

# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Focus Euroatlantico

Gennaio 2023

n. 1 (n.s.)

Focus



# FOCUS EUROATLANTICO

No. 1/2023

Gennaio 2023

*a cura di Dario Cristiani e Riccardo Alcaro dell'Istituto Affari  
Internazionali*



## Sommario

*Il primo Focus Euro-Atlantico del 2023 si apre come di consueto con un'analisi dello stato delle relazioni transatlantiche (corredata da una serie di grafici e tabelle) da parte di **Dario Cristiani**, Responsabile di Ricerca del Programma Attori Globali dello LAI. Partendo dalla complicata elezione del nuovo Speaker della Camera negli Stati Uniti, il Repubblicano Kevin McCarthy, il Focus passa poi a illustrare gli ultimi sviluppi sul terreno in Ucraina; la strategia russa; la risposta euro-atlantica alla guerra ed il supporto militare ed economico all'Ucraina. Analizza poi le relazioni di USA ed Europa con la Cina, con un focus sull'insistenza americana sul 'disaccoppiamento' economico e le difficoltà europee – soprattutto tedesche – nell'affrancarsi da Pechino; il collasso quasi definitivo dei tentativi diplomatici di rianimare l'accordo nucleare con l'Iran; le tensioni transatlantiche su energia e commercio, in particolare sull'Inflation Reduction Act approvato dal Congresso nell'agosto 2022. Si considera infine l'evoluzione delle politiche di difesa transatlantiche, stimulate dalla guerra in Ucraina.*

*Nel primo approfondimento **Dario Cristiani** analizza la **Strategia di Sicurezza Nazionale USA** (National Security Strategy – NSS) pubblicata dall'Amministrazione di Joe Biden nell'ottobre 2022. La NSS ribadisce la centralità dell'Indo-Pacifico, l'importanza della Cina come rivale sistemico e della Russia come minaccia all'attuale sistema internazionale. La NSS di Biden si differenzia da quella del suo predecessore Donald Trump su una serie di dossier significativi: dall'enfasi sulle alleanze alla lotta al cambiamento climatico, dall'approccio all'Europa fino a quello sul terrorismo interno. Sebbene la NSS sia stata regolarmente criticata come un esercizio futile, vista la generale vaghezza degli obiettivi e l'assenza di un ordine preciso di priorità, in realtà serve da bussola per orientarsi rispetto alla visione del mondo e del ruolo degli USA in esso delle Amministrazioni in carica.*

*Il secondo approfondimento descrive e analizza la **politica di difesa della Polonia**. **Karolina Muti**, Responsabile di Ricerca del Programma Sicurezza e Difesa dello LAI, spiega come la politica di difesa polacca sia ancorata nell'atlantismo e persegua una relazione, speciale e strategica, con gli Stati Uniti come garante della propria sicurezza, in particolare in chiave di deterrenza verso la Russia. Questo capisaldo emerge chiaramente anche nella politica industriale di difesa, come dimostrano gli investimenti e gli acquisti di sistemi d'arma americani e, di recente, sudcoreani invece che europei.*

*Nel terzo approfondimento **Nicola Bilotta**, Responsabile di Ricerca del Programma Multilateralismo e Global Governance dello LAI, analizza i problemi nella cooperazione tra gli USA e l'UE sulla produzione ed esportazione di semiconduttori o chip. Bilotta rileva come USA e UE necessitino di investire maggiore capitale nello sviluppo coordinato di una politica industriale sui semiconduttori che includa anche altri paesi allineati. Taiwan, Corea del Sud e Giappone sono attori chiave per le numerose fasi della catena del valore dei chips, così come l'Australia potrebbe diventare un partner prezioso per la fornitura delle terre rare. La complessità e frammentazione della catena del valore dei semiconduttori richiedere un sistema*

*di alleanze che abbiano una politica industriale coordinata per mitigare i rischi causati da shock esterni.*

## Executive summary

*The first issue of the 2023 Euro-Atlantic Focus begins, as usual, with an analysis of the **state of play in the transatlantic relationship** (supplemented by a number of graphs and tables in the appendix) by **Dario Cristiani**. Starting with the complicated election of the new Speaker of the House in the United States, the Republican Kevin McCarthy, this Focus then illustrates the situation on the ground in Ukraine; the Russian military strategy; the Euro-Atlantic response to the war and military and economic support to Ukraine. Further, it focuses on US and EU relations with China, with a special focus on US insistence on economic decoupling and European - especially German - difficulties in reducing economic relations with Beijing; the in the collapse of the negotiation over the restoration of the 2015 nuclear deal with Iran; transatlantic tensions over energy and trade, especially over the Inflation Reduction Act (IRA) enacted by Congress in August 2022; and finally the evolution of transatlantic defence policies, stimulated by the war in Ukraine.*

