

# Il governo Meloni alla prova

Rapporto sulla politica  
estera italiana

.....  
Edizione 2023



a cura di Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti



**Questa pubblicazione è frutto della partnership strategica tra l'Istituto Affari Internazionali (IAI) e la Fondazione Compagnia di San Paolo.**

**Il rapporto è stato redatto da un gruppo di ricercatori dello IAI tra dicembre 2023 e gennaio 2024.**

**Le Figure in questo rapporto sono state curate da Filippo Simonelli e realizzate da Sofia Chiarini.**

**In copertina (dall'alto verso il basso):**

**Ingresso del palazzo Berlaymont, sede della Commissione europea.  
Crediti: Shutterstock/Andrey Kuzmin**

**Bruxelles, 10 febbraio 2023: Giorgia Meloni interviene in conferenza stampa al termine della riunione straordinaria del vertice Ue presso il Palazzo del Consiglio europeo.  
Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis**

**Bruxelles, 3 aprile 2023: Bandiere nazionali dei paesi Nato davanti alla sede dell'organizzazione.  
Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis**

**Copyright © 2024 Istituto Affari Internazionali (IAI)  
Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma  
T. +39 06 6976831  
iai@iai.it  
www.iai.it**

**ISBN 978-88-9368-312-8**

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
di Ferdinando Nelli Feroci	
<b>1. I rapporti con l'Europa</b>	<b>11</b>
di Matteo Bonomi e Federico Castiglioni	
<b>2. La risposta alla guerra contro l'Ucraina</b>	<b>19</b>
di Nona Mikhelidze	
<b>3. I rapporti con gli Stati Uniti</b>	<b>24</b>
di Riccardo Alcaro	
<b>4. I rapporti con la Cina</b>	<b>32</b>
di Beatrice Gallelli	
<b>5. I rapporti con il Medio Oriente e il Nord Africa</b>	<b>38</b>
di Maria Luisa Fantappié	
<b>6. Le politiche migratorie</b>	<b>47</b>
di Luca Barana	
<b>7. Le politiche energetiche e climatiche</b>	<b>52</b>
di Margherita Bianchi	
<b>8. La politica di difesa e il ruolo della Nato</b>	<b>59</b>
di Gaia Ravazzolo e Alessandro Marrone	
<b>9. Le politiche per lo spazio</b>	<b>67</b>
di Maria Vittoria Massarin	
<b>10. La cooperazione globale e il multilateralismo</b>	<b>72</b>
di Ettore Greco, Federica Marconi e Irene Paviotti	
<b>Autori</b>	<b>82</b>

## 4. I rapporti con la Cina

di Beatrice Gallelli

Il dibattito sulle relazioni tra Italia e Repubblica popolare cinese (Rpc) nel 2023 è stato dominato dalla questione del rinnovo del memorandum d'intesa (MoU) con cui nel 2019 il governo italiano, formato dalla coalizione tra il Movimento 5 Stelle e la Lega, aveva aderito alla *Belt and Road Initiative* (Bri) – il grande progetto geoeconomico di Pechino basato sulla fornitura di investimenti infrastrutturali e crediti di aiuto in Asia, Europa, Africa e America latina, per lo sviluppo della connettività e degli scambi economici e culturali tra continenti<sup>1</sup>. Secondo quanto stipulato, l'accordo si sarebbe rinnovato automaticamente per un altro quinquennio nel marzo 2024, in assenza di revoca da parte di uno dei due governi con un anticipo di almeno tre mesi. La presidente del Consiglio Giorgia Meloni, in campagna elettorale, aveva definito l'accordo bilaterale un "grosso errore" e aveva sin da allora mostrato forti perplessità su un possibile rinnovo<sup>2</sup>. In linea con questa posizione, come è stato riportato dal *Corriere della Sera*, il governo ha comunicato alle autorità cinesi il ritiro formale all'inizio di dicembre 2023<sup>3</sup>. Nell'uscire dalla Bri l'attuale esecutivo ha confermato quell'approccio pragmatico nei confronti di Pechino che ha adottato da quando è entrato in carica, manifestando il pieno interesse a mantenere aperto il dialogo con la seconda economia mondiale, ma segnalando il proprio riposizionamento strategico verso Washington. Non a caso, l'uscita è stata di basso profilo, senza nemmeno un comunicato ufficiale da parte delle autorità italiane, in modo da non irritare la controparte cinese<sup>4</sup>. Probabilmente con il medesimo obiettivo,

<sup>1</sup> Le versioni in inglese e in italiano del memorandum sono disponibili nel sito del Governo: [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum\\_Italia-Cina\\_EN.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf); [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum\\_Italia-Cina\\_IT.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf).

