneo Allargato³², dove risiedono gli interessi vitali per il nostro Paese. L'integrazione dei Balcani occidentali, così come l'instabilità nel Nord Africa e nel Sahel, rappresentano i tasselli su cui sviluppare in ambito UE, NATO e attori regionali una architettura di sicurezza per il Fianco Sud. In questa direzione, alla luce dell'ingresso nell'Alleanza Atlantica della Finlandia e in prospettiva della Svezia, si ravvisa per il nostro Paese la necessità di promuovere, sia in ambito Unione Europea sia in ambito NATO, un adeguato impegno degli Stati membri e degli alleati per la sicurezza e per la stabilità del Mediterraneo Allargato, al fine di evitare una marginalizzazione dell'area rispetto ad altri quadranti di crisi.

Un quadrante, quello del Mediterraneo Allargato, dove ad oggi coesistono minacce tradizionali e non tradizionali, crisi derivanti dall'implosione degli stati e dal ruolo dei *non – state actors* e dalle *private military companies* (PMCs) come il Wagner Group le cui conseguenze, in termini di instabilità e flussi migratori, impattano direttamente sul nostro Paese. Le sfide e le emergenze derivanti dalla guerra in Ucraina possono al tempo stesso rappresentare un punto di svolta per i paesi europei per poter far fronte alle molteplici minacce globali e alla competizione con la Russia e con la Repubblica Popolare Cinese. L'Unione Europea ha potuto infatti prosperare a lungo senza una chiara direzione strategica grazie a un prolungato periodo di pace nel continente. Indipendentemente dall'esito e dagli equilibri derivanti dal conflitto in Ucraina, l'Unione europea non potrà più permettersi il lusso di operare in condizioni di pace perpetua.

Sempre più si sta consolidando la consapevolezza, nell'opinione pubblica italiana, che l'Unione Europea debba diventare una potenza globale per tutelare i propri interessi e rafforzare il proprio ruolo³³. Per garantire la propria sicurezza, l'Unione europea dovrà consolidare pienamente una base industriale di difesa coesa con una visione strategica comune che le consenta di competere con i suoi competitors e avversari in un mondo multilaterale. Nello specifico si evidenziano le seguenti criticità:

³² La Difesa identifica questo spazio con le aree immediatamente contigue al Mediterraneo in senso stretto, incorporando l'Europa continentale (inclusa l'area balcanica e il Mar Nero), il Medio Oriente (inclusa la Penisola Arabica e il Golfo Persico) a est e l'Africa relativamente alle fasce settentrionali e sub-Sahariana, che dal Corno d'Africa e attraverso il Sahel si estende al Golfo di Guinea a sud.

³³ Sondaggio IPSOS per Fondazione De Gasperi – L'Unione Europea come attore globale, aprile 2023.

- Post EDF: necessità di misure idonee a sostenere le fasi successive allo sviluppo dei progetti EDF, fino all’acquisizione.
- Export: Lo sviluppo congiunto di prodotti di Difesa (EDF) porta con sé il tema della disciplina relativa all’esportazione di questi prodotti. Il trasferimento e controllo delle esportazioni di equipaggiamenti rimane una competenza nazionale, ma per l’export dei sistemi/prodotti sviluppati congiuntamente si ravvisa la necessità di una soluzione condivisa tra gli Stati membri. Relativamente alla legge che disciplina l’export di armi (legge 9 luglio 1990, n. 185) si evidenzia la necessità di migliorare la rapidità di esecuzione, perché le aziende italiane spesso soffrono per iter troppo lunghi³⁴.
- Accesso ai finanziamenti dell’industria della Difesa: senza una base industriale e tecnologica di difesa europea, in salute e competitiva, non può esistere alcuna autonomia strategica. Necessarie misure per garantire l’accesso a questi finanziamenti, coerentemente con quanto previsto dalla Bussola Strategica del marzo 2022.
- Incremento budget EDF: le legittime ambizioni dell’Unione Europea nel campo della cooperazione in materia di difesa, rafforzatesi alla luce del mutato scenario geostrategico, devono essere accompagnate da sforzi e investimenti concreti a livello comunitario. Ciò richiede all’industria della difesa di produrre sistemi d’arma coerenti e funzionali con un indirizzo comune di politica estera. In questo senso, appare necessario e urgente un incremento significativo del budget del EDF, che dovrebbe essere riportato almeno ai 13 miliardi originariamente previsti, ed è auspicabile che ciò avvenga in occasione della revisione di medio termine del quadro finanziario pluriennale della Commissione europea (attesa per 2023-2024).
- Innovazione: nel campo dell’innovazione e della ricerca, in particolare, appare necessario garantire maggiore coerenza e sinergia tra le iniziative UE e NATO (DIANA e Innovation Fund) al fine di evitare duplicazioni.

Lo sviluppo di capacità in grado di colmare i gaps capacitivi e tecnologici a livello europeo, potrebbe permettere una riduzione dei rischi per l’industria nella fase di ricerca e sviluppo, in particolare se viene facilitata l’aggregazione industriale e la razionalizzazione dell’industria europea della difesa. Questa deve essere orientata alla costruzione di filiere di fornitura (nazionali e europee). Tale necessità inizia a consolidarsi anche nell’opinione pubblica, dove 1 italiano su 3 ritiene che l’Italia dovrebbe perseguire la realizzazione di partnership a livello europeo tra le imprese degli stati membri³⁵. In questo modo, le opportunità, in particolare per l’Italia, sarebbero – in considerazione del tessuto produttivo nazionale che vede numerose PMI – un incremento della loro efficienza e competitività. Al fine di cogliere al meglio queste opportunità, è fondamentale partecipare proattivamente alla definizione di linee guida e obiettivi strategici condivisi per il medio-lungo periodo, che possano guidare l’attività delle

³⁴ Battaglia M., La Difesa vale un punto di Pil, ma sull’export... L’audizione di Aiad, Formiche 14/02/2023 <https://formiche.net/2023/02/difesa-sostenere-export-audizione-aiad/>.

³⁵ Sondaggio IPSOS per Fondazione De Gasperi – L’Unione Europea come attore globale, aprile 2023.

istituzioni europee (Commissione in particolare), così da ridurre il rischio di iniziative estemporanee utili a ridurre i rischi solamente a breve termine.

2. Powerisation delle interdipendenze energetiche: Politiche e strategie di potere UE nella sfida tra grandi potenze nel mondo del gas

A cura di Francesco Sassi

Lo studio approfondisce come il tema delle interdipendenze energetiche e delle politiche di potenza tra partner energetici sia oggi di fondamentale importanza nella comprensione delle maggiori sfide poste all'Unione Europea a livello internazionale. Tensioni geopolitiche tra grandi potenze e i processi di transizione si legano con la destabilizzazione dei mercati energetici, generata dalla crisi pandemica e poi precipitata in seguito all'invasione russa dell'Ucraina. L'analisi si focalizza sulla risposta dell'UE a queste incertezze politiche, economiche e sociali e sulle implicazioni di una campagna di diversificazione delle importazioni di gas naturale dalla Russia che ha dato una spiccata centralità al ruolo del GNL. Attraverso una riconcettualizzazione dello studio delle dinamiche di potere all'interno delle interdipendenze energetiche, la ricerca evidenzia come i presupposti e le conseguenze di questa strategia abbiano prodotto risultati largamente inattesi e non sempre in linea con gli stessi obiettivi delle autorità comunitarie, sia in termine di sicurezza che di transizione energetica.

Introduzione

Nel corso degli ultimi tre decenni, le interazioni crescenti e in rapido sviluppo tra i mercati delle varie commodities hanno reso il mondo maggiormente interconnesso e fluido, elevando i processi di globalizzazione a un ineluttabile fenomeno delle relazioni internazionali contemporanee. Questa dinamica, che in larga parte ha rappresentato la via maestra nell'evoluzione delle principali economie in seguito al crollo dell'Unione Sovietica, ha subito un improvviso arresto negli ultimi tre anni. Dapprima, la pandemia ha interrotto trasporti e sgretolato catene logistiche, logorando le supply chain globali e mettendone a dura prova la solidità. L'invasione russa dell'Ucraina e le nuove tensioni tra le grandi potenze sono invece divenute un acceleratore della frammentazione politica ed economica dei mercati energetici. Le autorità politiche nazionali ed europee, spaventate dall'emorragia generata dalla crescita repentina dei prezzi, dalle eventuali ricadute sull'opinione pubblica e il consenso democratico, hanno risposto con misure di breve termine. Queste sono state focalizzate principalmente sul primato della sicurezza energetica sulla sfida di lungo periodo, o così percepita dai più, posta dal cambiamento climatico.³⁶ Una disarmonia di intenti i cui effetti,

³⁶ Kröger M. et al. (2023) *The price of natural gas dependency: Price shocks, inequality, and public policy*, Energy Policy, 175; Bordoff, J., & O'Sullivan, M. L. (2022) *How Governments Will Transform Energy Markets. The New Energy Order*, Foreign Affairs, 101(4); Arndt, C. (2023) *Climate change vs energy security? The conditional support for energy sources among Western Europeans*, Energy Policy, 174; Kuzemko C. et al. (2022), *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, Energy Research and Social Science, Vol. 93.

come sottolineato anche da questa analisi, sono stati largamente sottovalutati a livello sia nazionale che comunitario. Da ciò, si sono generate contraddizioni di carattere strategico difficilmente sanabili che, con ogni probabilità, influenzeranno il corso delle politiche di sicurezza e transizione energetica nei prossimi decenni.

Questi processi hanno infatti mutato il preesistente equilibrio tra attori statuali e di mercato, dando vita ad un nuovo ciclo di politiche economiche nel mondo dell'energia che, intrecciandosi con la transizione dell'ordine internazionale scaturita dal ritorno del conflitto tra potenze nel cuore dell'Europa, rimette al centro del confronto il tema della politicizzazione dei mercati energetici e di come l'energia sia un vettore particolarmente duttile per le politiche di potenza. Allo stesso modo, tutti i governi si trovano oggi a fare i conti con mercati fuori dal tracciato percorso negli ultimi decenni. Profondamente destabilizzati da fattori endogeni, calo degli investimenti e progresso della transizione, i fondamentali dei mercati energetici sono stati trasformati dall'intervento delle autorità politiche. Oggi, nuovi elementi esogeni, come sussidi ai consumi, tensioni geopolitiche, e gli stessi effetti del cambiamento climatico, impongono ai policymakers una rivalutazione di scelte prese tempo addietro, in tutt'altro quadro prospettico.

Il tema di come l'interdipendenza economica, ed in particolare quella energetica, offra un'alternativa all'aperta ostilità tra attori statuali è stata oggetto di una crescente attenzione nella letteratura scientifica.³⁷ La geoeconomia, intesa come "l'utilizzo di strumenti economici per la promozione e la difesa di interessi nazionali, e la conseguente produzione di benefici geopolitici," e anche come "gli effetti delle azioni economiche di altre nazioni sugli obiettivi geopolitici di un paese"³⁸ è riconosciuta come uno strumento particolarmente efficace di pressione politica. La trattazione scientifica di questi processi rimane però del tutto inadeguata rispetto alle sfide poste da un contesto internazionale in cui gli stati sono sempre più propensi all'impiego di strumenti simili in politica estera. Neppure il lungo percorso verso un mondo a *net-zero emissions* può dirsi al riparo dagli effetti e trasformazioni di queste nuove interdipendenze in attriti o in rinnovate dinamiche di potere. La ricerca ha confermato che un tale cambiamento avrà effetti considerabili sugli equilibri nei mercati internazionali, sia per i paesi produttori che consumatori di idrocarburi, tuttora di gran lunga prevalenti nell'approvvigionamento energetico globale. Eppure, oggi la ridefinizione di sicurezza energetica e il legame tra conflittualità geopolitica e messa a terra di nuove fonti rinnovabili pone altresì l'obbligo di chiedersi quali siano le maggiori interconnessioni e implicazioni di questi processi tra loro interdipendenti.³⁹ All'Europa intera spetta, dunque,

Si noti come le tre minacce (invasione russa dell'Ucraina, cambiamento climatico ed approvvigionamenti energetici) siano state rilevate dall'indagine IPSOS commissionata dalla Fondazione De Gasperi come le principali per l'intera UE, Ipsos (2023) L'Unione Europea come attore globale, p.12.

³⁷ Blackwill, R.D. & Harris J.M. (2016) *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press; Wigell M., Scholvin S., Aaltola M. (2019) *Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century: The Revival of Economic Statecraft*, Routledge; Bazilian M. et. al. (2019) *Four scenarios of the energy transition: Drivers, consequences, and implications for geopolitics*, WIREs, Volume 11, Issue 2; Boyd R. & Ufimtseva A. (2021) *Facilitating peaceful rise: The increasing role of geopolitics and domestic legitimacy in China's energy policy*, Energy Policy, 158.

³⁸ Blackwill, R.D. & Harris J.M., P.9.

³⁹ Scholten D. et. al. (2020) *The geopolitics of renewables: New board, new game*, Energy Policy, 138.; Fischhendler I. et. al. (2022) *Light at the End of the Tunnel: The Gaza Strip and the Interplay Between Geopolitical Conflict and the Renewable Energy Transition*, New Political Economy, 27:1, pp.1-18.; Sovacool B.K., Baum C., Low S. (2023) *The next climate war? Statecraft, security, and weaponization in the geopolitics of a low-carbon future*, Energy Strategy Review, 45.;

l'arduo compito di comprendere quale sia il proprio ruolo all'interno dei futuri sistemi energetici e mercati, sfruttando le proprie capacità e know-how in un sistema complesso di variabili globali e regionali, influenzate da fenomeni di frammentazione politica in evidente accelerazione.

Weaponisation o Powerisation?