*In the first essay, **Dario Cristiani** analyses the National Security Strategy (NSS) released by the Biden Administration of in October 2022. The NSS reaffirms the centrality of the Indo-Pacific and of China as a systemic rival and defines Russia as a threat to the current international system. Biden's NSS differs from that of his predecessor Trump on a series of significant dossiers: from the approach to alliances to the fight against climate change, from the relationship with Europe to internal terrorism. Although the NSS is often criticised for being an ultimately useless list of vaguely defined priorities, it remains a useful guide to understand the vision of the world and the US role in it of the Administration in power.*

*The second essay explains describes and analyses the **defence policy of Poland**. **Karolina Muti**, Senior Fellow with LAI's Security and Defence Programme, explains how Poland's defence policy is anchored in Atlanticism and pursues a special and strategic relationship with the United States as guarantor of its own security, especially in terms of deterrence against Russia. This is clearly visible also in Poland's defence industrial policy, as evidenced by Polish purchases of US and, more recently, South Korean weapon systems instead of European ones.*

*In the third essay, **Nicola Bilotta**, Senior Fellow within LAI's Multilateralism and Global Governance Programme, analyses the problems in the cooperation between the US and the EU on the production and export of semiconductors. Bilotta contends the US and EU need to invest more capital in the coordinated development of a semiconductor industrial policy that includes other aligned countries. Taiwan, South Korea and Japan are key players in many stages of the chips value chain, just as Australia could become a valuable partner for the supply of rare earths. The complexity and fragmentation of the semiconductor value chain require a system of alliances that have a coordinated industrial policy to mitigate the risks caused by external shocks.*



# Indice

Sommario .....	3
Executive summary.....	5
Indice.....	7
Lo stato delle relazioni transatlantiche.....	9
Il Repubblicano Kevin McCarthy nuovo Speaker della Camera .....	9
La situazione in Ucraina.....	12
Le relazioni con la Cina.....	16
Iran: repressione interna e stallo del negoziato nucleare.....	18
Tensioni su energia e commercio.....	20
La difesa transatlantica.....	23
Grafici e tabelle.....	25
La Strategia di Sicurezza Nazionale dell'Amministrazione Biden.....	35
1. Cosa è la Strategia di Sicurezza Nazionale?.....	35
2. I punti salienti della NSS di Biden e le differenze con Trump.....	36
3. Spazi, alleanze, rivali .....	38
4. La difesa della democrazia .....	43
5. Il cambiamento climatico e indipendenza energetica .....	43
6. Terrorismo internazionale e interno.....	44
7. Conclusioni .....	45
Politica di difesa della Polonia.....	47
1. Cenni storici e geopolitici.....	47
2. La Polonia nella NATO e la guerra in Ucraina .....	50
3. La politica di difesa polacca.....	52
4. Conclusioni: Polonia e difesa europea .....	56
La partita geostrategica dei semiconduttori: la disarmonica cooperazione UE-USA.....	61
1. Perché i semiconduttori sono una partita geostrategica.....	63
2. Gli Usa, l'UE e i semiconduttori: una cooperazione disarmonica....	68
3. Conclusioni .....	72
Agenda degli eventi internazionali.....	73



# Lo stato delle relazioni transatlantiche

di Dario Cristiani\*

Negli ultimi mesi il dialogo e la cooperazione transatlantica hanno continuato a focalizzarsi sul sostegno all'**Ucraina** vittima della **guerra di conquista** scatenata dalla **Russia** di **Vladimir Putin**. Come sottolineato nei Focus precedenti, la guerra è un evento sistemico destinato a **rivoluzionare il sistema di sicurezza europeo** e generare maggiore competizione a livello internazionale, comportando una parallela **erosione della governance multilaterale** di sfide globali come il riscaldamento climatico.

Questo Focus conseguentemente continua a concentrarsi sulla situazione sul terreno in Ucraina; l'approccio russo; la risposta euro-atlantica alla guerra, il supporto militare ed economico all'Ucraina. Prima, però, si analizza la complicata elezione del nuovo Speaker della Camera negli Stati Uniti, passaggio fondamentale per il nuovo Congresso emerso "diviso" dalle **elezioni di metà mandato** di novembre 2022. In seguito si analizzeranno le relazioni transatlantiche con la Cina, in particolare con un focus su decoupling e difficoltà europee – soprattutto tedesche – nell'affrancarsi da Pechino; collasso quasi definitivo dei tentativi diplomatici di rianimare l'accordo nucleare con l'Iran a causa sia della repressione interna sia del ruolo giocato da Teheran nel conflitto in Ucraina; le tensioni transatlantiche su energia e commercio, in particolare sull'*Inflation Reduction Act* (IRA) lanciato nell'agosto 2022; ed infine si analizzerà l'evoluzione delle politiche di difesa transatlantiche, stimulate dalla guerra in Ucraina.

