



L'Italia dal governo Draghi al governo Meloni

Rapporto sulla politica estera italiana

.....
Edizione 2022



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 2022 e gennaio 2023.

In copertina (dall'alto verso il basso):

Bruxelles, 25 marzo 2022: Mario Draghi tiene una conferenza stampa al termine del vertice dei leader dell'Unione europea.

Crediti: Shutterstock/Alexandros Michailidis

Truppe ucraine.

Crediti: Shutterstock/Bumble Dee

Roma, 23 ottobre 2022: Giorgia Meloni suona la campanella durante la prima riunione di gabinetto a Palazzo Chigi.

Crediti: Shutterstock/Alessia Pierdomenico

Copyright © 2023 Istituto Affari Internazionali (IAI)

Via dei Montecatini, 17 – I-00186 Roma

T. +39 06 6976831

iai@iai.it

www.iai.it

ISBN 978-88-9368-280-0

Indice

Introduzione di Ferdinando Nelli Feroci	4
1. La risposta italiana all'invasione russa dell'Ucraina di Nona Mikhelidze	11
2. L'Italia di fronte alle sfide energetiche e climatiche di Margherita Bianchi	18
3. I rapporti Italia-Ue di Nicoletta Pirozzi	25
4. I rapporti con gli Stati Uniti di Riccardo Alcaro	32
5. La politica di difesa italiana e il ruolo nella Nato di Alessandro Marrone e Michelangelo Freyrie	40
6. L'Italia e il Mediterraneo allargato di Andrea Dessì e Akram Ezzamouri	49
7. L'Italia e le migrazioni di Luca Barana	57
8. L'Italia e l'Africa sub-sahariana di Francesca Caruso	63
9. I governi Draghi e Meloni nei rapporti con la Cina di Beatrice Gallelli	68
10. Gli impegni italiani in ambito Onu e di cooperazione allo sviluppo di Ettore Greco e Irene Paviotti	74
Autori	82

9. I governi Draghi e Meloni nei rapporti con la Cina

di Beatrice Gallelli

Dal suo insediamento nel febbraio 2021 sino alle dimissioni nel luglio 2022, il governo tecnico e di ampia maggioranza guidato da Mario Draghi aveva trovato compattezza in un riscoperto atlantismo ed europeismo¹, tenendo una linea dura ma pragmatica nei confronti della Repubblica popolare cinese (Rpc). Oggi, il governo di Giorgia Meloni sembra intenzionato a continuare sul percorso tracciato dal precedente esecutivo², nonostante i toni aspri usati dalla premier in passato e l'eterogeneità delle posizioni sulla Cina sostenute dalle forze politiche che lo compongono.

L'attuale governo si è insediato in un momento in cui i rapporti tra Unione europea e Cina, e tra quest'ultima e gli Stati Uniti sono ai minimi storici. L'amministrazione americana del democratico Joseph R. Biden ha portato avanti e persino ampliato il confronto con Pechino. Sul piano economico, infatti, si è passati da una politica di cooperazione, già abbandonata dalla precedente amministrazione Trump, a un'aperta competizione volta a ostacolare lo sviluppo industriale e tecnologico della seconda economia mondiale, attraverso, ad esempio, l'esclusione delle aziende cinesi dai circuiti della tecnologia avanzata per la produzione di microchip³. Nello scenario dell'Asia-Pacifico, le tensioni riguardo alla questione di Taiwan, che la Rpc considera parte inalienabile del suo territorio, si sono acuite al punto da sfiorare una "quarta crisi dello Stretto" nel mese di agosto, alla quale sono seguite manovre sempre più corpose

¹ Governo, *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi*, 17 febbraio 2021, <https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/ottobre2022/www.governo.it/it/node/16225.html>.

² Silvia Bosco, "Se l'Ucraina cade, vincono Putin e Xi. Meloni atlantista a Cernobbio", in *Formiche*, 4 settembre 2022, <https://formiche.net/?p=1495499>; "Meloni: "Governo è con Nato e Ue. Chi non ci sta è fuori". Tajani prova a smarcarsi dal Cav", in *Il Foglio*, 19 ottobre 2022, <https://www.ilfoglio.it/politica/2022/10/19/news/4566916>.

³ Gavin Bade, "A sea change: Biden reverses decades of Chinese trade policy", in *Politico*, 26 dicembre 2022, <https://www.politico.com/news/2022/12/26/china-trade-tech-00072232>.

dell'Esercito popolare di liberazione cinese nei pressi dell'isola nell'ultimo scorcio del 2022⁴.