L'analisi che segue affronta il tema cruciale delle relazioni di potere all'interno di interdipendenze energetiche. Per farlo, questo studio prende in esame il tema attraverso una concettualizzazione assai differente da come, sino ad oggi, la letteratura ha affrontato la conflittualità tra partner energetici. Per iniziare, questa ricerca considera l'esplosione di una produzione scientifica relativa alla cosiddetta *weaponisation of everything*⁴⁰, ovvero la trasformazione di una serie di strumenti non ortodossi in vere e proprie armi di un conflitto permanente, spesso inosservato e non dichiarato, altamente fuorviante dal punto di vista della trattazione delle relazioni di potere. Come sottolinea l'esperto Mark Galeotti, "se ogni cosa può diventare una possibile arma, alcune di queste lo possono fare meglio di altre"⁴¹ e il presente studio si pone l'obiettivo di migliorare la comprensione di come lo strumento energetico sia, a volte, maggiormente efficace di altre alternative. Al pari, la ricerca indaga la rilevanza del contesto delle dinamiche di potere e quanto questo influisca sulla loro efficacia.

La trattazione della *weaponisation of energy* si deve mettere in connessione con un fenomeno più generale che, dalla metà del decennio scorso, è sintomo di un'ansia culturale e diffusa percezione. Questa riguarda una presunta e illegittima politicizzazione di un ventaglio di questioni ritenute, precedentemente, come pacifiche. Un bias e iato temporale, dove alla narrazione di un presente turbolento e irrazionale si contrappone quella di un passato idealizzato e caratterizzato da politiche coerenti.⁴² Un terreno fertile, nel quale l'inflazionato termine della *weaponisation of everything* ha distorto la narrazione temporale e valoriale legata agli stessi fenomeni di politicizzazione dell'energia. La conseguenza è stata una banalizzazione del dibattito riguardante l'intrinseca complessità dell'universo che interseca politica internazionale e industria energetica, ostacolando di fatto una comprensione maggiormente approfondita di queste dinamiche.⁴³ Più volte, la *energy weapon* è stata impiegata, sia nel dibattito pubblico che nella letteratura, dimostrando però evidenti falle scientifiche e metodologiche. In aggiunta, essa si è dimostrata inadeguata a coniugare la propria scientificità con aspetti più pragmatici dei mercati energetici, relativi ad esempio al commercio o allo sviluppo tecnologico di alcune commodities.

⁴⁰ Drezner D.W., Farrell H., Newman A.L. (2021) *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press, Washington D.C.; Quaglia L. & Verdun A. (2023) *Weaponisation of finance: the role of European central banks and financial sanctions against Russia*, West European Politics; Daoudy M. (2020) *Water weaponization in the Syrian conflict: strategies of domination and cooperation*, International Affairs, 96:5, pp.1347-1366.

⁴¹ Galeotti M. (2022) *The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War*. Yale University Press

⁴² Mattson G. (2020) *Weaponization: Ubiquity and Metaphorical Meaningfulness*, Metaphor and Symbol, Vol.35, No.4, pp.250-265.

⁴³ Smith Stegen K. (2011) Deconstructing the "energy weapon": Russia's threat to Europe as case study, *Energy Policy*, 39(10), pp.6505-6513.; Lazarczyk E. & Le Coq C. (2022) The Weaponization of Electricity: The Case of Electricity Trade between Russia and European Union, *IAEE Energy Forum.*, pp.24-26.; Lilliestam J. & Ellenbeck S. (2011) Energy security and renewable electricity trade – Will Desertec make Europe vulnerable to the "energy weapon"? *Energy Policy*, Volume 39, Issue 6, pp.3380-3391.

Per una lettura critica della *energy weapon*, vedi: F.Sassi (2022) *The Geopolitics of the EU-Russia Gas Trade: Reviewing Power in International Gas Markets*, in Taghizadeh-Hesary F. & Zhang D., *The Handbook of Energy Policy*. Springer, Singapore; Högselius P. (2013) *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Inoltre, la *energy weapon* ha lacunosamente rimarcato la propria incapacità di cogliere la rilevanza del contesto di riferimento nel quale le dinamiche di potere sono inserite. Un contesto che fattualmente incide sulle pratiche tra le parti “in una concreta situazione politica.”⁴⁴ Al fine di proseguire l’analisi, appare quindi necessario concentrarsi sulla definizione di potere che verrà qui utilizzata. Successivamente, ci si concentrerà sull’oggetto del contendere, ovvero due tra i principali problemi che, nello studio delle stesse dinamiche di potere, evidenziano quali possano essere gli ostacoli da affrontare per l’UE nelle attuali e future interdipendenze energetiche. Per prima cosa, due aspetti fondamentali delineano il *concetto di potere*⁴⁵ qui impiegato:

A) *Il potere è un concetto relazionale*, ovvero esistente soltanto in un’attuale o potenziale relazione tra attori. In opposizione alla concezione del potere visto come una proprietà dei singoli soggetti, dalla relazionalità del potere ne consegue che per descrivere le risorse di un attore A, sarà necessario approfondire e dimostrare le capacità dell’attore B e se le capacità in possesso di A abbiano, o meno, un’influenza su B.

B) *Il potere è un concetto multidimensionale*. Ovvero, il potere di A può aumentare in una dimensione, ma allo stesso tempo diminuire in un’altra. Vi sono molte dimensioni da considerare, alcune delle più importanti sono: *ambito, portata, peso, costi, mezzi, tempistiche e luogo*.

L’approfondimento che segue si concentra su due temi di evidente interesse e problematizzazione delle dinamiche di potere tra attori internazionali, pressoché ignorate nella letteratura della *energy weapon*. In particolare, la ricerca si soffermerà sulla distinzione essenziale tra *intenzioni e potere*, ed il ruolo degli *effetti inattesi*, e sulla *fungibilità* (o *convertibilità*) del potere.⁴⁶ Nel primo caso, l’elemento che si solleva nell’analisi è la netta separazione che esiste tra gli effetti desiderati e quelli indesiderati derivati dall’azione del soggetto A per imporre il proprio volere sul soggetto B. Un’attenta ricerca in tal senso dovrà quindi mostrare l’abilità o l’incapacità del soggetto che vuole imporre il proprio volere, realizzando obiettivi di carattere politico⁴⁷. Nel secondo caso, occorre invece rilevare che non tutte le forme e risorse di potere nelle mani di un soggetto sono equamente fungibili allo stesso modo. Ogni asset ha una propria valenza, direttamente collegata non solo alla sua natura, ma anche al contesto di applicazione⁴⁸.

Un contesto emergenziale e la risposta europea. La crisi globale del gas: cause e conseguenze

Lo scenario di destabilizzazione dei mercati degli idrocarburi, prodotto dalla combinazione di lockdown e interruzione della produzione industriale a livello globale, seguito a ruota dalla ripresa economica mondiale trainata dal gigante cinese, ha caratterizzato l’intero periodo che separa l’inizio della pandemia da COVID-19 dai primi mesi del 2022. Gli effetti di questi fenomeni sui

⁴⁴ Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (2014). *Power and society: A framework for political inquiry*. Transaction Publishers.

⁴⁵ Baldwin, D. A. (2016). *Power and international relations: A conceptual approach*. Princeton University Press. pp.49-59.

⁴⁶ Ivi, pp.70-74.

⁴⁷ Non è infatti scontato che gli effetti indesiderati siano soltanto benefici agli interessi di A e, allo stesso modo, che questi siano soltanto contrari agli interessi di B. Lo stesso si dovrà fare con la responsabilità diretta o indiretta delle azioni intenzionali degli attori presi in esame e con l’abilità dell’attore B di rispondere alle risorse di potere dei soggetti che a egli si oppongono.

⁴⁸ Questa è inevitabilmente influenzata dalla dimensione temporale, altamente impattante sulle dinamiche di potere. Si necessita così, per ogni investigazione, di indicare quali siano le risorse di potere impiegate in ogni specifico contesto.

mercati energetici hanno prodotto un'estrema volatilità dei prezzi, con una graduale contrazione della disponibilità dell'offerta di gas, e soprattutto di GNL, sui mercati spot. La stessa, accentuata da problemi strutturali dei produttori, si è andata ulteriormente ad enfatizzare in seguito alla strategia russa di riduzione dei flussi di gas stoccati in Europa. La successiva invasione dell'Ucraina ha poi determinato un'escalation di misure coercitive da ambo le parti, le quali hanno gradualmente scosso le fondamenta della storica interdipendenza gassifera tra Unione Europea e Federazione Russa. L'interruzione da parte della Russia dell'esportazione di gas verso diversi paesi europei ha provocato infine un crollo dei flussi da Oriente, raggiungendo il livello più basso dalla metà degli anni '80 del secolo scorso (Figura 1).

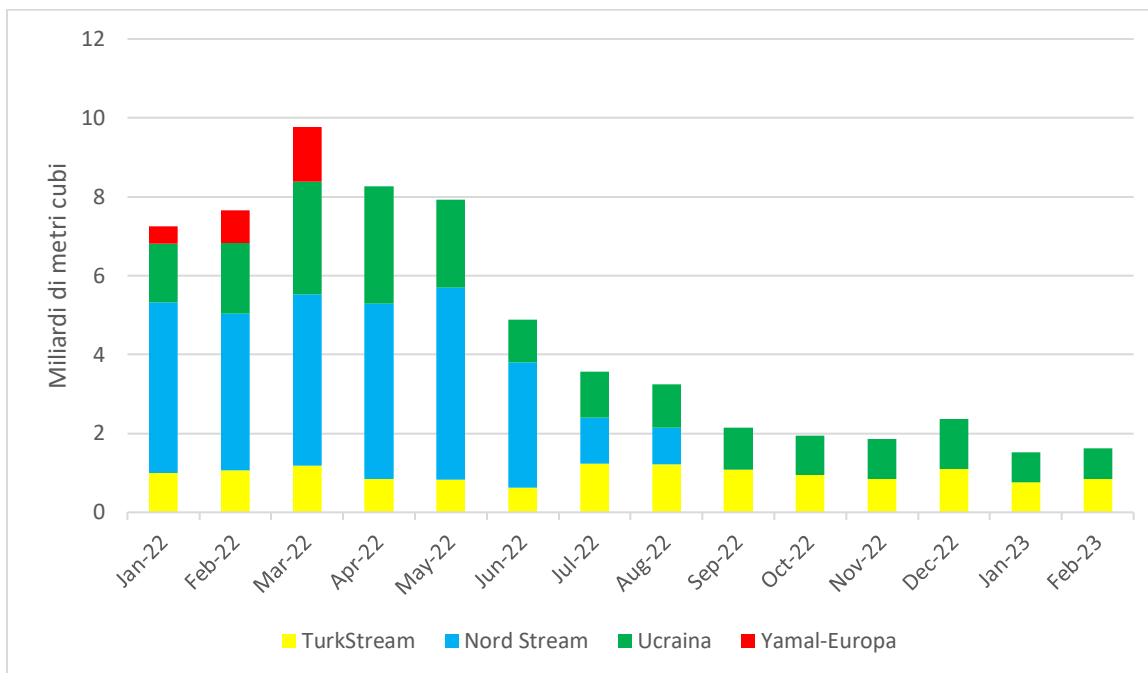


Figura 1: Esportazioni di gas naturale da parte di Gazprom verso l'Europa (Gennaio 2022 – Febbraio 2023). Fonte: Elaborazione dell'autore su dati ENTSOG

Dall'altra parte, i prezzi sugli indici europei hanno toccato record mai visti prima, contribuendo a generare dannosissimi livelli d'inflazione. Le imprese energivore del nostro continente sono state forzate ad una sostituzione dei combustibili utilizzati. Intere filiere produttive sono state costrette a interrompere la produzione o ad importare gli stessi prodotti finiti da altre catene di valore, localizzate al di fuori dell'UE e con input energetici dal costo inferiore.⁴⁹ Gli alti prezzi hanno altresì accresciuto la povertà energetica di milioni di europei e obbligato i governi nazionali e le autorità comunitarie ad intervenire con una serie di drastiche misure economiche, inclusi sussidi ai consumi, andando ad aggravare gli equilibri delle finanze pubbliche. Il risultato è stato che, nel 2022, la domanda di gas naturale in Europa è calata di 55 miliardi di metri cubi (Mmc) o del 13% su base annuale, il declino più vasto mai registrato su scala annuale.⁵⁰ A provocarlo sono stati una

⁴⁹ IEA (2023a) *Gas Market Report, Q4-2022*, IEA, febbraio; IEA (2023b) *Natural gas supply-demand balance of the European Union in 2023: How to prepare for winter 2023/2024*.

⁵⁰ Eurostat (2023) *EU gas consumption decreased by 19%*, 21 febbraio. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230221-1>.

combinazione di fattori, tra cui due miti inverni - sia quello del 2021/2022 che quello del 2022/2023 - l'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, e soprattutto un calo della domanda dei settori industriali in cui il gas è utilizzato in maniera intensiva, come l'industria chimica o quella dei fertilizzanti.⁵¹

La strategia europea e la crescente dipendenza sul mercato del GNL

Per ovviare alla mancanza di gas russo, i paesi europei hanno virato sull'acquisto di importazioni alternative, facendo particolare affidamento sul GNL. Nel 2022 le importazioni europee sono infatti cresciute di 55 mmc su base annuale, pari ad un +70%, e impattando i fondamentali del mercato su scala globale.⁵² (Figura 2) Due considerazioni aiuteranno la comprensione dell'epocale trasformazione avvenuta in questo mercato. L'influsso costante di GNL verso l'Europa è stato possibile grazie ad un persistente premio degli indici europei su quelli rivali, durato per quasi la totalità del 2022. La conseguenza di ciò si è verificata è un'impennata dei costi per le importazioni.⁵³ Il prezzo medio per il GNL in Europa ha così registrato un +200% su base annuale, portando i costi totali a 190 miliardi di dollari, sui 450 miliardi stimati a livello mondiale: anch'esso un record senza precedenti. (Figura 3) Dall'altra parte, il dirottamento dei volumi di GNL verso l'Europa ha comportato un declino pari a circa il 30% dei volumi di GNL importati sul mercato spot in tutta l'Asia, soprattutto Orientale e Meridionale. Queste regioni sono infatti quelle in cui la dipendenza sulle importazioni di GNL, rispetto i volumi totali, è la maggiore al mondo.