## Il Repubblicano Kevin McCarthy nuovo Speaker della Camera

In maniera relativamente sorprendente, il Partito Democratico del Presidente Joseph Biden è riuscito a contenere l'onda rossa che molti invece aspettavano nelle elezioni di metà mandato, riuscendo a vincere seggi cruciali alla Camera e al Senato degli Stati Uniti, nonché prevalendo in diverse corse governatoriali. Nonostante ciò, però, i Democratici non sono riusciti a evitare che i Repubblicani prendessero il controllo della Camera dei Rappresentanti. Il 118esimo Congresso, un Congresso quindi "diviso",<sup>1</sup> si è riunito per la prima volta il 3 gennaio 2023, e resterà in carica per due anni.

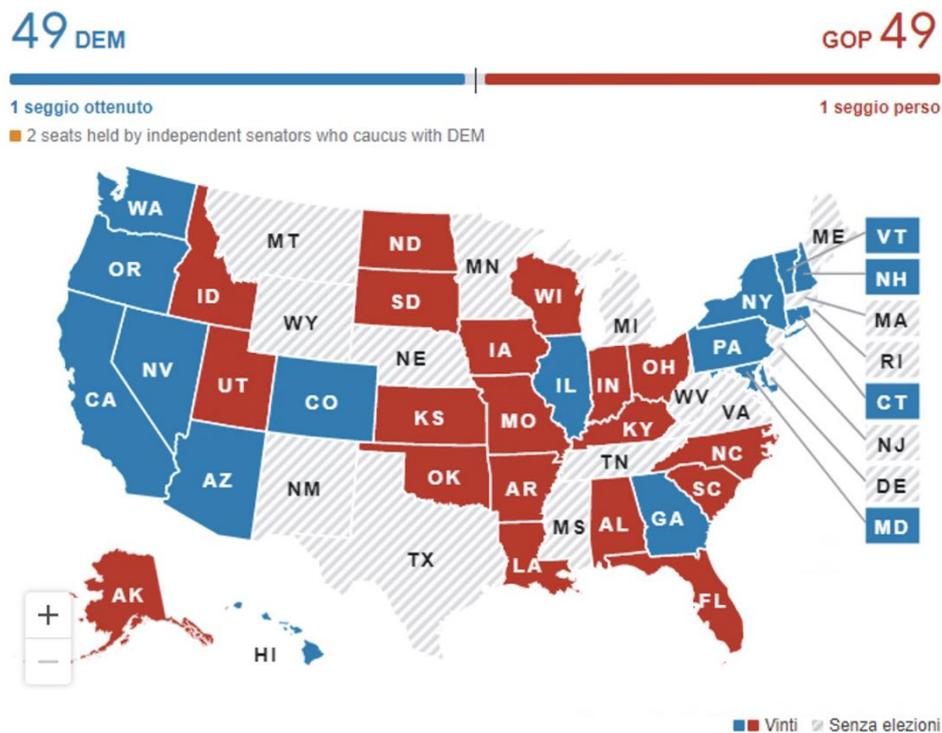
---

\* Dario Cristiani è Responsabile di Ricerca dello IAI.

<sup>1</sup> 'What to Expect from the New Divided Congress', *Time*, 3 gennaio 2023, <https://time.com/6244090/congress-2023-first-day/>.

Il primo giorno è dedicato all'elezione del nuovo **speaker della Camera** (ovvero il presidente). Da cento anni a questa parte il partito di maggioranza non ha incontrato problemi a eleggere il proprio leader alla presidenza della Camera, la terza carica dello stato (dopo presidente e vice-presidente) e la più influente in Congresso. Invece, in questo caso, l'elezione si è trasformata in un dramma per i Repubblicani. In un certo senso, si è trattato di un dramma annunciato, viste le difficoltà che il leader dei Repubblicani alla Camera, il californiano Kevin McCarthy, aveva già incontrato nell'ultimo mese nelle trattative con il suo partito per averne il sostegno. McCarthy è infine riuscito a farsi eleggere, ma solo dopo cinque giorni e ben 15 turni di votazioni.<sup>2</sup> Ad ogni modo, il difficile per McCarthy è appena iniziato visto che le fratture tra le frange più radicali e il resto del partito sono di difficile risoluzione, e continueranno a rallentare l'azione politica, dal momento che Repubblicani possono contare su una maggioranza di soli quattro seggi.

**Figura 1. Risultati delle elezioni di metà mandato per il Senato**



NB: I Senatori del Maine e Vermont, rispettivamente Angus King e Bernie Sanders, sono Indipendenti che votano con i Democratici. Dopo le elezioni, la Senatrice dell'Arizona Kirsten Sinema, eletta per i Democratici, è passata ad Indipendente.  
Fonte: Associated Press.

<sup>2</sup> 'McCarthy Wins Speakership on 15th Vote After Concessions to Hard Right', *The New York Times*, 6 gennaio 2023, <https://www.nytimes.com/2023/01/06/us/politics/house-speaker-vote-mccarthy.html>.