Taiwan è un tema caldo anche per le relazioni tra Cina e Ue, soprattutto a seguito delle ritorsioni economiche imposte dal governo cinese alla Lituania per aver ribattezzato come "Ufficio di Taiwan" quello che era l'"Ufficio di rappresentanza di Taipei" (la denominazione utilizzata negli altri stati membri dell'Ue, inclusa l'Italia, in linea con la politica di non riconoscimento di Taiwan come stato indipendente)⁵. A questo si aggiungono gli attriti legati alla repressione perpetrata dallo stato cinese nella regione nord-occidentale dello Xinjiang, che ha spinto l'Ue a imporre sanzioni sui dirigenti considerati responsabili, misura a cui il governo cinese ha risposto con contro-sanzioni verso alcuni membri del Parlamento europeo, del Comitato politico e di sicurezza del Consiglio dell'Ue, nonché accademici ed esperti di centri di ricerca europei⁶. La questione dello Xinjiang ha portato inoltre al congelamento dell'Accordo sugli investimenti (*Comprehensive Agreement on Investment, Cai*) che era stato raggiunto "in linea di principio" nel dicembre 2020 tra Bruxelles e Pechino⁷. In un tale clima di tensione, l'aggressione militare russa all'Ucraina ha inasprito ulteriormente lo scontro tra Ue e Rpc, con quest'ultima restia a condannare in modo netto le azioni del Cremlino.

In questo scenario internazionale, il governo Meloni deve fare i conti con le diverse sensibilità rispetto ai rapporti con Pechino dei tre partiti della coalizione di governo. La Lega di Matteo Salvini era al governo nel 2019 al momento della firma del Memorandum d'Intesa (*Memorandum of Understanding, MoU*)⁸ con cui l'Italia è diventata il primo e unico paese del G7 ad abbracciare

⁴ Lorenzo Lamperti, "Droni nordcoreani su Seul e jet cinesi su Taiwan, cieli caldi in Asia", in *Il Manifesto*, 27 dicembre 2022.

⁵ Per il caso lituano, l'Ue si è di recente appellata all'Organizzazione mondiale del commercio: Wilhelmine Preussen, "EU takes China to WTO over Lithuania", in *PoliticoEU*, 7 dicembre 2022, <https://www.politico.eu/?p=2394720>.

⁶ Ministero degli Esteri della Rpc, *Foreign Ministry spokesperson announces sanctions on relevant EU entities and personnel*, 22 marzo 2021, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2535_665405/202103/t20210322_9170814.html.

⁷ Matthew Parry, "Chinese counter-sanctions on EU targets", in *EPRS At a Glance*, maggio 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2021\)690617](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2021)690617).

⁸ Italia e Cina, *Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese sulla collaborazione nell'ambito della "Via della seta economica" e dell'"Iniziativa per una Via della seta marittima del 21° secolo"*, 22 marzo 2019, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf.

ufficialmente l'iniziativa della Nuova via della seta (*Belt and Road Initiative, Bri*). All'epoca il partito si era mostrato diviso tra chi, come l'allora sottosegretario al ministero dello Sviluppo economico Michele Geraci, usava toni apologetici nei confronti del "modello cinese" e altri maggiormente preoccupati di non inimicarsi gli alleati statunitensi⁹. Forza Italia si era invece espressa a favore di una collaborazione prudente, che poggiasse su un approccio unitario da parte dell'Europa¹⁰. L'attuale premier Giorgia Meloni, al contrario, ha usato toni molto duri in campagna elettorale, definendo l'accordo bilaterale un "grosso errore" e mostrando forti perplessità su un possibile rinnovo¹¹: parole che fanno eco a quelle pronunciate in precedenza da Mario Draghi, il quale aveva espresso dubbi sul valore del Memorandum che, a sua detta, dovrebbe essere esaminato con attenzione¹².

Figura 10 | Interscambio commerciale Italia-Cina



Fonte: InfoMercatiEsteri.

⁹ Valerio Valentini, "Il leghista cinese Geraci ci spiega perché 'siamo tutti sinoitaliani'", in *Il Foglio*, 20 marzo 2019, <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/03/20/news/244021>; Carmelo Lopapa, "Via della seta, Salvini fa l'americano: 'Non saremo colonia di Xi, così salta tutto'", in *La Repubblica*, 14 marzo 2019.

¹⁰ Emanuele Rossi, "È l'Europa l'istituzione che ci tutela nel dialogo con la Cina. Parla Tajani", in *Formiche*, 29 marzo 2019, <https://formiche.net/?p=1115306>.

¹¹ "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.