L'effetto sui prezzi dell'indice TTF è stato un incremento pari a otto volte quello della media dell'ultimo quinquennio, influenzando di conseguenza anche il prezzo della generazione elettrica, cresciuto di cinque volte oltre la media. Un fattore risultato determinante per l'evidenziata riduzione dei consumi. Grazie a quest'ultima, unita ad un continuo afflusso di GNL, i paesi europei sono riusciti prima a riempire i livelli di stoccaggio di gas ben oltre le aspettative, per poi terminare la stagione di picco dei consumi con un livello vicino al doppio di quello dell'inverno precedente, scongiurando i rischi di blackout che erano stati precedentemente segnalati dalla stessa International Energy Agency (IEA).⁵⁴ Dalla metà di dicembre in poi, i prezzi del gas sono scesi, stabilizzandosi alla fine del primo trimestre del 2023 a circa il doppio della media storica dell'ultimo decennio, un prezzo comunque sensibilmente inferiore rispetto i picchi raggiunti durante l'estate del 2022.

⁵¹ Vedi nota 48.

⁵² Dal 2021 al 2022, la proporzione di GNL importato in Europa rispetto al totale commercializzato nel mondo è salita dal 20% al 32%, sottraendo vasti volumi da altre regioni ICIS (2023) *ICIS LNG Edge: Q4 22 Trade Flow Report*, gennaio 2023.

⁵³ Nel corso dei primi sei mesi del 2022, il costo delle importazioni di GNL in Europa è stato superiore del 20% all'intero ammontare dei costi sostenuti nel 2021, a loro volta di oltre 3 volte superiori a quelli del 2020.

European Commission, *Quarterly Report on European gas markets*, Volume (13-15, all issues).

⁵⁴ Vedi nota 12.

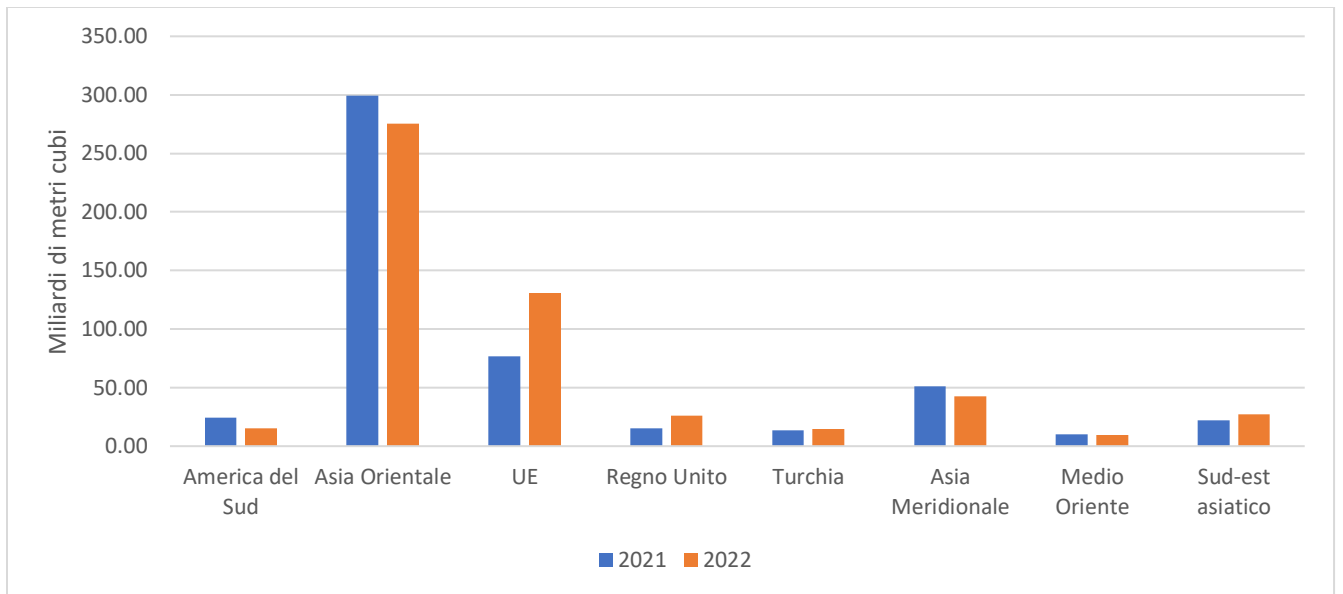


Figura 2: Volumi di GNL importati per singola regione. Fonte: Elaborazione dell'Autore su dati ICIS

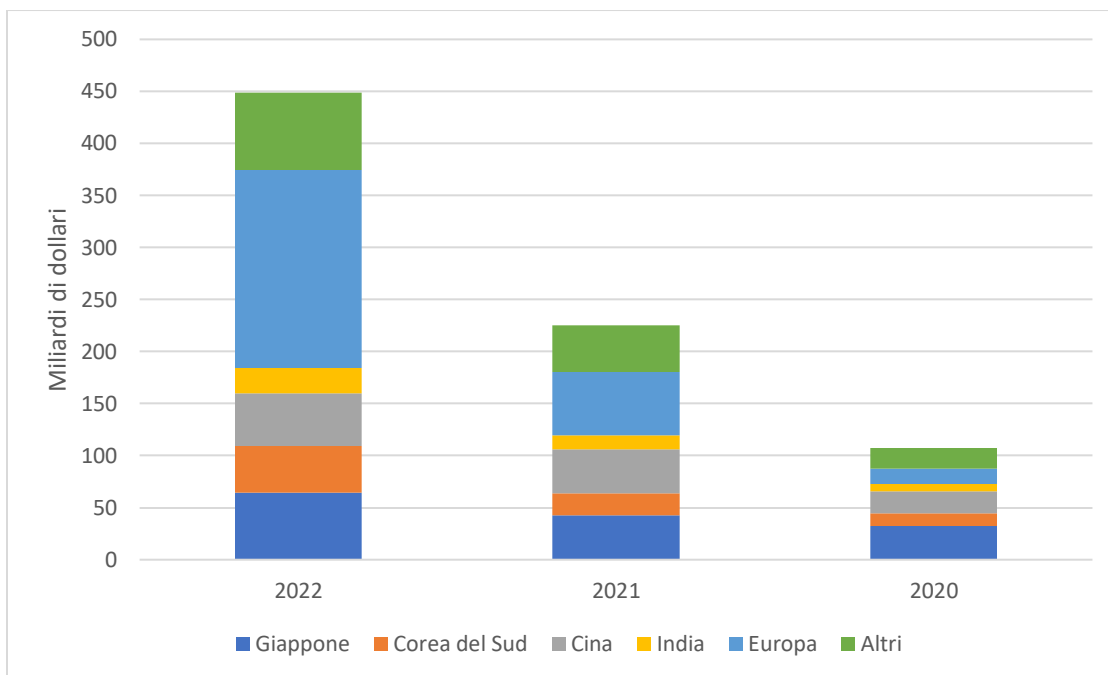


Figura 3: Valore del GNL commercializzato a livello globale nel periodo 2020-2022. Fonte: Elaborazione dell'Autore su dati IEA

La diversificazione delle importazioni di gas russo verso il mercato del GNL è stata sostenuta appieno dalle autorità di Bruxelles e dai governi europei. Gli obiettivi di questa strategia sono stati

in particolare due: ridurre la dipendenza dagli idrocarburi russi e colpire al cuore le capacità del Cremlino di sostenere gli sforzi bellici in Ucraina. La Commissione Europea ha così dato vita al Piano *REPowerEU*. Oltre alla stessa diversificazione dal gas russo, il Piano è basato su tre elementi: accelerare gli investimenti nelle energie rinnovabili, ridurre la domanda di gas naturale in Europa ed aumentare gli stoccaggi in previsione dei difficili inverni del 2022/2023 e 2023/2024,. Accanto a questi, obiettivo non secondario è stato il contenimento dei costi per la sicurezza energetica europea e, allo stesso modo, l'accelerazione della decarbonizzazione dei sistemi energetici, rispettando così i target fissati dall'agenda del *Fit-for-55*.⁵⁵ Riassumendo, la strategia europea per terminare la propria dipendenza dal gas russo si basa su questi quattro obiettivi, di diversa natura:

- 1) Eliminare la dipendenza dal gas russo e diversificare le importazioni, garantendo la sicurezza energetica
- 2) Fermare l'invasione russa dell'Ucraina, riducendo i ricavi russi dall'esportazione di risorse energetiche
- 3) Decarbonizzare i sistemi energetici europei e ridurre le emissioni globali
- 4) Mantenere i prezzi del gas e dell'energia conveniente per i consumatori europei

In conseguenza della weaponisation del gas da parte russa la Commissione ha così imposto la propria strategia al fine di ridurre la dipendenza europea attraverso l'importazione di volumi di GNL nella misura di almeno 50 mmc, collegando direttamente l'obiettivo all'interruzione dell'invasione russa dell'Ucraina. Secondo quanto affermato dalla stessa Presidente von der Leyen, oggi "l'Europa ha superato questa pericolosa dipendenza" mentre l'UE è riuscita ad abbassare i costi del gas "più velocemente di quanto atteso." Per von der Leyen, "egli [Putin] ha già perso la guerra energetica" grazie alla campagna europea di riduzione della domanda e di riempimento degli stoccaggi.⁵⁶ Riprendendo lo scopo iniziale dello studio, l'UE ha quindi considerato nel contesto attuale come fungibile l'obiettivo di fermare gli intenti espansionistici russi attraverso la riduzione dei proventi dalla vendita di gas, mentre si è optato per un'importazione massiccia di GNL.

Le conseguenze attese ed inattese della strategia europea. Lo switch dal gas al carbone e un nuovo picco di emissioni globali di CO₂

Il riflesso della campagna di acquisti massivi di GNL ha avuto implicazioni ben oltre i confini europei. Gli effetti non sono stati però uniformi e mentre i fondamentali lato domanda nel Nordamerica hanno dimostrato una certa resistenza, nella regione dell'Asia-Pacifico, oltre che nella stessa Europa, si è concentrata una consistente diminuzione dei consumi di gas naturale. Durante il 2022, in entrambe le regioni, si è quindi favorito l'utilizzo del più conveniente carbone

⁵⁵ European Commission (2022a) *REPowerEU Plan, Com(2022) 230 final*; European Commission (2021) *'Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, Com (2021) 550 final*, 14 luglio 2022.

⁵⁶ von der Leyen, U. (2023a) *Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum*, European Commission, January 17, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232; von der Leyen, U. (2023b) *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on one year of Russia's invasion and war of aggression against Ukraine*, February 15, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_844.

nella generazione elettrica. Un settore, quest'ultimo, già in fortissimo stress a causa di siccità e ondate di calore. Nel corso dell'anno, il consumo ha così sfondato quota 8 miliardi di tonnellate e, secondo la stessa IEA, il quantitativo è destinato ad aumentare nel 2023.⁵⁷ Il fenomeno della sostituzione di gas con carbone ha ulteriormente rafforzato il ruolo di questo come sostegno principale dei sistemi energetici di Cina e India.

Le condizioni sui mercati hanno costretto infatti le due nazioni alla diminuzione più consistente mai avuta delle importazioni di GNL nella loro storia.⁵⁸ Occorre anche ricordare che Pechino e Nuova Delhi sono responsabili per poco meno del 40% delle emissioni di CO₂ nel settore energetico globale, contro l'8,3% dell'UE. Vista l'importanza di queste economie, sia nel presente che nel futuro, le strategie che questi paesi adotteranno avranno un'influenza decisiva sull'intero percorso di decarbonizzazione. Cina e India sono infatti al centro della diplomazia energetica internazionale e il loro ruolo è fondamentale per il raggiungimento del traguardo net-zero, un obiettivo dichiarato dalla Cina per il 2060 e dall'India per il 2070. La sostituzione del gas con il carbone nei sistemi energetici di tutto il mondo ha infatti prodotto nel 2022 un nuovo record di 36,8 gigatonnellate (Gt) di emissioni di CO₂, in evidente contrasto con il percorso di decarbonizzazione.⁵⁹

In questa fase di crisi, le autorità di Pechino hanno più volte rimarcato la priorità che la sicurezza energetica ha assunto per l'intero sviluppo economico e sociale cinese. Al settore del carbone è stato confermato il ruolo di fonte d'ancoraggio del sistema energetico.⁶⁰ Il raggiungimento degli obiettivi di picco delle emissioni (2030) e neutralità carbonica (2060) avverranno dunque soltanto attraverso un approccio "prudente" e "ben pianificato", seguendo il principio di "ottenere il nuovo (fonti energetiche con minori emissioni) prima di scartare il vecchio (il carbone)." Secondo lo stesso principio, e nonostante un'ottima performance delle rinnovabili, un utilizzo maggiore del carbone è previsto nella produzione di gas e prodotti chimici, supportandone la sua continua espansione.⁶¹ A seguito delle differenti crisi energetiche susseguitesesi nel paese dall'autunno del 2021 in poi, e peggiorate per gli alti prezzi nel 2022, le autorità cinesi hanno puntato sul carbone come non accadeva da anni. Dapprima, ciò ha comportato aumentati obiettivi di produzione interna e la costruzione di nuove miniere. Successivamente, l'inaccessibilità di gas a buon mercato, ed

⁵⁷ IEA (2022) *Coal 2022: Analysis and forecast to 2025*, IEA, Dicembre 2022.

⁵⁸ In Cina, il mercato principalmente responsabile per la crescita della domanda di gas naturale a livello globale nell'ultimo decennio, ha registrato per la prima volta negli ultimi 40 anni un calo del consumo di gas naturale (attorno l'1%), guidato in particolare dalla generazione elettrica e una più leggera inversione negativa della domanda del settore industriale e di quello energetico. Le importazioni di GNL sono così diminuite del 21% in un solo anno (pari a 22 mmc), un quantitativo che non ha precedenti e che ha in larga parte contribuito all'aumentata disponibilità di GNL per i mercati europei.

In India, il consumo di gas naturale è diminuito del 6%, per l'effetto degli alti prezzi che hanno comportato un declino annuale del settore della generazione elettrica (-24%), del settore della raffinazione (-30%) e del settore petrolchimico (-32%). Nel corso del 2022, l'inflessione delle importazioni di GNL è stata del 17%.

⁵⁹ IEA (2023) *CO2 Emissions in 2022*, IEA, marzo; BP (2022) *Statistical Review of World Energy*, BP, giugno.

⁶⁰ Secondo il BP *Statistical Review of World Energy 2022*, il carbone corrisponde per circa il 54,5% della domanda primaria di energia in Cina e il 62,% della generazione elettrica.