Già sul voto riguardante il ‘pacchetto’ di regole che disciplineranno le procedure della Camera per i prossimi due anni, un Rappresentante repubblicano del Texas, Tony Gonzales, ha finito per votare con i democratici.<sup>3</sup> La leadership repubblicana è riuscita a evitare all’ultimo minuto il voto negativo di Nancy Mace, Repubblicana della Carolina del Sud.<sup>4</sup> Il pacchetto regolamentare è stato approvato con 220 voti a favore e 213 contro, solo due voti sopra la soglia di maggioranza (218). McCarthy e i suoi alleati hanno dovuto affrettarsi per assicurarsi di avere un sostegno sufficiente per il pacchetto di regole dopo che le concessioni fatte all’ala più oltranzista del partito per garantirsi l’elezione avevano scontentato una larghissima fetta dell’universo meno radicale dei Repubblicani.<sup>5</sup> Questo voto, il primo test di McCarthy, dimostra quanto complicato sarà ogni volta per lo speaker trovare una sintesi in un partito sempre più spaccato. Segnala però anche gravi difficoltà per Biden, che si troverà ad aver a che fare con un Congresso diviso, in cui l’ala oltranzista dei Repubblicani è ostile a ogni forma di intesa bipartisan. L’agenda legislativa del presidente è quindi destinata ad arrestarsi del tutto, se non sulle leggi ordinarie necessarie a far funzionare la macchina del governo. Anche su queste però i Repubblicani annunciano battaglia. In una replica di quanto già si era visto sotto l’ex Presidente Barack Obama (2009-17), l’innalzamento del limite del debito, necessario ad evitare il default, che deve essere autorizzato dal Congresso vedrà la maggioranza repubblicana alla Camera legare la questione a tagli significativi della spesa pubblica.

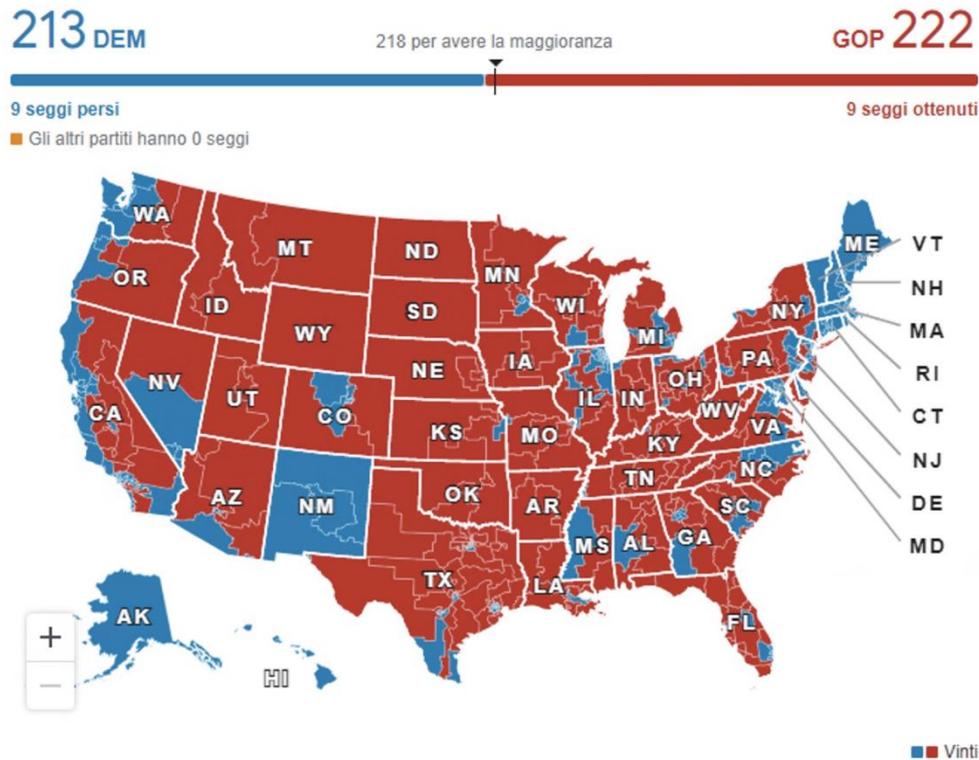
---

<sup>3</sup> ‘Tony Gonzales Is Lone GOP Vote against House Rules Package’, *The Hill*, 10 gennaio 2023, <https://thehill.com/homenews/house/3806202-rep-tony-gonzales-is-lone-gop-vote-against-house-rules-package/>.

<sup>4</sup> ‘Mace a “Yes” on Rules Package after Saying She Was ‘on the Fence’, Text, *The Hill*, 9 gennaio 2023, <https://thehill.com/homenews/3805864-mace-a-yes-on-rules-package-after-saying-she-was-on-the-fence/>.

<sup>5</sup> ‘House Republicans Pass Rules Package in Key Test for McCarthy’, *CNN*, 9 gennaio 2023, <https://www.cnn.com/2023/01/09/politics/house-rules-package-vote/index.html>.

Figura 2. Risultati del voto di metà mandato alla Camera



Fonte: Associated Press.