¹² Gabriele Carrer, "Così l'Italia di Draghi ha deviato dalla Via della Seta", in *Formiche*, 3 giugno 2022, <https://formiche.net/?p=1478666>.

Nel corso del 2022, il clima piuttosto freddo nelle relazioni politiche tra Italia e Cina non ha inciso negativamente sul livello degli scambi commerciali. Il volume delle esportazioni italiane è leggermente aumentato (+3,9 per cento nei mesi gennaio-settembre 2022 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), benché non al ritmo di quello delle importazioni dalla Cina (+59,3 per cento, sempre nello stesso periodo di riferimento)¹³.

Una delle questioni più importanti nei rapporti bilaterali Italia-Cina sono le acquisizioni di aziende italiane da parte di controparti cinesi. In quest'ambito, l'attuale governo ha dichiarato, attraverso il ministro delle Imprese e del made in Italy Adolfo Urso, di voler rafforzare il meccanismo di scrutinio sugli investimenti diretti esteri, in continuità con quanto già fatto dai governi Draghi e Conte II. Draghi infatti aveva più volte fatto uso del *golden power*, il dispositivo che consente al governo di fermare o limitare l'acquisizione di aziende italiane considerate strategiche da parte di società straniere¹⁴, peraltro già rafforzato durante il governo Conte II¹⁵.

Più di recente è emersa la controversa questione delle presunte 'stazioni di polizia cinese' sul territorio italiano, scoppiata a seguito della pubblicazione di un rapporto redatto dall'organizzazione non governativa spagnola Safeguard Defenders che denunciava la presenza di tali stazioni in diversi paesi europei, molte delle quali in Italia, accusate di svolgere attività di monitoraggio e repressione di dissidenti cinesi all'estero¹⁶. Il rapporto ha richiamato l'attenzione sul fatto che dal maggio 2016, grazie a un accordo firmato nel settembre dell'anno precedente dall'allora governo Renzi¹⁷, le principali città italiane

¹³ Sito InfoMercatiEsteri: *Scambi commerciali (Cina)*, https://www.infomercatiesteri.it/scambi_commerciali.php?id_paesi=122. Si veda anche: Maeci, *Osservatorio economico. Scheda di Sintesi: Cina*, aggiornato al 18 gennaio 2023, https://www.infomercatiesteri.it/public/osservatorio/schede-sintesi/repubblica-popolare-cinese_122.pdf.

¹⁴ Lorenzo Mariani, "Il pragmatismo di Draghi nei rapporti con la Cina, Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia", in Andrea Dessì e Ferdinando Nelli Feroci (a cura di), *Il governo Draghi e il nuovo protagonismo internazionale dell'Italia*, cit., p. 57-61.

¹⁵ Gabriele Carrer, "Un nuovo Golden power. Il lascito di Draghi a Meloni e Urso", in *Formiche*, 26 ottobre 2022, <https://formiche.net/?p=1508321>; 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>.

¹⁶ Safeguard Defenders, "Patrol and persuade. A follow-up investigation to 110 overseas", in *Safeguard Defenders Investigations and Briefing Series*, dicembre 2022, <https://safeguarddefenders.com/en/node/580>.

¹⁷ Ministero dell'Interno, *Poliziotti cinesi insieme a Polizia di Stato e Carabinieri per assistere i turisti*, 2

avevano visto pattugliamenti congiunti tra polizia cinese e italiana per garantire la sicurezza dei turisti dalla Repubblica popolare¹⁸. Accordi successivi avevano anche istituito pattugliamenti di polizia italiana in Cina¹⁹. Secondo il rapporto di Safeguard Defenders, l'accordo del 2015 avrebbe condotto all'istituzione di 'stazioni di polizia cinese' segrete. In realtà, quelli a cui si riferisce Safeguard Defenders sono 'centri di servizi' legati a governi provinciali della Rpc e incaricati di svolgere attività burocratiche, ma che non hanno alcuna autorità in materia di sicurezza, né hanno alcuna attinenza con gli accordi per i pattugliamenti di polizia congiunti²⁰. Tali 'centri di servizi' non sono regolati da accordi bilaterali, e sono oggetto d'indagine da parte delle autorità italiane per accertare che non vi siano irregolarità, che ad oggi non sono state rilevate²¹.