⁶¹ Si noti come in Cina nel 2022 le emissioni di CO₂ siano diminuite di un'inezia rispetto all'anno precedente (-0,2%). Le emissioni derivate infatti dalla combustione e dal settore della generazione elettrica (+2,6%) sono state compensate da un declino di quelle derivate dai processi industriali e di trasporto, fortemente colpiti dalla politica Covid-zero mantenuta da Pechino nel corso di tutto il 2022. (Vedi nota 22)

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China, 16 ottobre; Per un'analisi più dettagliata: Meidan M., Hove A., Andrews-Speed P. (2023) *China re-opens: Implications for energy markets and policies*, The Oxford Institute for Energy Studies, OIES Energy Comment, febbraio.

essendo i prezzi internifissati per diverse tipologie di consumatori finali, Pechino ha dato il via al numero maggiore di impianti a carbone dal 2015. Oggi, il numero di centrali a carbone in costruzione nel paese è circa sei volte quello nel resto del mondo. Il contesto che si è creato accresce inevitabilmente anche l'influenza del gruppo di potere del settore del carbone sulle politiche e strategie energetiche nazionali.⁶² Se l'aggiunta di un'immensa capacità di generazione a carbone non implica necessariamente un aumento imminente delle emissioni di CO₂, cionondimeno questo renderà più costoso il raggiungimento degli obiettivi di transizione più e, a livello politico, maggiormente complesso il percorso da qui al 2060.

Anche la reazione di Nuova Delhi lascia intendere che l'India stia largamente riconsiderando la necessità di rallentare, se non addirittura invertire, la transizione dal carbone al gas e fonti più pulite, mantenendo il primo come carico di base del sistema elettrico. Vari componenti del governo hanno espressamente sottolineato il primato della sicurezza energetica su quello della transizione, affermando a più riprese che non vi sarà alcun compromesso sulla disponibilità di sufficiente energia per assicurare lo sviluppo del paese. Nel 2022, l'economia indiana è uscita sofferente da un periodo di forte crisi energetica. Nella primavera, un'intensissima ondata di calore ha fatto raggiungere picchi estremi alla domanda elettrica. Una carenza di idonee quantità di carbone per alimentare gli impianti e l'insostenibile costo delle importazioni di GNL hanno rafforzato il legame tra sicurezza energetica e la sentita necessità da parte dell'esecutivo di costruire nuova capacità di generazione elettrica basata su centrali a carbone. Nel corso del 2023, l'economia indiana potrà dunque contare sulla messa in funzione di un numero di impianti come non accadeva dal 2017-2018.⁶³ Non solo. Il governo Modi ha anche allungato i tempi per il ritiro di tutte le centrali a carbone al 2030, proprio per far fronte a fenomeni atmosferici estremi e ondate di calore che potrebbero nuovamente costringere il gestore della rete indiano a nuovi, estesi blackout.⁶⁴ Al crescere dell'economia, prevista per l'anno in corso come tra le più dinamiche a livello globale, la possibilità che il ruolo del carbone sia rinsaldato come caposaldo del sistema energetico indiano, alimentando effetti di lock-in che hanno consolidato il suo primato nei decenni scorsi, è assai probabile.⁶⁵

La crescente dipendenza dell'UE dal GNL russo

Una conseguenza, spesso sottovalutata della campagna europea di diversificazione delle importazioni di gas, è stata la paradossale e crescente dipendenza dell'Europa dal GNL esportato proprio dalla Russia. Mentre diversi paesi UE, come quelli Baltici, o extra-UE, come il Regno Unito, hanno scelto autonomamente di vietare le importazioni di gas russo, un vero e proprio

⁶² CREA/Global Energy Monitor (2023) China permits two new coal power plants per week in 2022, febbraio; Senlen O et. Al. (2023) Diverging Pathways: China's New Coal Boom Takes it on a Detour, Briefing Paper, marzo.

⁶³ The New York Times (2022) India Chases Clean Energy, but Economic Goals Put Coal First, 7 dicembre; S&P Global Platts (2022) India expected to commission 10 thermal power plants in 2022-23, add 7,010 MW, 3 giugno.

⁶⁴ Reuters (2023) India asks utilities to not retire coal-fired power plants till 2030, 30 gennaio.

⁶⁵ Secondo il BP Statistical Review of World Energy 2022, il carbone corrisponde per circa il 56,7% della domanda primaria di energia indiana e il 74,1% della generazione elettrica.

Bloomberg (2023) Power Crunch Fears in India Push NPTC to Seek Spot Market Coal, 3 marzo; Reuters (2023) India's economy – and emissions – primed for big jumps in 2023, 8 febbraio.

Per un'analisi più dettagliata: Kulgud M.V. (2022) *Coal Dependence, Energy Security, and Human Security in India*, SPRF, giugno.

embargo da parte delle autorità comunitarie verso Gazprom e il metano siberiano non è stato mai applicato. Invece, la politicizzazione del commercio bilaterale di gas ha portato in successione a diversi atti unilaterali che, nel giro di pochi mesi, hanno ridotto i volumi di gas scambiati di quattrocinquante volte rispetto il periodo precedente la crisi Ucraina. Tra i casi più eclatanti, vi è lo stop imposto ad un'opera cardine dell'interdipendenza gassifera russo-tedesca come il gasdotto Nord Stream.⁶⁶ Secondo i dati forniti dal Consiglio Europeo, la dipendenza europea dal gas russo è così calata dal 45-50% del periodo 2019-2021 al 10-15% dall'autunno del 2022 in poi.⁶⁷

La rapida, e allo stesso tempo epocale, trasformazione dell'ordine energetico mondiale ha portato alcuni esportatori di GNL ad ampliare, grazie a nuove forniture, la propria porzione di mercato. Su tutti, gli Stati Uniti hanno aumentato le proprie esportazioni di GNL dell'11% rispetto l'anno precedente. Il secondo paese ad accrescere in proporzione le proprie esportazioni è stata la Federazione Russa, che ha segnato un +10% rispetto il 2021, rinsaldando il paese al quarto posto tra gli esportatori di GNL a livello globale.⁶⁸ Sull'esatto quantitativo di risorse arrivate in Europa le stime differiscono, essendo questi volumi normalmente trasportati su navi metaniere che continuano ad utilizzare infrastrutture europee per stoccare gas e talvolta trasportarlo verso altri mercati, come quelli asiatici.⁶⁹ In ogni caso, appare chiaro che volumi in crescita siano giunti principalmente dall'impianto di Yamal LNG, costruito nell'Artico e gestito dalla russa Novatek, in collaborazione con partner cinesi e francesi. Nel 2022, il parallelo incremento delle esportazioni di GNL e la drastica riduzione di gas esportato via gasdotti ha portato la componente di gas liquefatto dal 7% al 25% dell'intero ammontare di gas russo esportato verso l'Europa. In conseguenza delle dinamiche appena descritte, questa proporzione è destinata a crescere ulteriormente nel 2023. Inoltre, il primo cargo del nuovo impianto per l'esportazione di Gazprom costruito sul Baltico e inaugurato nel settembre del 2022, Portovaya LNG, è stato esportato proprio verso l'Europa.⁷⁰

Il trend di crescente dipendenza europea dal GNL russo è in evidente contrasto con l'obiettivo annunciato dalle autorità comunitarie di diversificare le importazioni di gas. Nei fatti, stati membri come Belgio, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo, Italia e Grecia continuano tutt'oggi a importare GNL russo in volumi addirittura superiori rispetto il 2022, mentre le stesse compagnie

⁶⁶ La complessa vicenda Nord Stream 1 include il sabotaggio al gasdotto e il tentativo delle compagnie socie di preservare l'infrastruttura poggiata sul fondale del Baltico per un possibile futuro utilizzo:

Vedi ad esempio: Reuters, *Russia halts gas supplies to Poland and Bulgaria*, 27 aprile; Euractiv, *Baltic states become first in Europe to stop Russian gas imports*, 4 aprile, 2022

⁶⁷ European Council, *Infographic – Where does the EU's gas come from?* <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/>

⁶⁸ Il risultato degli Stati Uniti è stato raggiunto nonostante l'impianto di Freeport LNG, il secondo per capacità nel paese, sia stato coinvolto in un incidente che ne ha causato lo stop dal giugno scorso. Vedi Nota 12, P.44.

⁶⁹ Tra le varie infrastrutture utilizzate dalle compagnie russe, spicca il ruolo di Zeebrugge in Belgio per lo stoccaggio e trasporto di GNL russo verso i mercati asiatici, in particolare durante i mesi invernali.

IEA stima che circa il 43% dell'intero output di GNL russo sia arrivato in Europa, ovvero un +8% rispetto il 2021. Refinitiv Eikon suggerisce invece che più del 50% dell'intero ammontare di esportazioni di GNL russo (circa 45 mmc nel 2022) siano giunti in Europa, mentre S&P Global Platts afferma che le esportazioni di GNL russo sono aumentate di oltre il 30% nel corso del 2022.

Reuters (2023) *Russia boosts LNG exports to Europe by 20% in 2022*, 31 gennaio.

⁷⁰ Il primo cargo di GNL dall'impianto di Portovaya LNG è arrivato in Grecia.

Kommersant (2023) *Российский СПГ обжигается в Европе*, 16 gennaio; Bloomberg (2022) *Russia Poised to Ship First Cargo of New LNG Plant to Greece*, 9 settembre.

Volumi addizionali di GNL sono stati importati nei terminal europei dagli impianti di Cryogaz-Vysotsk (Novatek) e dal terminal di Portovaya LNG (Gazprom).

operanti in questi paesi hanno ripetuto la loro contrarietà a interrompere tali importazioni.⁷¹ Entro la fine dell'anno, altri volumi di GNL russo potrebbero essere disponibili e, con ogni probabilità, una larga parte di questi finiranno proprio nel nostro continente. Il permanere di relazioni ostili tra autorità europee e quelle russe, unito al vasto numero di contenziosi legali aperti tra Gazprom ed i partner europei per i mancati approvvigionamenti di gas, suggerisce che Mosca cercherà nel futuro di incrementare ulteriormente la propria produzione ed esportazione di GNL. Due nuovi impianti sono oggi in costruzione nel paese e il governo intende triplicare la capacità attuale, raggiungendo le 100 milioni di tonnellate (136 mmc) entro l'inizio del decennio prossimo.⁷² La concretizzazione di questa strategia potrebbe, stante le condizioni esistenti sul mercato, accrescerebbe l'influenza russa sul mercato globale del GNL e le stesse esportazioni verso l'Unione Europea.

La strategia europea ha fermato la Russia?

Arrivati al termine del mese di marzo 2023, l'invasione russa dell'Ucraina non sembra fermarsi ed anzi, segnali di un'escalation da ambo le parti sono visibili sia sul campo che nella retorica delle due leadership. Dopo una infruttuosa offensiva invernale russa, la fase attuale del conflitto continua a rappresentare una minaccia per i vertici russi. Il Cremlino si prepara dunque alla prospettiva di una lunga guerra e una controffensiva ucraina. Il tutto mentre Putin ha promesso risorse infinite da dedicare alle proprie truppe e la campagna militare. Ad oggi, la via diplomatica appare impercorribile.⁷³ Dall'altra parte, la crisi dell'economia russa, paventata da molti nella metà del 2022 come conseguenza delle misure economiche coercitive introdotte dall'Occidente, e in particolar modo focalizzate sull'export energetico, si sta rivelando addirittura inferiore alle più ottimistiche aspettative del Cremlino. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, nel 2023 l'economia russa potrebbe addirittura segnare una crescita. L'andamento di alcune variabili, come la stabilità del sistema bancario, la rimodulazione delle catene logistiche, ma soprattutto la diversificazione russa delle esportazioni verso l'Asia e i prezzi delle materie energetiche rimarranno elementi primari per tracciare l'orizzonte di breve e lungo periodo.⁷⁴ Da questo punto di vista, appaiono limitati gli ulteriori spazi di manovra dell'UE per ridurre ulteriormente i proventi russi derivati dall'esportazione di gas naturale.

Rispetto i guadagni record per il budget statale registrati nel 2022, i provenienti dalla produzione ed esportazione di gas naturale di Mosca si sono certamente contratti in seguito alla riduzione delle esportazioni verso l'Europa. Dall'altra parte, a fronte dell'enorme incremento delle spese militari

⁷¹ La richiesta di limitare anche le importazioni di GNL russo è arrivata dalla Commissaria all'energia Kadri Simson nel mese di marzo 2023, pur senza istituire alcun divieto formale. Bloomberg (2023) *Spain Boosts Russia LNG Imports While EU Urges Less Reliance*, 14 marzo; Montel News (2023) *Naturgy sees "no reason" to scrap Russian LNG supply*, 15 febbraio.

⁷² Interfax (2023) *Новая заявка о необходимости найти ресурсную базу для СПГ-проектов на 34 млн т/г*, 7 marzo. Attualmente, nella Federazione Russa vi sono due progetti per l'esportazione di GNL in fase di finalizzazione. Uno è l'impianto di Ust-Luga, operato da Gazprom sul Mar Baltico. Il secondo è il progetto Arctic LNG-2, gestito da Novatek con partner cinesi, francesi e giapponesi, il quale dovrebbe entrare in funzione entro il termine di quest'anno.

⁷³ Rumer E. (2023) *Putin's War Against Ukraine: The End of the Beginning*, Carnegie, 17 febbraio; Cordesman A.H. (2023) *How? (and Does?) the War in Ukraine End: The Need for a Grand Strategy*, CSIS, 24 febbraio.