### La situazione in Ucraina

La guerra d'aggressione russa in Ucraina continua a rappresentare la principale questione nell'agenda di cooperazione transatlantica. Stando a quanto riportato dal *Wall Street Journal*, la Russia – grazie ai mercenari di Wagner – avrebbe conquistato la città di Soledar, in quello che sarebbe il primo avanzamento territoriale ottenuto dai russi da luglio.<sup>6</sup> Sui social media russi si continua a discutere del possibile crollo della linea del fronte ucraino, con alcuni che parlano di una possibile ritirata fino a Slovyansk e Kramatorsk. Nella realtà, i soldati russi non hanno la forza necessaria per

*La presa di Soledar non è strategica come presentata dai russi*

<sup>6</sup> Yaroslav Trofimov, 'Russia Claims Success in Ukraine's Soledar as Moscow Names New War Commander', *Wall Street Journal*, 11 gennaio 2023, <https://www.wsj.com/articles/russia-claims-success-in-ukraines-soledar-its-first-advance-in-months-11673429457>.

distruggere le linee di comunicazione di terra ucraine, passaggio essenziale per poi lanciare l'operazione su Bakhmut.<sup>7</sup>

Nel corso degli ultimi mesi, la Russia si è mossa con l'obiettivo abbastanza palese di danneggiare in maniera strutturale le infrastrutture ucraine, in particolare la rete energetica.<sup>8</sup> Volodymyr Kudrytsky, amministratore delegato dell'operatore di rete statale ucraino Ukrenergo, ha calcolato agli inizi di dicembre che la Russia ha lanciato oltre mille missili e munizioni vaganti contro le infrastrutture energetiche a livello nazionale nei due mesi precedenti.<sup>9</sup> A seguito di questi attacchi della Russia, l'Ucraina si trova ad affrontare un significativo deficit energetico, complicato ulteriormente dal clima gelido che ostacola il lavoro delle squadre di riparazione. Queste azioni non sono servite ai russi per evitare una serie di significative sconfitte. La più umiliante è certamente il ritiro della Russia da Kherson agli inizi di novembre 2022.<sup>10</sup> La città era stata la prima e unica capitale provinciale a cadere sotto l'occupazione russa nelle prime settimane dell'invasione lanciata il 24 febbraio. Da un punto di vista strategico, la regione di Kherson è importante per la Russia perché collega la penisola ucraina della Crimea, che Mosca ha annesso nel 2014 al resto dell'Ucraina. Inoltre, da Kherson si può controllare anche la maggior parte delle riserve idriche della Crimea.<sup>11</sup>

L'11 gennaio è arrivata da Mosca la notizia che il capo di stato maggiore generale dell'esercito Valery Gerasimov assumerà la carica il comando delle forze russe in Ucraina.<sup>12</sup> La scelta si deve a due ordini di motivi. Da un lato, mossa politica per rafforzare il Ministero della Difesa russo contro le ingerenze del capo

---

<sup>7</sup> Institute for the Study of War, 'Institute for the Study of War - RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT, January 11', *Institute for the Study of War*, 11 gennaio 2023, <http://dev-isw.bivings.com/>.

<sup>8</sup> Dan Sabbagh, 'Russian Assault on Ukraine's Power Grid Is the Strategy of Nihilism', *The Guardian*, 31 ottobre 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/31/russia-assault-on-ukraine-power-grid-is-strategy-of-nihilism>.

<sup>9</sup> 'Russians Fired More than 1,000 Times at Ukrainian Power Grid - Interfax', *Reuters*, 7 dicembre 2022, <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-power-idAFKBN2SR1VF>.

<sup>10</sup> Reuters, 'Russia Says It Has Completed Retreat from Kherson', *Reuters*, 11 novembre 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-says-it-has-completed-kherson-withdrawal-tass-2022-11-11/>.

<sup>11</sup> Matthew Mpoke Bigg and Marc Santora, 'Why Control of Kherson City Is Important to Russia and Ukraine', *The New York Times*, 7 novembre 2022, <https://www.nytimes.com/2022/11/07/world/europe/kherson-russia-ukraine-war.html>.

<sup>12</sup> Reuters, 'Factbox: Who Is Russia's New War Commander Gerasimov and Why Was He Appointed?', *Reuters*, 12 gennaio 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/who-is-russias-new-war-commander-gerasimov-why-was-he-appointed-2023-01-12/>.

del Wagner Group, Yevgeny Prigozhin, che ha criticato la condotta del Cremlino della guerra.<sup>13</sup> Dall'altro, c'è il tentativo di migliorare il comando e il controllo russo per uno sforzo militare decisivo nel 2023, visto che – nonostante tutti i problemi – la leadership russa continua ritenere di poter vincere la guerra.