Infine, la Rpc è tornata al centro del dibattito europeo (e non solo) per la nuova ondata di contagi da Sars-Cov-2, a seguito dell'allentamento repentino delle rigide misure di contenimento (la cosiddetta politica "zero covid") e dell'annuncio della riapertura del paese a partire dall'8 gennaio 2023. In attesa di una risposta unitaria da parte dell'Ue, poi arrivata il 4 gennaio 2023 con la raccomandazione – senza alcun obbligo – di adottare misure di prevenzione²², l'Italia si è mossa per prima (seguita da Spagna, Francia, Svezia, Olanda e Belgio)²³ nell'istituire l'obbligo di tamponi antigenici – e, in caso di esito positivo, test molecolari – per i passeggeri provenienti dalla Rpc. Una misura che stride con l'allentamento delle misure anti-Covid in Italia²⁴.

maggio 2016, <http://www.interno.gov.it/node/6342>.

¹⁸ Nel corso di un'intervista rilasciata a *Il Foglio* a dicembre, l'attuale ministro Matteo Piantedosi ha affermato che tale collaborazione non sarà portata avanti. Valerio Valentini, "Ma quale ventriloquo di Salvini?: il Viminale non è della Lega. Parla Piantedosi", in *Il Foglio*, 19 dicembre 2022, <https://www.ilfoglio.it/politica/2022/12/19/news/4777307>.

¹⁹ Ministero dell'Interno, *Pattuglie italiane in Cina per la sicurezza dei turisti*, 25 giugno 2019, <http://www.interno.gov.it/node/16593>.

²⁰ Manuela D'Alessandro, "Ecco perché le stazioni di polizia cinesi sono una bufala", in *Agi*, 9 dicembre 2022, <https://www.agi.it/cronaca/news/2022-12-09/stazioni-polizia-cinesi-in-italia-e-vero-19134559>.

²¹ Giuliano Foschini, "Le stazioni di polizia cinesi in Italia sono fuori legge, Piantedosi: 'Pronto a sanzionarli'", in *La Repubblica*, 7 dicembre 2022, https://www.repubblica.it/cronaca/2022/12/07/news/le_stazioni_di_polizia_cinesi_in_italia_sono_fuori_legge_piantedosi_pronto_a_sanzionarli-377967845.

²² Helen Collis, "EU agrees on response to China's COVID wave — but it's not mandatory", in *PoliticoEU*, 4 gennaio 2023, <https://www.politico.eu/?p=2478747>.

²³ "China resumes international travel: Which countries are introducing new COVID restrictions?", in *Euronews*, 12 gennaio 2023, <https://www.euronews.com/travel/2023/01/12/china-resumes-international-travel-which-countries-are-introducing-new-covid-restrictions>.

²⁴ Tra le misure contenute nel cosiddetto "decreto rave", vi è ad esempio il rientro a lavoro per gli operatori sanitari che si erano rifiutati di vaccinarsi (la scadenza dell'obbligo vaccinale per la categoria era fissata al 31 dicembre, ma è stata anticipata al primo novembre) e l'abrogazione dell'obbligo di

In conclusione, nei suoi primi mesi di attività, il nuovo esecutivo è sembrato incline a proseguire sulla strada tracciata dal precedente governo Draghi nei rapporti con la Cina, sia pur con alcune differenze, soprattutto nell'approccio alle relazioni con le istituzioni europee. Ancora prima delle elezioni del 25 settembre, il partito di maggioranza relativa, Fratelli d'Italia, aveva manifestato l'intenzione di avvicinarsi a Washington e di abbracciare una politica dura nei confronti della Cina, non nascondendo la volontà di rafforzare ulteriormente i rapporti con Taiwan²⁵. Se è vero che dopo la vittoria elettorale la premier ha ammorbidito la dura retorica usata in precedenza e che al vertice del G20 a Bali, in Indonesia, si è parlato di un clima "molto cordiale" nel colloquio tra Giorgia Meloni e Xi Jinping, la traiettoria complessiva sembra restare quella verso una maggiore assertività da parte italiana nelle relazioni con la Cina²⁶. D'altra parte, però, è ancora presto per valutare se una forza politica da sempre scettica sulla necessità di rafforzare l'unità dell'Ue si farà promotrice di una politica europea sulla Cina coesa e unitaria e intenda lavorare di concerto con le istituzioni europee in questa direzione.

effettuare un test rapido o molecolare alla prima comparsa dei sintomi e per uscire dall'isolamento dopo aver contratto il Covid-19. Camera, *Atto Camera n. 705: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162*, <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/56303.htm>.

²⁵ Tseng Ting-hsuan e Shih Hsiu-chuan, "Interview: Italy's PM hopeful has concerns over China, vows closer ties with Taiwan", in *Focus Taiwan*, 23 settembre 2022, <https://focustaiwan.tw/politics/202209230009>.

²⁶ "G20, Meloni: 'Biden disponibile ad aumentare le forniture di gas'", cit.