⁷⁴ Interfax (2023) *IMF forecast for Russian GDP growth points to recognition of the obvious, dynamic depends on credit stimulus*, 3 febbraio; The Bell (2023) *IMF predicts Russian economy to rebound in 2023*, 4 febbraio.

per le operazioni dell'esercito in Ucraina, il Ministero delle finanze russo ha annunciato la necessità di ricorrere eccezionalmente al Fondo Sovrano. Considerando però i prezzi maggiori rispetto la media storica pagati per gli approvvigionamenti di gas in Europa, i volumi molto inferiori attualmente transitanti per l'Ucraina e la Turchia, e quelli invece crescenti esportati dalla Russia verso la Repubblica Popolare Cinese attraverso il gasdotto Power of Siberia, oltre che ad un cambiamento significativo nei livelli di tassazione della produzione ed esportazione di gas, i ricavi per il budget russo risultano comunque non indifferenti.⁷⁵

La Federazione Russa guarda con particolare interesse all'Asia. Più nello specifico, Mosca è interessata proprio alla Cina, e secondariamente all'India, nell'ottica di dirottare a Est importanti volumi di gas naturale dai giacimenti siberiani collegati al network russo-europeo, la cui capacità produttiva è oggi in gran parte inutilizzata. Durante la significativa visita di Xi Jinping a Mosca, nel marzo del 2023, nuovi progetti bilaterali sono stati discussi e segni di ottimismo sono giunti per possibili nuovi accordi tra le aziende russe, Gazprom in testa, e quelle cinesi.⁷⁶ Così, mentre la diversificazione europea delle importazioni si è in particolare concentrata sul GNL, la strategia russa mira ad espandere il numero di progetti sia relativi a gasdotti che al GNL, ampliando il numero di mercati raggiungibili al di fuori di quelli europei.

Conclusioni e Raccomandazioni di Policy

L'analisi offre diversi spunti di riflessione per quanto concerne l'analisi della *energy weapon*, o in questo caso per meglio dire della *gas weapon*, tra Unione Europea e Federazione Russa. Più in generale, lo studio approfondisce alcuni punti critici della politicizzazione dei mercati energetici e relativi alle dinamiche di potere nelle interdipendenze energetiche. Posti davanti ad una riconcettualizzazione del potere come un fattore relazionale, l'orizzonte analitico si espande e migliora notevolmente la propria capacità di discernere le qualità dei soggetti A e B, le capacità di resistenza di un soggetto al suo oppositore, oltre che a consentire appieno la valutazione della multidimensionalità dello stesso concetto di potere e della sua applicazione.

⁷⁵ La IEA stima i guadagni russi dall'esportazione di gas naturale verso l'Europa in 93,6 miliardi di dollari, contro i 40,8 del 2021. Secondo i dati del Ministero delle finanze russe, i proventi delle esportazioni di gas russo dei primi due mesi del 2023 sono in linea con quelli medi del 2019, anno in cui la Federazione Russa ha esportato verso l'Europa circa 200 mmc. Se i volumi esportati attraverso i gasdotti dovessero mantenersi stabili ai livelli attuali, la Russia dovrebbe esportare nel 2023 circa 25-26 mmc di gas in Europa.

Per approfondire: Ministero delle finanze russo, Сведения о формировании и использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018-2023 году; CREA (2023) One year on, who is funding Russia's war in Ukraine?, 24 febbraio; Kommersant (2023) Минфин РФ: нефтегазовые доходы бюджета за январь-февраль снизились на 46% год к году, 6 marzo.

⁷⁶ Interfax (2023) РФ и Китай согласовали почти все параметры договоренности о газопроводе "Сила Сибири 2", 21 marzo; Kommersant (2023) Китаю приоткроют Балтику, 21 marzo.

Lo studio mostra chiaramente come la distanza esistente tra *intenzioni e potere* effettivo dell'Unione Europea e la *fungibilità* dello stesso, nella strategia multidimensionale di diversificare le importazioni di gas per interrompere l'invasione dell'Ucraina, abbia prodotto alcune conseguenze attese e molte invece inattese sui mercati energetici internazionali. Tali implicazioni sono andate ben al di là dei confini europei e, oltre al mercato del gas naturale, hanno coinvolto una vasta gamma di soggetti, mercati e risorse, sinora largamente trascurate.

Dei quattro obiettivi posti in essere dall'Unione Europea nella diversificazione verso le importazioni di GNL, nessuno è stato pienamente centrato. Mentre la dipendenza dal gas russo è certamente diminuita, essa non è stata completamente cancellata. Se ancora diversi paesi dell'Europa Centrale, Orientale e Meridionale, inclusa l'Italia, continuano le importazioni attraverso gasdotto, la Russia ha ulteriormente aumentato nel 2022 la propria presenza nei mercati europei grazie all'esportazione di GNL. Una conseguenza della campagna massiva di acquisti al fine di garantire la sicurezza energetica dell'UE durante l'inverno 2022/2023. Per quanto riguarda l'obiettivo numero due, una riduzione dei proventi generati dall'esportazione di gas e risorse energetiche ha colpito sì la Federazione Russa, ma senza che si rilevasse quella *fungibilità* del potere prevista negli assunti della strategia europea. Le attuali condizioni di mercato, e i volumi persistenti delle esportazioni russe, pur minori rispetto al 2022, consentono al Cremlino di continuare ad incamerare vitali guadagni per il sostentamento del budget statale e l'intensificazione dello sforzo bellico, rendendo vano il tentativo europeo di utilizzo multidimensionale del potere, indirizzato a interrompere l'offensiva ucraina facendo crollare l'economia russa. Il terzo obiettivo è quello che presenta un quadro maggiormente complesso, soprattutto viste le ripercussioni internazionali che la campagna di acquisti massivi di GNL ha creato in tutto il mondo. Mentre l'UE ha sì utilizzato carbone in sostituzione del costoso gas, quel che più preoccupa è il rafforzamento ulteriore del ruolo dello stesso nei sistemi energetici di due economie pivotali per la transizione energetica come Cina e India. Infatti, senza un'accelerazione della decarbonizzazione di entrambi i paesi sarà pressoché impossibile il raggiungimento degli obiettivi di neutralità carbonica, alla base dell'azione politica della Commissione Europea. Infine, la campagna di riempimento degli stoccaggi, tramite le importazioni di GNL, e la parallela diminuzione dei consumi di gas in Europa, hanno significativamente ridotto i prezzi per i consumatori europei. Ciò è però stato possibile grazie ad una serie di variabili difficilmente ripetibili nel corso del 2023. Mentre la volatilità sui mercati permarrà anche durante l'anno in corso, rendendo più gravosa la pianificazione economica e industriale in Europa, nuove impennate di prezzo si potrebbero verificare a causa del contesto di instabilità sistemica del mercato del gas. Condizioni ormai endemiche e strutturali in un contesto di precarietà del mercato in seguito alla politicizzazione dell'interdipendenza gassifera tra Unione Europea e Federazione Russa.

Le tre raccomandazioni di policy per l'UE sono:

- La politicizzazione delle interdipendenze energetiche è ormai un dato di fatto della geopolitica e geoeconomia internazionale. I presupposti di globalizzazione dei mercati e il fondamentale ruolo del mercato unico nell'integrare le economie dei 27 Stati Membri non possono tralasciare il fatto che potenze globali, in contrasto o potenzialmente ostili all'UE, possano avere interesse ad utilizzare i mercati energetici per il raggiungimento di obiettivi

di politica estera ed economica. Le autorità comunitarie dovrebbero dunque potenziare gli organismi già esistenti in seno alle istituzioni europee, rafforzando le analisi riguardanti le implicazioni delle interdipendenze energetiche. In particolare, ciò dovrebbe essere perseguito coniugando la comprensione delle politiche e strategie energetiche con quella relativa all'evoluzione delle relazioni internazionali e dei mercati. Non solo, quindi, lo studio delle interdipendenze esistenti, ma anche di quelle nascenti e in via di sviluppo, come ad esempio nel tema delle tecnologie green nella consapevolezza che via via che la transizione andrà ad intensificarsi, sarà sempre più importante concordare politiche di sicurezza e transizione nel perseguimento degli obiettivi di entrambe.

- Le politiche e strategie europee atte a produrre una dinamica di potere o influenza su di un attore terzo devono necessariamente coinvolgere le capacità diplomatiche dell'Unione Europea e dei singoli stati membri. Innanzitutto, si ravvisa la necessità di meglio coordinare l'azione comunitaria nel proprio Vicinato. In conseguenza della ridotta dipendenza dalle forniture russe e il mutato asse energetico critico per il nostro paese, da Est-Ovest a Sud-Nord, la buona riuscita delle iniziative del nostro governo dipenderà dalla capacità di intensificare i contatti esistenti con i nostri partner in Europa e allineare strategicamente l'azione politica in varie regioni, in particolare quella del Nordafrica e Medio Oriente. Inoltre, occorrerebbe una sincronizzazione più efficiente con i paesi alleati e partner strategici, i quali potrebbero essere coinvolte dalle 'conseguenze inattese' di un determinato processo messo in moto dall'UE, impattandone anche le relazioni bilaterali. Infine, sarebbe necessario aprire un dialogo costruttivo con tutti quei paesi che, pur senza avvalersi di rapporti consolidati, sono maggiormente esposti agli effetti inattesi delle politiche e strategie energetiche europee. Dunque, ogni azione che implichi una dinamica di potere che l'UE, o più Stati Membri, intendono esercitare attraverso lo strumento energetico deve tener conto delle capacità diplomatica europea, nell'ottica di evitare che ripercussioni imprevedibili possano provocare risultati controproducenti agli stessi interessi strategici dell'Unione Europea. Perciò, alle istituzioni italiane spetta il difficile compito di elevare le attuali e future interdipendenze energetiche in partnership politiche, stabili sia a livello bilaterale che europeo. Collaborazioni, dunque, che siano in grado di reggere le crescenti tensioni geopolitiche e gli urti di fenomeni globali, come quelli di migrazioni, siccità e carestie, accentuati dallo stesso cambiamento climatico.
- In questo dinamico contesto internazionale, l'Italia ha la possibilità di giocare un ruolo pivotale nella transizione dell'interdipendenza energetica europea dall'asse Est-Ovest, incardinato sul ruolo della Russia, a quello Sud-Nord, in cui Africa e Medio Oriente hanno invece un'influenza preponderante. Ciò può essere fatto dando un valore strategico di lungo corso alla posizione italiana al centro del Mediterraneo. Essenziale sarà quindi la diplomazia energetica, sia rispetto i partner europei, con i quali si è già menzionata l'importanza di un coordinamento, sia con i partner energetici nel vicinato europeo. La costruzione di partnership affidabili e proiettate nel lungo periodo, ovvero includendo percorsi e prospettive comuni che coniughino sicurezza e transizione energetica, rappresentano un punto nevralgico della nuova intelaiatura energetica italiana ed europea. Da questo punto di vista, la presenza di importanti infrastrutture che garantiscono l'interconnessione tra l'Italia, il Nordafrica e il Bacino Caspico costituisce un chiaro

vantaggio e un incentivo per altri partner europei a rinvigorire assi energetici con il nostro paese. Le competenze settoriali e di rilievo mondiale dei molteplici stakeholder italiani possono essere di grande aiuto nella creazione di un hub energetico nella nostra Penisola, tenendo anche conto dell'importante ruolo che la politica industriale sta assumendo dal punto di vista dei processi di decarbonizzazione.

- Le attuali e future interdipendenze energetiche che l'Unione Europea sta sviluppando necessitano di essere comprese nella loro multidimensionalità e nella interconnessa rete di interessi che ogni singolo paese produttore e consumatore possiede. Occorre quindi che le autorità italiane ed europee supportino, tramite programmi di studio e ricerca, sia accademica che policy-oriented, l'analisi delle capacità esistenti e di quelle future dei singoli attori globali nel politicizzare uno specifico mercato energetico.

3. La rilevanza della competizione tecnologica nell'attuale contesto internazionale: Opportunità e sfide tecnologiche per l'UE in uno scenario globale dominato da dinamiche di potenza e aumentata conflittualità geopolitica

A cura di Stefano Felician Beccari

Negli ultimi anni il contesto geopolitico in cui l'Unione Europea muove i suoi passi è cambiato radicalmente: in particolare, come leggere le ambizioni della Commissione Von der Leyen stilate nel 2019, a inizio del mandato, rispetto allo scenario presente? E in particolare, in quali aree si gioca la competizione europea? Limitarsi al solo piano militare, quello forse più evidente dopo l'invasione russa del febbraio 2022, è limitativo, perché rischia di non comprendere i molti piani su cui l'Unione Europea è impegnata. Semiconduttori, batterie, terre rare, cyberspazio e financo i medicinali: queste sono alcune delle aree nelle quali si giocherà la sfida dell'Unione Europea nei prossimi anni, e queste sono le aree nelle quali Bruxelles sta presentando un corpuso insieme di atti normativi per affrontare uno scenario geopolitico mondiale sempre più liquido e complesso.

Introduzione: l'Unione Europea e la sfida tecnologica

Negli ultimi anni, e soprattutto a partire dall'invasione russa dell'Ucraina (2022) abbiamo visto crescere "intorno" alla dimensione europea un insieme di nuove espressioni che fino a pochi anni fa sembravano bandite dal lessico di Bruxelles, o quantomeno riservate alle osservazioni che da Bruxelles si svolgevano verso altri continenti. Espressioni come "competizione", "sfida", "difesa", "sicurezza", "confronto" e termini più o meno "diplomatici" in cui si declinano queste accezioni erano infatti considerati marginali nel dibattito europeo; o, sennò, erano visti come termini negativi, cioè come modi e azioni da evitare per l'Unione Europea. Al massimo queste riflessioni erano limitate all'ambito accademico, ai *think tank* o comunque considerate non più che esoteriche espressioni di pensatori isolati. Un esempio su tutti: nella voce "Unione Europea" del "lessico del XXI secolo" Treccani (2013) le riflessioni si concentravano sull'allargamento, le riforme istituzionali e il problema della legislazione ambientale⁷⁷. C'erano pure dei brevi riferimenti, ad esempio, alla difesa comune, ma con riflessioni generali e soprattutto attente a quello che non si era conseguito. Ma dal tono del testo, emergeva chiaramente come la "competizione" della UE nello scacchiere globale (usando ovviamente "competizione" come *vox media* e termine generale) non fosse considerata un elemento esiziale per l'Unione Europea. Oggi invece, basta leggere la stampa, senza addentrarsi nelle diverse pubblicazioni della UE, per vedere come il tema della "competizione" sia sempre più presente, a fianco di altre espressioni ben più note (e tradizionalmente rassicuranti) quali "dialogo", "cooperazione" o "multilateralismo". Viene quindi da chiedersi perchè il lessico dell'Unione Europea stia cambiando (o sia già cambiato?), quale sia l'attuale visione degli organismi che dirigono l'Unione Europea per poi addentrarsi nei singoli "elementi" della nuova competizione europea. Con l'arrivo del conflitto in Ucraina e i costanti sobbalzi nelle relazioni USA-Cina è quasi automatico pensare che la "competizione" dell'Unione

⁷⁷ Definizione tratta da https://www.treccani.it/enciclopedia/unione-europea_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/.