*La Russia ha  
problemi con  
l'approvvigionamento  
di munizioni*

Tuttavia, la Russia si scontra con le scarse capacità della sua base industriale e dei problemi che sta avendo nel risolvere il problema della carenza di munizioni. Quest'ultima è un serio ostacolo alla capacità delle forze russe di sostenere operazioni offensive in Ucraina orientale nel 2023. Stando a quanto trapelato da fonti americane e ucraine, il tasso giornaliero di fuoco di artiglieria della Russia è diminuito in alcune aree del 75%, ai minimi dall'inizio dell'invasione.<sup>14</sup> Oltre a problemi di produzione, che stanno forzando il paese a rifornirsi sempre di più da fonti straniere, c'è una ridotta capacità di tenere i depositi più vicini al fronte, dove sono bersaglio di attacchi ucraini. Le difficoltà militari russe sono parzialmente bilanciate dalla crescente collaborazione tra Russia e Iran nel settore militare.<sup>15</sup>

Nel frattempo, gli Stati Uniti e i paesi europei continuano a fornire assistenza militare all'Ucraina. Nelle ultime settimane ci si è concentrati soprattutto sulla richiesta di Kiev di mezzi corazzati e carrarmati di fattura occidentale, necessari a portare avanti la controffensiva nel sud e nell'est del paese. Come al solito, la Polonia si è dimostrata più che disponibile a facilitare il trasferimento di questi sistemi d'arma (cfr. l'approfondimento di Karolina Muti in questo numero). Il presidente Andrzej Duda ha annunciato che la Polonia invierà 14 carri armati Leopard 2 di fabbricazione tedesca in Ucraina.<sup>16</sup> L'annuncio è stato interpretato come un modo per mettere pressione sul governo tedesco, la cui autorizzazione è necessaria per il trasferimento dei Leopard 2 in Ucraina. È probabile che infine la Germania si decida. Nel frattempo, il Regno Unito ha annunciato l'invio di dieci carrarmati e la Francia ha promesso il trasferimento di mezzi corazzati

---

<sup>13</sup> Dan Sabbagh, 'Putin's Military Reshuffle Is More about Politics than a Change of Strategy', *The Guardian*, 12 gennaio 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/12/vladimir-putin-military-reshuffle-more-about-politics-than-a-change-of-strategy>.

<sup>14</sup> Institute for the Study of War, 'Institute for the Study of War - RUSSIAN OFFENSIVE CAMPAIGN ASSESSMENT, January 11'.

<sup>15</sup> Karen DeYoung and Joby Warrick, 'Russia-Iran Military Partnership "Unprecedented" and Growing, Officials Say', *Washington Post*, 9 dicembre 2022, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/12/09/russia-iran-drone-missile/>.

<sup>16</sup> Reuters, 'Poland Plans to Give Ukraine Leopard Tanks as Part of Coalition', *Reuters*, 11 gennaio 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/poland-plans-give-ukraine-leopard-tanks-part-coalition-2023-01-11/>.

entro un paio di mesi. Gli ucraini sostengono di avere bisogno di almeno trecento carri per liberare i territori occupati dai russi.

L'Ucraina ha anche bisogno di supporto in molti altri settori. A metà dicembre, durante la conferenza "In solidarietà con il popolo ucraino" tenutasi a Parigi, la Ministra degli Esteri francese Catherine Colonna ha annunciato che circa 70 paesi e organizzazioni internazionali invieranno oltre un miliardo di dollari in aiuti per sostenere l'Ucraina durante l'inverno.<sup>17</sup> I fondi copriranno il ripristino del settore energetico e alimentare dell'Ucraina, l'approvvigionamento idrico, la salute e i trasporti. Il presidente ucraino Volodimir Zelensky ha stimato il costo del supporto per la fornitura di elettricità a circa 800 milioni di euro (l'Ucraina ha bisogno di varie attrezzature come trasformatori, turbine a gas, unità di potenza a pistoni a gas e attrezzature per il ripristino delle reti ad alta tensione). Kiev necessita inoltre di sostegno finanziario per l'acquisto di circa due miliardi di metri cubi di gas.

Tra gli eventi più importanti degli ultimi mesi c'è chiaramente anche il viaggio del Presidente Zelensky a Washington. Dopo aver visitato la linea del fronte nell'Ucraina orientale, Zelensky ha incontrato Biden e parlato al Congresso il 21 di dicembre. Il presidente Usa ha annunciato subito nuove misure e ulteriori 1,8 miliardi di dollari in assistenza alla sicurezza all'Ucraina durante la visita. Inoltre, gli USA si sono impegnati a fornire i sistemi di difesa missilistica Patriot e munizioni a guida di precisione per jet ucraini. Soprattutto, a fine dicembre il Congresso ha approvato un pacchetto di 45 miliardi di dollari in aiuti militari all'Ucraina (37 miliardi) e ai partner Nato (8 miliardi).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> 'Allies Pledge over \$1 Billion to Support Ukraine throughout Winter', *The Kyiv Independent*, 13 dicembre 2022, <https://kyivindependent.com/news-feed/allies-pledge-over-1-billion-to-support-ukraine-throughout-winter>.