<sup>2</sup> "Meloni, non rinnoverei adesione a Belt and Road della Cina", in *Ansa*, 23 settembre 2022, [https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/23/meloni-non-rinnoverei-adesione-a-belt-and-road-della-cina\\_fc052ee4-9e8d-4da0-b775-d84bcc23df17.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2022/09/23/meloni-non-rinnoverei-adesione-a-belt-and-road-della-cina_fc052ee4-9e8d-4da0-b775-d84bcc23df17.html).

<sup>3</sup> Marco Galluzzo, "L'Italia è uscita dalla Via della Seta: la nota d'addio consegnata a Pechino", cit.

<sup>4</sup> Lorenzo Lamperti, "Via della Seta addio. L'Italia se ne va senza fare rumore", in *il manifesto*, 7 dicembre

non ha avuto luogo il dibattito parlamentare sull'argomento auspicato in precedenza dalla presidente del Consiglio, la quale ha posticipato il suo viaggio in Cina a data da destinarsi<sup>5</sup>.

L'addio alla cosiddetta "Nuova Via della Seta" è stato bilanciato dall'impegno a rilanciare il partenariato strategico istituito dal secondo governo Berlusconi (2001-2006), che nel 2024 celebra il suo ventennale. Analizzando gli scarsi risultati ottenuti dal MoU del 2019, specialmente se paragonati al volume di scambi che altri Paesi europei – Germania e Francia in primis – hanno sviluppato con il gigante asiatico nonostante non avessero aderito alla Bri, il ministro degli Esteri Antonio Tajani, nel corso della sua visita in Cina a inizio settembre, ha definito il partenariato strategico "molto più importante della Via della Seta"<sup>6</sup>. Il MoU era infatti stato firmato, al termine di un'intensa opera diplomatica promossa, tra gli altri, dall'allora sottosegretario allo Sviluppo economico Michele Geraci (Lega), allo scopo di attrarre investimenti cinesi in Italia ed equilibrare la bilancia commerciale che pendeva – e pende ancor oggi – a favore della Cina<sup>7</sup>. In questi ultimi cinque anni però – anche a causa di fattori esogeni, primi fra tutti la pandemia e il mutato contesto internazionale – le aspettative iniziali non sono state soddisfatte. Nel 2022, ad esempio, quando le esportazioni italiane in Cina hanno raggiunto la cifra record di 16,4 miliardi di euro, le importazioni dalla Cina in Italia hanno registrato un valore pari a più del triplo, oltrepassando i 57 miliardi. Nei primi nove mesi del 2023, nonostante le esportazioni italiane verso la Cina abbiano registrato un aumento del 25,1 per cento su base annua (per un valore complessivo di 14,8 miliardi di euro), trainate dai settori farmaceutico e del tessile e abbigliamento, a fronte di un calo delle importazioni dalla Cina (pari a 35,8 miliardi di euro) del 20,6 per cento, il saldo della bilancia commerciale è rimasto comunque ampiamente negativo (Figura 4)<sup>8</sup>. Anche sul piano degli investimenti continua a persistere

2023, <https://ilmanifesto.it/via-della-seta-addio-litalia-se-ne-va-senza-fare-rumore>.

<sup>5</sup> Simone Canettieri e Giulia Pompili, "Meloni rinuncia alla Cina per non aprire un altro fronte", in *Il Foglio*, 14 novembre 2023, <https://www.ilfoglio.it/esteri/2023/11/15/news/meloni-rinuncia-alla-cina-per-non-aprire-un-altro-fronte-5900949>.

<sup>6</sup> "Tajani: 'Partenariato strategico più importante di Via della Seta'" (video), in *Il Sole 24 Ore*, 4 settembre 2023, <https://stream24.ilssole24ore.com/video/mondo/tajani-partenariato-strategico-piu-importante-via-seta/AFrCa2j>.

<sup>7</sup> Beatrice Gallelli e Francesca Ghiretti (a cura di), *The Belt and Road Initiative in Italy. Five Case Studies*, Bern, Peter Lang, 2023, <https://www.peterlang.com/document/1321488>.

<sup>8</sup> InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Cina)*, [https://www.infomercatiesteri.it/scambi\\_commerciali.php?id\\_paesi=122](https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=122).

uno squilibrio importante tra il volume degli investimenti diretti italiani in Cina (che al 2022 equivaleva a 15,5 miliardi di euro) e quelli cinesi in Italia (che ammontavano a 2,3 miliardi di euro nello stesso anno)<sup>9</sup>. Ciò detto, resta aperta la questione relativa a quanto il mutato contesto internazionale e l’impatto della pandemia abbiano pesato nel determinare questo scenario, limitando il potenziale di cooperazione tra i due Paesi.