Europea si giochi nel campo della difesa; ma sarebbe un errore limitarsi a questo solo piano, anche se ormai evidente nelle nuove dinamiche di potenza che riguardano pure Bruxelles. In realtà prima di arrivare al piano militare - fenotipo più evidente del nuovo contesto in cui si trova l'Unione Europea - occorre analizzare altri piani, forse meno appariscenti, in cui si sta giocando la competitività del continente, quali le tecnologie avanzate, gli elementi che le permettono e la disinformazione. L'esame di queste singole "aree di competizione" ben dimostrerà come la competizione tecnologica europea nel mondo globale non può più essere esaminata con concetti passati, con approcci "singoli" o limitarsi a confinarla nella dimensione "militare"; al contempo, nella disamina di ogni "area di competizione" ci sarà spazio per citare le principali iniziative legislative e non che le Istituzioni Europee stanno ponendo in essere.

La visione della Commissione Europea: dalla "commissione politica" alla "commissione geopolitica"

Nel 2019, nel passaggio di consegne fra l'uscente presidente Juncker e l'allora entrante presidente Von der Leyen è rimasto celebre quello che Koenig ha definito come "un cambio di inquadramento"⁷⁸, ovvero il passaggio da una commissione "politica", quella Juncker, a una "geopolitica", quella Von der Leyen. Al di là delle parole, la scelta di Von der Leyen nel 2019 appariva fondata: il mondo era già in una fase di tensioni internazionali crescenti, per cui era abbastanza logico che l'allora nuova Commissione dovesse occuparsi di temi più "strategici" in senso lato⁷⁹. Le avvisaglie, d'altro canto c'erano tutte: nel 2019 l'UE si trovava in un contesto geopolitico già indebolito attorno ai suoi confini, e al suo interno. Sul piano esterno gli scenari di crisi erano riassumibili (in ordine geografico):

- Artico, e conseguente "sfida al nord" fra Cina, Russia e Stati Uniti;
- Fronte Est, deteriorato dall'occupazione russa della Crimea e dallo scontro in Donbass/Lugansk;
- Relazioni sempre più tese con la Turchia;
- Instabilità in Siria/Iraq;
- Equilibrio politico precario in stati nordafricani strategici, quali Egitto e Algeria, e permanente stato di guerra civile in Libia;
- Mediterraneo sempre più "insicuro" e zona di azione anche per attori terzi;
- Relazioni transatlantiche più deboli con la Presidenza Trump;
- NATO in stato di "morte celebrata" (nota affermazione del Presidente Macron⁸⁰).

Sul piano interno, invece, i fattori di crisi erano riassumibili come:

- Impatto della Brexit (fino al 2020 la Gran Bretagna era "dentro" la UE);
- Terrorismo nell'Unione Europea;
- Migrazioni (allora soprattutto dal "fianco sud", ovvero il Mediterraneo);
- Disinformazione;
- Perdurante frammentazione (su linee nazionali) del mercato della Difesa.

78 Vedi: <https://www.iwm.at/blog/the-geopolitical-european-commission-and-its-pitfalls>

79 <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>

80 <https://www.politico.eu/article/europe-brain-death-of-nato-emmanuel-macron-says/>

Ecco che quindi la Commissione Von der Leyen rispose con un programma “geopolitico” articolato in sei linee di azione⁸¹, riassunte, dalla stessa presidente, con lo slogan “un’Europa più ambiziosa⁸²”.

Naturalmente non tutte le ambizioni citate dalla candidata presidente erano riferibili ad uno scenario di confronto con gli altri soggetti extra UE; anzi, rileggendo il documento, e con il senno di poi, le posizioni espresse erano effettivamente molto moderate e ben lontane da un linguaggio “assertivo” nei confronti dei soggetti terzi.

Ma il successivo insieme di avvenimenti esterni all'Unione Europea, quali la pandemia di covid-19, la crisi di materie prime e materie critiche ed il deflagrare del conflitto russo-ucraino (per citare tre eventi macroscopici) hanno notevolmente cambiato il quadro di riferimento in cui la Commissione Europea si trova ad operare. Da ultimo, certe scelte di politica economica ed industriale (quali, ad esempio, la controversa possibilità di interrompere la produzione di motori a combustione interna nel 2035) aprono ulteriori domande sulla futura capacità della UE di competere economicamente nei mercati mondiali, o piuttosto di esporsi a nuove dipendenze straniere. L'insieme di elementi “terzi” che si sono aggiunti dopo il 2019 ha quindi ulteriormente complicato lo scenario geopolitico in cui la “commissione geopolitica” muove i suoi passi. In più, gli eventi hanno esposto l'intera Europa a nuove forme di minacce, come quelle della guerra convenzionale (scenario “ucraino”) al quale né gli stati membri né le Istituzioni erano inizialmente preparati.

In altri termini, gli eventi post-covid si sono aggiunti a delle vulnerabilità già note dell'Unione Europea: queste, nel loro insieme, pongono la rilevanza della competizione tecnologica per Bruxelles in un contesto ampio che per essere decifrato richiede diversi livelli di analisi, qui esaminate e definibili come “aree di competizione” per l'Unione Europea.

Le aree di competizione

Partendo dalle linee guida della Commissione del 2019 ed esaminando l'attuale scenario geopolitico, è probabilmente immediato riferirsi alle “aree di competizione” dell'Unione Europea con uno sguardo legato allo scenario ucraino: qui infatti alle sfide prettamente militari, visti i supporti che i vari stati membri stanno offrendo a Kiev, si somma anche la sfida tecnologica di rifornire gli arsenali, ora pesantemente sotto *stress* vista la quantità di risorse che sono state dirottate in Ucraina⁸³. Ma questa lettura, pur corretta, va inserita in quel contesto più ampio di “competizione” che era già latente prima del 2019 ma che poi è emerso con forza durante gli anni della pandemia. Ecco che quindi per dare una visione più completa delle “aree di competizione” che stanno toccando l'Unione Europea occorre partire, più che dalla dimensione della sicurezza, da altri ambiti sicuramente meno legati alla sfida che si sta giocando in Ucraina, ma comunque altrettanto esiziali per il futuro della competitività dell'Unione Europea. In maniera chiara, la pandemia ha dimostrato come l'Unione Europea non possa più fare un cieco affidamento sul mercato globale e su catene di valore e *supply chain* lunghe e spesso presenti in paesi terzi: le difficoltà ad approvvigionarsi di mascherine e ventilatori polmonari all'inizio della pandemia del covid, per esempio, sono chiare dimostrazioni di come l'era delle delocalizzazioni *tout court* sia ormai da ascrivere a un momento passato. Questo non significa che l'Unione Europea rinunci alla sua tradizionale apertura in materia di politica commerciale; ma è chiaro che siano ormai aperte

81 https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_en

82 https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_it.pdf

83 <https://www.politico.eu/article/borrell-warn-eu-countries-running-out-weapons/>

tutta una serie di riflessioni *anche* sulla necessità di mantenere i legami commerciali aperti, senza che questo costituisca una debolezza strutturale per il Vecchio Continente. Ecco che quindi la competizione che l'Unione Europea deve gestire nei confronti di paesi terzi potrebbe essere articolata, con un fine più didascalico che per una vera “progressione” nell'intensità della competizione, in alcune “aree” definibili così:

- L'area dei catalizzatori o “facilitatori” della trasformazione economica: batterie, materie critiche, semiconduttori;
- L'area “delle competenze”, specularmente a quella produttiva;
- L'area della salute, con al centro la farmaceutica;
- L'area delle tecnologie avanzate, ovvero digitale e sicurezza cibernetica;
- L'area della competizione interna, fra ingerenze e controingerenze;
- L'area della competizione esterna, ovvero la sfida della “difesa” dell'Unione Europea ed i suoi programmi industriali della difesa;

Questi vari ambiti sono quelli dove principalmente si gioca sia il ruolo dell'Unione Europea nel futuro, da un punto di vista geopolitico, sia la tenuta dell'ambizioso programma “ambientale” vergato dalla Commissione Europea nel 2019. Perché se è evidente che in questi anni il contesto è molto cambiato, è pur sempre vero che le ambizioni europee di decarbonizzazione e di “transizione verde⁸⁴” verso un modello che sia “ad emissioni zero” richiedono, oltre ad un corpus insieme di nuove norme, un tessuto economico e sociale capace di reagire attivamente agli input normativi, gestire la transizione e soprattutto regolare gli impatti sociali ed occupazionali che riguarderanno vari settori produttivi ed economici.

La sfida della trasformazione economica: i “catalizzatori” della trasformazione (batterie, materie critiche, semiconduttori)

Qualsiasi “rivoluzione” tecnologica richiede alla sua base la presenza di alcuni elementi capaci di facilitare o accelerare il passaggio da un modello a un altro. Questi fattori possono essere diversi, dalle tecnologie, ai materiali, alle condizioni politiche e giuridiche in cui la “rivoluzione” prende piede: in ogni caso possono generalmente essere definibili, prendendo a prestito una parola inglese, come degli *enablers*, “elementi che permettono a una cosa di accadere o essere fatta⁸⁵”. Per l'obiettivo della decarbonizzazione, ad esempio, la Commissione affida un ruolo crescente all'elettrificazione (con una particolare attenzione alle energie rinnovabili) e alla parallela marginalizzazione dei combustibili fossili. La sfida dell'elettrificazione è particolarmente problematica nel settore dei trasporti, siano essi leggeri (autoveicoli) che pesanti (camion): passaggio cruciale, nelle intenzioni della Commissione e in quanto richiesto dalla maggioranza del Parlamento Europeo, sarà trasformare la propulsione dei veicoli dal motore endotermico (diesel, benzina, gas) a quello elettrico. Questo secondo le previsioni della Commissione, dovrebbe aiutare ad abbattere decisamente le emissioni, soprattutto in ambito urbano. Ma il passaggio dall'utilizzo del motore endotermico a quello elettrico comporta un radicale ripensamento di tutta la filiera automobilistica europea, viste soprattutto le due diverse tecnologie di questi motori; e impone inoltre un massiccio ricorso alle batterie, oltre all'utilizzo di importanti quantitativi di “materie critiche” (“*critical raw materials*” o CRM in inglese) per tutta la componentistica.

84 https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_it

85 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/enabler>

L'approvvigionamento di batterie e di tecnologie connesse alle batterie rappresenta una criticità per l'Europa perchè oggi la gran parte della produzione è cinese, o comunque proveniente dall'Asia⁸⁶, cosa che espone i produttori europei, a diversi rischi di approvvigionamento (“presto il litio e le terre rare saranno più importanti di gas e petrolio⁸⁷”). C'è il rischio di trasformare la dipendenza strategica europea dai fossili alle batterie e quindi i loro componenti; c'è il rischio di esporsi a lunghe catene di produzione, localizzate fuori Europa, che possono cessare di colpo in caso di eventi inaspettati (come con il covid) ed infine c'è il rischio delle tensioni geopolitiche in Asia e fra Cina ed Europa. La Cina è stata recentemente definita da *Business Europe*, l'associazione che riunisce tutte le associazioni industriali europee, “competitore e rivale sistemico⁸⁸”, segnale evidente dell'attenzione con cui non solo diplomazie ma anche le industrie esaminano le manovre di Pechino. Sempre la Cina è particolarmente sotto osservazione dell'Unione Europea e delle sue catene industriali per la questione delle c.d. “materie critiche⁸⁹”. Questo insieme di elementi chimici, regolarmente aggiornato dalla Commissione Europea (attualmente sono una trentina) è composto da materiali “altamente importanti per l'economia europea e soggetti ad alti rischi nella loro fornitura⁹⁰”, secondo le parole della Commissione. Nel dibattito pubblico si fa spesso confusione fra “terre rare” e CRM; ma mentre le terre rare sono una precisa categoria di elementi chimici, 15 per la precisione⁹¹, la definizione dei CRM è ben più ampia, e ricomprende le terre rare ed altri materiali. Alcuni di questi, nonostante il nome, non sono affatto “rari” nel senso che non siano rinvenibili in natura; il loro problema, piuttosto, è che molta della catena di estrazione ed approvvigionamento dei CRM (a volte con processi molto inquinanti) è nelle mani di soggetti terzi all'Unione Europea, e non sempre “collaborativi”. Questo significa che senza un sicuro controllo sul flusso dei CRM e la loro disponibilità, la transizione ecologica dell'Unione potrebbe essere a rischio; inoltre alcuni CRM sono essenziali nelle tecnologie di punta dell'UE, compresa la transizione ecologica, la dimensione militare e l'aerospazio⁹². Ecco perchè l'Unione Europea, dopo alcuni documenti di tipo strategico, sta varando un atto normativo specifico per garantire una efficace *supply chain* dei CRM, ovvero il *Critical Raw Material Act*⁹³. Infine, un terzo *enabler* per la competizione tecnologica europea è la capacità di produrre *chips* (in italiano semiconduttori) definiti “risorse strategiche per le principali catene del valore industriali⁹⁴”. Diffusi ormai in qualsiasi tipo di tecnologia, anche le più “tradizionali” (veicoli, telefoni, giocattoli, o elettrodomestici, per fare alcuni esempi) i semiconduttori sono essenziali per mantenere e far crescere l'industria europea; recenti stime della Commissione prevedono che fra il 2022 ed il 2030 la domanda di *chips* raddoppierà⁹⁵. Ma anche in questo caso, l'UE si trova in ritardo rispetto a molti *competitor* stranieri, ed è essenziale ripristinare la produzione di questi semiconduttori in Europa o quantomeno evitare interruzioni nella loro catena di fornitura. Per questo le Istituzioni stanno al

86 <https://www.visualcapitalist.com/the-top-10-ev-battery-manufacturers-in-2022/>

87 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523

88 <https://www.businesseurope.eu/publications/eu-china-relations-engaging-systemic-rival>

89 [https://www.crmalliance.eu/critical-raw-materials#:~:text=Critical%20Raw%20Materials%20\(CRMs\)%20are,risk%20associated%20with%20their%20supply.](https://www.crmalliance.eu/critical-raw-materials#:~:text=Critical%20Raw%20Materials%20(CRMs)%20are,risk%20associated%20with%20their%20supply.)