<sup>18</sup> Nick Paton Walsh, 'Biden Is Set to Unveil \$1.8B Weapons Deal for Ukraine. Here's How It Could Affect the War', *CNN*, 21 dicembre 2022, <https://www.cnn.com/2022/12/21/europe/biden-weapons-deal-analysis-intl/index.html>.

Figura 3: Situazione in Ucraina al 13 gennaio 2023



Fonte: Institute for the Study of War, <https://www.understandingwar.org/>.

## Le relazioni con la Cina

Le relazioni di Stati Uniti ed Europa con la Cina stavano attraversando una fase di turbolenza già prima della guerra. Cina e Stati Uniti in particolare stanno vivendo un periodo diplomatico di crescente ostilità.

### *Taiwan al centro delle tensioni USA-Cina*

Il 14 novembre Biden ha incontrato il Presidente della Repubblica Popolare di Cina (RPC), Xi Jinping, a margine del vertice del G-20 di Bali. Biden e Xi hanno sottolineato l'importanza della diplomazia, ribadito l'avversità a una nuova guerra fredda ed espresso la speranza di poter rimettere in carreggiata le relazioni USA-Cina.<sup>19</sup> L'incontro però non ha portato ad alcuna intesa né colmato il divario sull'ampia gamma di divergenze tra le due maggiori potenze.<sup>20</sup> Negli ultimi mesi il rapporto Usa-Cina è andato ulteriormente deteriorandosi. Lo scorso agosto, la visita dell'ex Speaker della Camera USA Nancy Pelosi a Taiwan, l'isola di fatto indipendente che la RPC rivendica come parte del suo territorio nazionale, ha provocato la furiosa reazione di Pechino. In risposta il governo cinese ha ordinato una colossale esercitazione militare nelle acque e nei cieli adiacenti a Taiwan. Formalmente, l'Amministrazione Biden si attiene alla politica dell'«unica Cina» (*one China policy*), in base alla quale gli Stati Uniti non riconoscono l'indipendenza di Taiwan (che del resto non ha mai proceduto a formale secessione). Tuttavia, gli USA garantiscono appoggio politico e militare, e Biden in più di un'occasione ha lasciato intendere che un eventuale tentativo di unificare Taiwan alla terraferma con la forza precipiterebbe un intervento armato americano.

La questione di Taiwan, e più in generale le relazioni con la Cina, sono priorità assolute per gli Stati Uniti e pertanto hanno conquistato crescente centralità anche nell'agenda transatlantica (cfr. l'approfondimento di Dario Cristiani in questo numero). Uno dei grandi temi che caratterizzerà le relazioni tra Cina e blocco occidentale è quello del cosiddetto *decoupling*, il 'disaccoppiamento' tra economie occidentali e quella cinese.<sup>21</sup> Il *decoupling* non riguarda l'interno commercio USA-Cina, che vale circa 600 miliardi l'anno, bensì settori strategicamente sensibili. La Segretaria al Tesoro Janet Yellen ha lamentato il fatto che le società statunitensi importano dalla Cina prodotti critici, compresi i

---

<sup>19</sup> Matt Viser, Yasmeeen Abutaleb, and Christian Shepherd, 'Biden Says No "New Cold War" after Meeting with China's Xi', *Washington Post*, 15 novembre 2022, <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/11/14/biden-xi-meeting-bali-g20/>.

<sup>20</sup> Katie Rogers and Chris Buckley, 'Biden Sees No Imminent Invasion of Taiwan by China', *The New York Times*, 14 novembre 2022, <https://www.nytimes.com/live/2022/11/14/world/biden-xi-meeting>.

<sup>21</sup> J. Stewart Black and Allen J. Morrison, 'The Strategic Challenges of Decoupling', *Harvard Business Review*, 1 maggio 2021, <https://hbr.org/2021/05/the-strategic-challenges-of-decoupling>.

minerali necessari per produrre batterie per veicoli elettrici, in quantità eccessive. In tal senso, negli Stati Uniti le preoccupazioni per la dipendenza dalla Cina continuano a crescere. Questo è lo sfondo di una clamorosa decisione presa dall'Amministrazione Biden lo scorso ottobre, quella di bandire l'esportazione in Cina di materiali e tecnologie USA per lo sviluppo di semiconduttori (chip) di ultima generazione (cfr. l'approfondimento di Nicola Bilotta in questo focus). L'obiettivo, nemmeno troppo mascherato, è quello di rallentare drasticamente il progresso tecnologico della Cina. Per avere effetti di lungo periodo, tuttavia, i controlli alle esportazioni introdotti dall'Amministrazione Biden devono essere condivisi anche da altri paesi. Per questo, il governo USA ha aumentato la pressione sugli alleati perché adottino la rigida linea americana. Gli europei sono direttamente coinvolti nella vicenda, dal momento che contano quattro delle maggiori compagnie (due olandesi, di gran lunga le maggiori, e due tedesche) che fabbricano i materiali per la produzione di chip di ultima generazione.