**Figura 4** | Volume degli scambi commerciali tra Italia e Cina prima e dopo l’entrata in vigore del MoU



Nota: \* dati riferiti al periodo gennaio-settembre 2023.

Fonte: InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Cina)*, cit.

Da un punto di vista politico, fino alle rivelazioni di stampa sul ritiro di Roma dal MoU, l’Italia era l’unico Paese del G7 ad aver abbracciato ufficialmente l’iniziativa cinese, attirandosi aspre critiche da parte statunitense e, in certa misura, anche europea<sup>10</sup>. La firma del MoU era infatti arrivata in un momento

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Nelle istituzioni europee vi era anche chi non vedeva in modo completamente negativo il MoU tra Italia e Cina: Giulio Pugliese, ‘Italy and China: Much Ado about an MoU’, in *East Asian Policy*, vol. 12, n. 4 (2020), p. 73-89, DOI 10.1142/S179393052000032X.

in cui le relazioni tra la Cina e l'“Occidente” stavano rapidamente cambiando<sup>11</sup> e si erano deteriorate a causa, tra l'altro, della guerra commerciale dichiarata dall'amministrazione Trump contro Pechino a partire dai primi mesi del 2018. Peraltro, negli stessi giorni in cui Xi Jinping si recava in visita di Stato in Italia per firmare l'accordo, a Bruxelles si discuteva della necessità di adottare un approccio europeo per gestire le relazioni con la Rpc: la firma di un accordo bilaterale tra un Paese Ue e la Cina sembrava quindi andare decisamente controcorrente<sup>12</sup>. Con l'inasprirsi delle tensioni tra Rpc e Stati Uniti sotto l'amministrazione Biden, e a fronte dell'approccio europeo sempre più cauto nelle relazioni con Pechino – ormai riconosciuta come “rivale sistemico” – i vari governi italiani succedutisi dal 2019 ad oggi hanno cercato di arginare i rischi derivanti dagli accordi stipulati contestualmente al MoU: tra gli strumenti adottati, si segnala il *golden power* tramite cui è stata bloccata l'acquisizione di aziende considerate strategiche<sup>13</sup>. Con l'uscita definitiva dalla cornice di cooperazione con Pechino nel dicembre 2023, l'esecutivo di Giorgia Meloni ha quindi confermato in modo inequivocabile il riposizionamento del Paese all'interno delle sue alleanze tradizionali. Non a caso, l'uscita dalla Bri è stata comunicata alle autorità cinesi pochi giorni prima del vertice Ue-Cina, il primo in presenza dopo quattro anni, segnalando il desiderio di inquadrare le relazioni bilaterali tra Italia e Cina – e il mancato rinnovo del MoU – all'interno della più ampia cornice delle relazioni Ue-Cina.

In conclusione, durante il 2023 il governo di Giorgia Meloni ha fatto della gestione del dossier Cina un punto di accordo con gli Stati Uniti e con gli alleati europei. In vista della presidenza italiana del G7 nel 2024, il Paese potrà presentarsi senza ambiguità come un alleato affidabile per i propri partner tradizionali. Resta però aperta la sfida su come coniugare questa rafforzata posizione nel campo occidentale con la necessità di continuare il dialogo con la

<sup>11</sup> La firma del MoU era in realtà in linea con la politica italiana verso la Cina che aveva caratterizzato i precedenti esecutivi; tuttavia, proprio nel momento della firma le circostanze internazionali stavano subendo una trasformazione importante. Si veda Giulio Pugliese, Francesca Ghiretti e Aurelio Insisa, “Italy's Embrace of the Belt and Road Initiative: Populist Foreign Policy and Political Marketing”, in *International Affairs*, vol. 98, n. 3 (May 2022), p. 1033-1051, <https://doi.org/10.1093/ia/iia039>.

<sup>12</sup> Nicola Casarini, “Rome-Beijing: Changing the Game. Italy's Embrace of China's Connectivity Project, Implications for the EU and the US”, in *IAI Papers*, n. 19|05 (marzo 2019), <https://www.iai.it/node/10105>.

<sup>13</sup> Sui rischi derivanti dagli accordi stipulati contestualmente alla firma del MoU si veda: Beatrice Gallelli e Lorenzo Mariani, “China in Italy: Risk Assessment and Preventive Solutions”, in *IAI Papers*, n. 21|52 (dicembre 2021), <https://www.iai.it/node/14476>.