90 https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en

91 <https://www.treccani.it/enciclopedia/terre-rare>

92 [https://www.crmalliance.eu/critical-raw-materials#:~:text=Critical%20Raw%20Materials%20\(CRMs\)%20are,risk%20associated%20with%20their%20supply.](https://www.crmalliance.eu/critical-raw-materials#:~:text=Critical%20Raw%20Materials%20(CRMs)%20are,risk%20associated%20with%20their%20supply.)

93 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523

94 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5523

94 “I semiconduttori sono risorse strategiche per le principali catene del valore industriali. Con la trasformazione digitale stanno emergendo nuovi mercati per l'industria dei semiconduttori, come le automobili altamente automatizzate, il cloud, l'Internet delle cose, la connettività, lo spazio, la difesa e i supercomputer”, così ricorda la Commissione Europea al sito https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_it

95 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/european-chips-survey>

momento negoziando una normativa nota come *European Chips Act* che ha proprio lo scopo di gestire questo importante *enabler* per la produzione europea⁹⁶, cercando di riportarne in Europa la produzione.

La sfida delle competenze

Complementare alla questione delle capacità industriali (specificamente, i “catalizzatori” di cui sopra) è la questione delle competenze, e dell’investimento nel capitale umano: nuove tecnologie e nuove sfide richiedono figure professionali che siano capaci di maneggiarle. Da qui l’interesse dell’Unione Europea alle cosiddette materie STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*), da poco entrate anche nel lessico italiano con il loro acronimo inglese (Accademia della Crusca, 2021⁹⁷). La diffusione delle conoscenze STEM come acceleratore della transizione e della competitività europea è oggetto da anni di riflessioni e studi⁹⁸, ma al momento sono pochi i paesi europei nei quali abbondino i laureati in queste materie. Secondo la Strategia Europea per le Università (2022⁹⁹), gli atenei “hanno un ruolo chiave da svolgere nella promozione del lavoro forza idonea ad affrontare le sfide della transizione digitale. Offerta formativa specializzata in aree digitali, come l’intelligenza artificiale, la sicurezza informatica o il *cloud computing*, così come la microelettronica, sono cruciali a questo riguardo. Le carenze di competenze nelle materie STEM sarà uno degli ostacoli principali¹⁰⁰”. Inoltre, la mancanza di donne nel settore STEM è ulteriore fonte di preoccupazione per l’Unione Europea, come ben evidenziato da diversi documenti inerenti il *gender gap* in queste materie scientifiche¹⁰¹. Investire nelle materie STEM a favore delle donne potrebbe generare dividendi interessanti in merito all’inclusione delle donne nel mercato del lavoro, e soprattutto in settori dove, come notato, c’è necessità di personale. Speculare all’educazione universitaria, esiste in Italia un problema di istruzione superiore nelle materie tecniche: per anni gli istituti tecnici sono stati considerati “un ripiego” rispetto ai più “prestigiosi” licei, con il risultato che alle imprese oggi mancano anche addetti e personale capace di operare nei domini tecnologici più diversi. Una riflessione sul ruolo delle materie STEM dovrebbe necessariamente abbracciare anche l’istruzione superiore, per creare quella classe di figure specializzate che hanno per decenni costituito la spina dorsale delle linee industriali nelle fabbriche italiane ed europee. Questo tipo di investimenti sarebbe inoltre prodromico al c.d. *reshoring*¹⁰², cioè il “riportare” in territorio europeo produzioni che sono state delocalizzate fuori dal continente.

La salute: il caso della farmaceutica

La recente epidemia di Covid-19 ha avuto un impatto di tale tragicità negli Stati membri dell’Unione Europea (e naturalmente a livello mondiale) che sarebbe forse pleonastico soffermarsi sulla crisi che ha avuto sul settore sanitario europeo, visto che l’impatto della pandemia (vecchi dati statistici della Reuters – aggiornati a luglio 2022 – davano 207 milioni di cittadini europei

96 [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-european-chips-act-\(semiconductors\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-european-chips-act-(semiconductors))

97 <https://accademiadellacrusca.it/it/parole-nuove/stem/22518>

98 Vedasi il recente studio di Deloitte <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/it/Documents/about-deloitte/cs-osservatorio-stem-bruxelles.pdf>

99 <https://education.ec.europa.eu/document/commission-communication-on-a-european-strategy-for-universities>

100 <file:///C:/Users/sfelician/Downloads/communication-european-strategy-for-universities-graphic-version.pdf>

101 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6e12c6e5-3d47-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-en>

102 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO_STU\(2021\)653626_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO_STU(2021)653626_EN.pdf)

contagiati dal covid¹⁰³, su circa 447 milioni che risiedono in UE¹⁰⁴). Se quindi le dimensioni dell'emergenza sanitaria sono abbastanza chiare, meno note sono invece le problematiche della farmaceutica, normalmente considerata un'eccellenza europea, vista la gran quantità di compagnie e multinazionali del settore¹⁰⁵. In effetti la farmaceutica europea è un settore trainante dell'industria, della ricerca e dello sviluppo a livello continentale; meno nota, invece, è la sua (critica) dipendenza dall'estero anche per farmaci "ordinari" e di largo consumo. Come infatti nota un recente studio del *think tank* "I-Com", "sebbene l'Europa abbia una forte impronta manifatturiera, la catena di approvvigionamento fa ancora molto affidamento sui subappaltatori per produrre materie prime farmaceutiche al di fuori dei confini dell'UE, dove il costo del lavoro e gli standard ambientali sono spesso inferiori, con il risultato che una percentuale compresa tra il 60% e l'80% dei principi attivi chimici viene prodotta al di fuori del Vecchio continente, principalmente in Cina e India. Secondo alcune stime, questi due paesi producono il 60% del paracetamolo mondiale, il 90% della penicillina e il 50% dell'ibuprofene¹⁰⁶". La mancanza di molte molecole basilari per la produzione farmaceutica ha comportato dei ritardi nell'offerta del comparto, ritardi divenuti critici nelle fasi più acute della pandemia¹⁰⁷, e soprattutto, nota I-Com, nelle terapie più delicate e complesse. Lo stesso Comitato Europeo delle Regioni, già nel maggio 2021, dopo un insieme di dibattiti ed audizioni aveva sottolineato che "l'Unione europea deve ridurre la sua dipendenza dai produttori al di fuori dei suoi confini incoraggiando il ritorno della produzione di farmaci essenziali e di dispositivi di protezione sul suolo europeo¹⁰⁸". L'Unione Europea per questo ha reagito, già dal 2020, con una *Strategia Farmaceutica per l'Europa*¹⁰⁹, nella quale sono chiaramente indicate, al paragrafo 4, i problemi delle carenze di farmaci e di rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione Europea in questo settore. Anche la salute, quindi, si presenta quindi come un'area di competizione molto "dinamica" per l'Unione Europea e tutto il suo comparto industriale.

Digitale e sicurezza cibernetica

Un'altra area di competizione decisiva per il futuro dei cittadini europei e per l'economia del continente sono il digitale e le infrastrutture critiche. Basta esaminare delle statistiche *open source* per rendersi conto di come la competizione nel settore digitale a livello mondiale sia quantomai serrata e, nel contempo, veda l'Unione Europea come tale lontana dai posti di vertice: nella classifica di Forbes sulle prime cento compagnie digitali al mondo, nessun paese dell'Unione Europea risulta fra i primi dieci¹¹⁰. Anzi, sebbene abbiano presenze assolutamente consolidate nel vecchio continente, giganti tecnologici come Apple, Microsoft, Amazon, Facebook o Alibaba dettano in molti casi le tendenze del mercato senza che il regolatore europeo possa in nessun modo controllare queste aziende. Naturalmente, come ricordato, il multilateralismo è una "pietra angolare" nelle scelte dell'Unione Europea, che ovviamente non potrebbe "isolarsi" rispetto a

103 <https://www.reuters.com/graphics/world-coronavirus-tracker-and-maps/regions/europe/>

104 https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_en

105 "L'Italia è tra i principali poli farmaceutici al mondo, con 34,4 miliardi di valore della produzione e 67 mila addetti nel 2021 concorre in maniera fondamentale, con Francia e Germania, allo sviluppo dell'Unione Europea", in FARMINDUSTRIA, Indicatori farmaceutici 2022, p. 19, su <https://www.farindustria.it/app/uploads/2022/07/IndicatoriFarmaceutici2022.pdf>

106 https://www.i-com.it/wp-content/uploads/2021/07/Policy-Brief_La-strategia-farmaceutica-UE.pdf

107 "Le carenze di medicinali destano grave preoccupazione nell'UE da diversi anni e si sono aggravate durante la pandemia di COVID-19. Le situazioni di carenza compromettono la salute dei pazienti e gravano pesantemente sui sistemi sanitari e sugli operatori sanitari", ricorda la Strategia Farmaceutica per l'Europa, 2020, p. 19, su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0761&from=EN>

108 <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/eu-must-increase-its-capacity-to-produce-medicines.aspx>

109 https://health.ec.europa.eu/medicinal-products/pharmaceutical-strategy-europe_it

110 <https://www.forbes.com/top-digital-companies/list/2/#tab:rank>

questi attori, né pare abbia intenzione di farlo; ma è chiaro che una cosa è decidere gli *standard*, un'altra è seguire le decisioni di paesi terzi in materia di digitale e tecnologica. Ed il rischio è che per quanto l'Europa abbia una attivissima ricerca e sviluppo in materia digitale, oltre che ottimi campioni nazionali, su scala sovranazionale difetti invece un vero campione “europeo” in questo comparto. Ciò quindi espone tutti i cittadini e le economie europee a sistemi di vendita *online* e magari a tecnologie essenziali per il nostro sviluppo (pensiamo alle telecomunicazioni, o al 5G) nelle quali saranno soggetti terzi, extra-europei, a gestire, processare e probabilmente conservare una immensa mole di dati di cittadini europei. Come essere certi dell'uso finale di questi dati, soprattutto se il gestore rischia di essere un'impresa di uno stato non propriamente “democratico” come quelli occidentali? La Commissione Europea è ben conscia di questa vulnerabilità, e per questo ha presentato un corposo insieme di iniziative “digitali” (“un'Europa pronta per l'era digitale”, come dice il programma Von der Leyen¹¹¹), dirette a cittadini, imprese, enti pubblici e naturalmente infrastrutture e tecnologie¹¹². Inoltre l'esposizione di tutte le nostre vite a sempre maggiori ambiti di digitalizzazione crea ampi spazi per soggetti malevoli, che rischiano di interferire con un numero sempre maggiore di infrastrutture essenziali per la nostra vita. Non si tratta solo azioni criminali note (truffe *on line*, estorsioni) o di deprecabili crimini quali la pedopornografia; né di eventi di natura più delicata, quali il c.d. *cyber-espionage* o la sottrazione di segreti industriali. Si tratta piuttosto di proteggere dalla minaccia cibernetica un vasto insieme di soggetti essenziali per il corretto svolgimento della nostra vita e della nostra economia: questa almeno, in teoria, l'importante innovazione che la nuova direttiva *Network and Information Security* (NIS) ha portato. Si tratta, per la precisione, di una nuova direttiva, nota come “NIS 2¹¹³”, che sostituisce ed aggiorna la precedente direttiva “NIS” del 2016¹¹⁴; la NIS 2 è entrata in vigore a gennaio 2023, ed è destinata, nelle intenzioni del legislatore europeo, a innovare e migliorare il panorama della sicurezza cibernetica del Vecchio Continente, sempre più oggetto di “attacchi” e incursioni. Digitale e sicurezza cibernetica vanno quindi di pari passo a costituire un settore decisivo dell'azione dell'Unione Europea e del suo “posizionamento” rispetto a soggetti terzi. Connesso alle problematiche dello spazio digitale è la questione della disinformazione, che ormai trova spazio soprattutto nel dominio cibernetico, su internet ed i *social media*.

La “competizione interna” fra ingerenze e controingerenze

Una delle sfide più avvincenti e politicamente e giuridicamente sensibili in Europa è la sfida della “disinformazione”, “fronte interno della guerra dell'informazione¹¹⁵”, nelle parole dell'*European Policy Centre*. Emersa già negli anni della diffusione dei *social media*, e poi rafforzatasi durante crisi sanitarie (Covid, vaccini) politiche (Brexit) e geopolitiche (guerra in Ucraina), la disinformazione, di per sé, è definita dalla Commissione Europea come “un contenuto falso o fuorviante che si diffonde con l'intenzione di ingannare o garantire un guadagno economico o politico e che può causare danni pubblici. [...] La diffusione della disinformazione può avere una serie di conseguenze dannose, come minacciare le nostre democrazie, polarizzare i dibattiti e mettere a rischio la salute, la sicurezza e l'ambiente dei cittadini dell'UE¹¹⁶”. La diffusione di narrative o messaggi non veritieri con l'intenzione di “inquinare” le opinioni pubbliche non è

111 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_en

112 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en>

113 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689333/EPRS_BRI\(2021\)689333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689333/EPRS_BRI(2021)689333_EN.pdf)

114 <https://www.enisa.europa.eu/topics/cybersecurity-policy/nis-directive-new>

115 <https://www.epc.eu/en/publications/Disinformation-and-democracy-The-home-front-in-the-information-war-21c294>