Repubblica popolare cinese. È ancora presto per dire se da Pechino ci saranno ritorsioni – che ad oggi non sono state messe in atto – per il mancato rinnovo del MoU. Quella italiana è una decisione dalla forte portata simbolica per la dirigenza cinese: l'Italia è infatti il primo Paese a uscire dalla Bri, proprio nel momento in cui i cittadini italiani andranno a beneficiare della liberalizzazione sui visti d'ingresso per entrare nell'ex "Impero di mezzo". Anche in assenza di iniziative esplicite, è quindi verosimile aspettarsi che Pechino assuma una postura meno accondiscendente nella gestione di questioni bilaterali. La sfida principale per l'esecutivo Meloni sarà quella di rilanciare il "partenariato strategico" con la Cina e presentare, allo stesso tempo, la decisione sul MoU come un contributo italiano alla definizione di una politica unitaria europea nei confronti della Rpc, in un momento in cui l'Ue appare sempre più prudente nelle sue relazioni con Pechino, come suggerito dal recente avvio di indagini sui sussidi ai veicoli elettrici cinesi<sup>14</sup>.

In parallelo, di pari passo all'esacerbarsi dello scontro retorico con la Cina popolare, gli Stati Uniti e l'Europa hanno cercato di rafforzare i legami con l'India, con la quale invece l'"Occidente" condividerebbe i valori democratici. In quest'ottica va letto il progetto dell'India-Middle East-Europe Economic Corridor (Imeec), il corridoio tra India ed Europa che passa per il Medio Oriente. Lanciato dalla presidente Ursula von der Leyen insieme al primo ministro indiano Narendra Modi nel corso del G20 di settembre 2023, l'Imeec è stato espressamente promosso dagli Stati Uniti come l'alternativa alla Via della Seta cinese, venendo ribattezzato "Via del cotone"<sup>15</sup>. La presidente del Consiglio Giorgia Meloni, che già si era recata in India a inizio marzo come ospite d'onore del Raisina Dialogue annunciando assieme al primo ministro Modi l'elevazione dei rapporti bilaterali a partenariato strategico e una rafforzata cooperazione in materia di difesa ed energia, ha subito dichiarato il proprio pieno appoggio all'iniziativa e il "ruolo decisivo" che l'Italia intende assumere<sup>16</sup>. Tuttavia, la "riscoperta" dell'India come partner asiatico affidabile in funzione

<sup>14</sup> Commissione europea, *La Commissione avvia un'inchiesta sulle auto elettriche cinesi*, 4 ottobre 2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_4752](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_4752).

<sup>15</sup> Marco Masciaga, "Via del cotone, un corridoio verso l'Asia per fare concorrenza alla Via della seta", in *Il Sole 24 Ore*, 17 settembre 2023, <https://24plus.ilssole24ore.com/art/via-cotone-corridoio-l-asia-fare-concorrenza-via-seta-AFFMeNs>.

<sup>16</sup> Governo, *Vertice G20, l'intervento del Presidente Meloni all'evento PGII*, 9 settembre 2023, <https://www.governo.it/it/node/23528>.

anticinese avviene in un contesto segnato dalle tendenze illiberali mostrate dallo stesso governo Modi<sup>17</sup> e dalla sua “ambiguità strategica”<sup>18</sup> nei confronti dell’aggressione russa all’Ucraina – mai condannata da Nuova Delhi. Più in generale, resta da verificare la misura in cui l’Italia continuerà ad ampliare il raggio dei rapporti con il cosiddetto Indo-Pacifico nel suo complesso – regione di importanza sempre maggiore per l’alleato atlantico, ma nei confronti della quale è stato ad oggi elaborato solo un “contributo italiano” alla strategia europea<sup>19</sup> – andando oltre la dimensione economico-commerciale per approfondire anche gli ambiti strategici e di sicurezza.

---

<sup>17</sup> Diego Maiorano, “How Democratic Is the ‘World’s Largest Democracy’?”, in *IAI Commentaries*, n. 23|15 (marzo 2023), <https://www.iai.it/node/16781>.

<sup>18</sup> Teresa Mettela, “What’s behind India’s strategic neutrality on Russia’s invasion of Ukraine”, in *ABC News*, 29 marzo 2023, <https://abcnews.go.com/Politics/india-remaining-neutral-russias-invasion-ukraine/story?id=97891228>.

<sup>19</sup> Maeci, *Il contributo italiano alla strategia europea per l’Indo-Pacifico*, 20 gennaio 2022, <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/03/Gennaio-2022.pdf>.