116 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/online-disinformation>

sicuramente un elemento “nuovo” nè per l’Unione Europea nè per la competizione a livello globale. Basta andare indietro alla Guerra fredda, senza bisogno di risalire nel tempo, per vedere come già nell’Europa dei blocchi diverse delle ingerenze di una parte o dell’altra passassero anche per la comunicazione, tramite la diffusione di specifici temi e messaggi chiaramente “indirizzati” da un blocco all’altro. Ma negli ultimi anni l’attenzione dell’Unione Europea si è molto focalizzata sulla disinformazione come sfida che viene anche “da dentro” la stessa UE. L’emergere dei social media e la sempre più rapida diffusione di informazioni accresce anche il potenziale uso malevole delle stesse, o, peggio, la dolosa diffusione di notizie o informazioni false (“*fake news*”, termine ormai diffuso in italiano ed altre lingue) o parzialmente artefatte per “colpire” una determinata *audience*. Non è un caso che, più che pensare a disattenzioni o errori di singoli utenti, siano certi stati extra-UE o altre organizzazioni collegate a questi stati che sfruttino i *social media* per diffondere messaggi “alterati”, in grado di colpire le opinioni pubbliche e quindi la politica e le istituzioni. Nel 2021 una interessante analisi della *Brookings*¹¹⁷ esplicitava alcune delle tattiche usate da chi, sistematicamente, conduce campagne di disinformazione per alimentare una propria narrativa (opportunamente “fabbricata”) a scapito di una corretta informazione delle opinioni pubbliche. La vasta e organizzata diffusione di queste informazioni “indirizzate” può essere oggi facilmente gestita grazie a persone o tecnologie localizzate fuori dall’Europa, ma poi capaci di colpire, grazie ai *social media*, quasi tutti i cittadini europei. Ecco che quindi la creazione di campagne di disinformazione su politica, salute o anche fatti di cronaca diventa uno strumento relativamente semplice e poco costoso per attori organizzati e desiderosi di effettuare attività di ingerenza nel dibattito europeo. Il tema è talmente complesso e delicato, nonchè in espansione, che, oltre alla Commissione¹¹⁸, lo stesso Parlamento Europeo ha creato nel 2019 una “Commissione speciale sulle ingerenze straniere in tutti i processi democratici nell’Unione europea, inclusa la disinformazione”, nota come “INGE”. INGE, che ha terminato i suoi lavori nel 2022, ha svolto 50 audizioni con più di 130 esperti in 18 mesi di lavoro (nonostante il picco della pandemia) ed è stata subito seguita da una nuova commissione temporanea (“INGE 2”) che da seguito ai temi analizzati nella commissione INGE¹¹⁹. L’attività di controingerenza e contrasto alla disinformazione è quindi ormai un tema che non riguarda più i soli social media ed i loro gestori; come tale, si può ben annoverare anche questa delicata questione come un’area di competizione aperta per l’Unione Europea tanto al suo interno che nei rapporti con i soggetti terzi. Se la commissione “INGE” è stata uno dei soggetti “politicamente” più visibili, se non altro perchè creata nell’ambito di una istituzione parlamentare, non va dimenticato come l’Unione Europea stia contrastando questo fenomeno con un insieme di iniziative: queste vanno da nuove normative (come il *Digital Service Act*¹²⁰ o il *Digital Media Act*¹²¹) a vere e proprie “task force” che si occupano di contrasto alla disinformazione, come, ad esempio la *Strategic Communication Division* del Servizio Europeo di Azione Esterna o *European External Action Service (EEAS)*¹²².

117 <https://www.brookings.edu/techstream/how-disinformation-evolved-in-2020/>

118 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>

119 <https://www.europarl.europa.eu/committees/it/inge/home/highlights>

120 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

121 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en

122 https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication-division-and-its-task-forces_und_en

La competizione esterna, ovvero la sfida dell'Unione Europea ed i suoi programmi industriali della difesa

Al termine dell'analisi delle aree di competizione non poteva mancare un riferimento ad un ambito che, come detto, è forse il più immediatamente collegabile ad una dimensione “di confronto”, ovvero il piano militare. Questo tema difficilmente sarebbe emerso in una conversazione ante febbraio 2022, e per alcune ragioni precise; la prima, perchè nel suo approccio internazionale l'UE ha sempre mantenuto una solida posizione multilaterale. La seconda perchè, sebbene le crisi intorno all'Unione fossero in (geografico) avvicinamento, nessuno aveva previsto un così rapido collasso del contesto di sicurezza alla frontiera est europea; terzo, perchè il ritorno di un conflitto convenzionale (e quindi, che necessita ampi quantitativi di materiali e forze armate numerose) era un'ipotesi remota per gli europei. Ma l'offensiva russa del 2022 era stata comunque preceduta da alcuni segnali che la Commissione aveva già colto, a partire dall'invasione russa della Crimea nel 2014. Un momento “simbolico” di questo cambio di passo è stato il 2016-2017, quando iniziarono ad arrivare i primi programmi industriali legati alla difesa, una svolta “storica” per l'Unione Europea. Sotto le voci quali *European Industrial Development Program* (EDIDP¹²³) e *European Defence Fund* (EDF¹²⁴) e appoggiandosi, come base giuridica, non alla difesa comune ma alla competitività (art. 173 TFUE¹²⁵), la Commissione iniziò un lungo percorso normativo che ha oggi portato la “difesa europea” ad essere non più un mero argomento accademico ma un'area di *policy* anche a Bruxelles, per quanto sempre attentamente esaminata dagli Stati Membri. Anzi, paradossalmente si può dire che l'area della competizione “esterna” (perchè chiamarla “militare” sembrerebbe eccessivo) sia forse una delle ultime emerse; per esempio, solo da pochi anni la Commissione si è dotata di una specifica direzione generale (DG) che si occupi di *procurement*, ricerca ed industria dell'aerospazio e difesa (la c.d. DG Defis¹²⁶). L'elenco completo delle iniziative europee in materia di difesa richiederebbe diverso tempo, e la proliferazione di sigle rischierebbe anche di essere controproducente, confondendo più che aiutando il lettore; da ultimo, però, non si può non citare la Bussola Strategica (*strategic compass*¹²⁷) adottata a inizio 2022 (a invasione russa in Ucraina in corso) o il più recente “strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni” (in inglese *European defence industry reinforcement through common procurement act* ovvero EDIRPA), in negoziazione nella primavera del 2023. Insistere sulla cooperazione industriale, però, fa sorgere una domanda: perchè inserire ed analizzare un tema “cooperativo” quando invece si sta esaminando la “competizione tecnologica” dell'Unione Europea nello scenario globale? La cooperazione industriale (nel settore della difesa) non ha una portata legata alle imprese ed alla deframmentazione del mercato della difesa europeo, per anni diviso da gelosi steccati nazionali? Questo elemento è sicuramente vero, ma, d'altro canto, rafforzare la base industriale della difesa europea ha un evidente valore competitivo, perchè rafforza certe tecnologie (militari e *dual use*) europee anche fuori dall'Europa, cercando di rendere il Vecchio continente meno dipendente da capacità militari industriali di paesi terzi, anche se “amici”, come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna. Chiaramente questo tipo di visione è particolarmente apprezzata da chi ha una forte capacità industriale nazionale in materia di armamenti (ad esempio la Francia) e meno da paesi che sono più legati agli Stati Uniti, anche per

123 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edidp-factsheet_en

124 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-defence-fund-edf_en

125 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E173>

126 https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/defence-industry-and-space_it

127 https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en

ragioni geopolitiche, come la Polonia: in definitiva, rafforzare il comparto industriale europeo significa rendere la produzione militare e *dual use* europea più forte sui mercati esteri, extra UE, e nel contempo rendere l'Unione meno dipendente da tecnologie non europee (c.d. "autonomia strategica"). Se sulla carta questi concetti sembrano molto lineari, trovare un "punto di caduta" comune in un settore così delicato sarà una delle principali sfide di questa legislatura. Ma il recente conflitto in Ucraina potrebbe essere un valido acceleratore di queste dinamiche, fino a pochi anni fa considerate marginali nelle politiche industriali europee.

Conclusioni

L'Unione Europea si presenta oggi nello scenario della competizione mondiale, tecnologica e non solo, come un attore sicuramente multilaterale ma molto meno *naïf* di qualche anno fa; anzi, l'aumento della competizione anche con soggetti tradizionalmente amici dell'Unione, come i partner nordatlantici, sta imponendo un forte cambio di narrativa (e quindi politico e legislativo) alle scelte di Bruxelles. Lo scenario in cui è inserita l'Unione Europea attuale vede una crisi della globalizzazione che si sta dirigendo verso lidi non ancora esplorati, ma che nel contempo hanno fatto emergere delle pericolose criticità dei vari stati membri in settori essenziali per mantenere lo stile di vita attuale e la tenuta delle nostre società. Inoltre, sono entrati nell'area del confronto con i paesi terzi anche degli ambiti, come quello farmaceutico, che nel precedente mondo globalizzato difficilmente sarebbero stati ipotizzati. Ecco perchè sempre di più si sente citare nei documenti di *policy* europea il tema del c.d. *reshoring*¹²⁸, ovvero il difficile processo di riportare sul suolo europeo certi tipi di produzioni¹²⁹. Sostenere la competitività europea, quindi, passa attraverso un insieme di piani di lettura che, se analizzati insieme, riescono a dare un'idea delle sfide che sono presenti e del perchè le Istituzioni europee stiano insistendo molto su certi tipi di legislazione. In definitiva, la sfida "verde" dell'Unione Europea andrà necessariamente declinata in un mondo nel quale vecchi *slogan* di cooperazione, commercio internazionale ed apertura stanno venendo ridimensionati e riadattati ai repentini cambiamenti vissuti in questi anni. La gestione di questa competizione tecnologica con nuove e già presenti potenze globali sarà la vera sfida che l'Unione Europea, come entità politica più che economica, ha di fronte a sé, e che condizionerà tanto la fine di questa legislatura che l'inizio della prossima.

Policy options:

- La sfida della reindustrializzazione dell'Europa passa necessariamente per le tecnologie avanzate: per gestirle occorrono conoscenze sia teoriche (istruzione, formazione, università) che capacità di gestire tecnologie avanzate;
- Il contesto internazionale appare sempre meno permissivo e sempre più orientato verso una diminuzione del commercio internazionale; questo comporta un ripensamento delle produzioni (o parte delle stesse) in territorio europeo, con la conseguente necessità di "rimpatriare" le produzioni ("*reshoring*"), soprattutto se strategiche;

128 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/reshoring>

129 https://www.businessseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/building_a_strong_and_modern_european_industry_-_compressed_for_web_and_sending.pdf

- La competizione tecnologica non si gioca solo nei settori “tradizionalmente” legati alla sicurezza: ormai anche ambiti apparentemente “lontani”, come la farmaceutica, sono settori che vanno presi in considerazione;
- La dimensione cibernetica, che comprende anche la questione della disinformazione, è un settore in rapida evoluzione che è ormai capace di colpire non solo sul piano criminale ma anche su quello della disinformazione; questa variabile va ben oltre il dibattito sulle c.d. “fake news”, arrivando piuttosto ad interessare la democrazia, i processi elettorali e le ingerenze, dissimulate, di paesi terzi;
- Infine, la dimensione militare resta sullo sfondo, anche se i nuovi fondi che caratterizzano le industrie della difesa saranno delle variabili importanti tanto per l’industria che per la ricerca e sviluppo.

Appendice - Schema riassuntivo - Il Green Deal Europeo

1. “Il Green Deal europeo”: questa ambizione, oltre ad essere il *brand* più legato alla narrativa della Commissione 2019-2024, si è imposto all’attenzione del pubblico e degli *stakeholders* non solo per la sua portata e profondità (“diventare il primo continente a impatto climatico zero costituisce contemporaneamente la sfida e l’opportunità più grandi del nostro tempo [...] obiettivo della neutralità climatica entro il 2050¹³⁰”) ma anche per il profondo impatto che avrà nella vita quotidiana di tutto il continente. In sostanza, il *Green Deal* è la direzione-guida della Commissione Europea per l’attuale mandato, e, vista la sua portata, non manca di avere impatti non solo ambientali ed ecologici, ma anche economici, industriali e sociali. Il *Green Deal* si articola in un vasto insieme di riforme e nuove normative destinate ad abbattere, entro il 2050, le emissioni del Vecchio continente;
2. “Un’economia che lavora per le persone”: rilanciare l’economia europea tramite il sostegno alle piccole e medie imprese, l’approfondimento dell’unione economica e monetaria, rafforzando l’euro, promuovendo maggiori politiche sociali (pilastro sociale dell’Europa) ed infine lavorando su parità e fisco;
3. “Un’Europa pronta per l’era digitale”: capitolo centrale nelle ambizioni della Commissione Von der Leyen, in quanto telecomunicazioni, reti, *blockchain* e intelligenza artificiale saranno catalizzatori della ricerca e sviluppo e dell’economia del futuro. Inoltre altrettanta attenzione è dedicata a educazione, istruzione e competenze dei cittadini, anche in campo digitale;
4. “Proteggere il nostro stile di vita europeo”: i tre elementi principali di questa ambizione, fortemente criticata dalla stampa¹³¹, sono la tutela dello stato di diritto, “frontiere forti” e migrazioni (tema che ha causato notevoli polemiche nel 2019) ed infine sicurezza interna. Soprattutto migrazioni e sicurezza interna sono percepiti da molti cittadini come aree chiave in cui l’Unione dovrebbe rafforzare il suo intervento;
5. “Un’Europa più forte nel mondo”: anche se il “multilateralismo è iscritto nel DNA europeo¹³²” questo non significa che la Commissione non abbia deciso di valutare anche nuovi strumenti per essere maggiormente protagonista nell’arena mondiale. Ed ecco che se al primo posto di questo ragionamento si pone il commercio internazionale e al secondo

130 https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_it.pdf

131 <https://www.politico.eu/article/outrage-over-protecting-our-european-way-of-life-job-title/> ma c’è chi la ha definita “un regalo all’estrema destra”, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/13/protecting-europe-migrants-far-right-eu-nationalism>

132 https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_it.pdf

una maggior “attenzione” europea ai *fora* internazionali, al terzo appare una esplicita citazione di “difendere l'Europa”, tramite specifici riferimenti alla difesa e soprattutto all'allora nuovo “fondo europeo per la difesa¹³³”, adottato fra la fine del mandato 2014-2019 e l'inizio del mandato 2019-2024.

6. “Un nuovo slancio per la democrazia europea”: rafforzare i processi democratici dell'Europa approfondendo le relazioni con il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, protezione della democrazia europea da interferenze esterne, garantendo trasparenza e integrità durante tutto il processo legislativo, nonché coinvolgendo più ampiamente gli europei nella definizione del futuro dell'UE (“Conferenza sul futuro dell'Europa¹³⁴”, anche questa poi molto criticata¹³⁵).

133 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en

134 <https://futureu.europa.eu/it/>

135 <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/time-to-be-honest-the-future-will-not-be-decided-by-the-conference-on-the-future-of-europe>