### **Iran: repressione interna e stallo del negoziato nucleare**

La guerra in Ucraina e l'esplosione delle proteste in Iran hanno complicato gli sforzi di Stati Uniti ed Europa di trovare un'intesa con l'Iran che riporti in vigore il *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), l'**accordo nucleare** firmato nel 2015. L'accordo è entrato in crisi dopo che nel 2018 l'Amministrazione Trump decise di **abbandonarlo unilateralmente**, il che ha portato l'Iran, a partire dal 2019, a ridurre progressivamente la sua ottemperanza con i termini pattuiti. Al momento di scrivere l'accordo esiste **solo sulla carta**.

Le relazioni di USA e UE con l'Iran stanno attraversando la fase più critica da decenni. Americani ed europei hanno reagito con sdegno alla brutale repressione dei dimostranti che da settembre manifestano a favore di un cambiamento di regime e all'assistenza militare fornita alla Russia. In entrambi i casi, hanno adottato sanzioni mirate contro individui e agenzie governative responsabili di gravi violazioni di diritti umani e del trasferimento di sistemi d'arma a Mosca. Il peggioramento delle relazioni con Teheran rende praticamente inesistenti le prospettive di una riattivazione dell'accordo nucleare, già ridotte al lumicino lo scorso agosto dopo l'interruzione del negoziato che faticosamente era ripreso nell'aprile 2021.

Durante una conferenza stampa congiunta alla Casa Bianca nel dicembre 2022, **Biden** e il Presidente francese **Emmanuel Macron** non hanno fatto menzione dell'accordo nucleare iraniano del 2015. Il governo USA, subito seguito da quello tedesco, ha anzi pubblicamente ammesso che la riattivazione del *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), non è al momento una priorità.<sup>22</sup> Gli americani e gli europei biasimano l'Iran per aver fatto un passo

---

<sup>22</sup> 'Washington Says Tehran "Killed" Opportunity for Swift Return to JCPOA', *Rudaw.Net*, 4 gennaio 2023, <https://www.rudaw.net/english/world/04012023>.

indietro all'ultimo momento lo scorso agosto, quando il testo sulla riattivazione sembrava concordato.<sup>23</sup> Per parte loro, gli iraniani accusano gli Stati Uniti di inflessibilità, ricordando tra l'altro come sia stata Washington, sotto l'Amministrazione Trump, a lasciare unilateralmente un accordo che, a detta degli europei e degli altri membri del JCPOA (Russia e Cina), stava efficacemente contenendo le capacità nucleari della Repubblica islamica.

Intorno alla metà di novembre, gli americani hanno annunciato nuove sanzioni contro una mezza dozzina di persone giuridiche e due persone fisiche coinvolte nella produzione e nel trasferimento in Russia di veicoli aerei senza pilota (UAV) iraniani, tra cui lo **Shahed Aviation Industries Research**

**Center** e il gruppo russo **Wagner**. L'Unione Europea e la Gran Bretagna, per parte loro, hanno iscritto complessivamente nella lista dei soggetti sanzionati quasi trenta persone ed entità sia per la questione dei droni alla Russia sia per violazione di diritti umani. Nel frattempo, l'Iran ha continuato a sviluppare il suo programma nucleare, avviando procedure di arricchimento dell'uranio a livelli incompatibili con obiettivi civili.<sup>24</sup>

*Senza il JCPOA, le  
opzioni per contenere la  
proliferazione nucleare  
in Iran sono limitate*

A novembre, l'Inviato Speciale per l'Iran dell'Amministrazione Biden, **Rob Malley**, ha concordato con i tre paesi europei coinvolti nel negoziato, ovvero Francia Germania e Regno Unito, il testo di una risoluzione di condanna dell'Iran in seno all'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea), che ha il compito di ispezionare i centri nucleari iraniani.<sup>25</sup> Senza il JCPOA, le opzioni per contenere il rischio di proliferazione nucleare in Iran sono limitate. La speranza è che si possa raggiungere una sorta di implicita intesa in base alla quale gli USA e l'Europa non aumentino oltre la pressione economica (che deriva soprattutto dalle sanzioni extraterritoriali USA, a cui l'UE non sembra più opporsi come faceva in passato) e l'Iran si astenga dall'oltrepassare la soglia nucleare militare.

---

<sup>23</sup> International Crisis Group, 'Is Restoring the Iran Nuclear Deal Still Possible?', *ICG Brief - No.87*, 12 settembre 2022, <https://www.crisisgroup.org/b87-middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/restoring-iran-nuclear-deal-still>.

<sup>24</sup> Parisa Hafezi and Francois Murphy, 'Iran Starts Enriching Uranium to 60% Purity at Fordow Plant', *Reuters*, 22 novembre 2022, , <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-enrich-uranium-60-purity-fordow-nuclear-site-tv-2022-11-22/>.

<sup>25</sup> Laura Rozen, "Usual Tactics": Euro, US Diplomats See Iran Dangle to Avert IAEA Censure as "Too Little, Too Late", Substack newsletter, *Diplomatic*, by *Laura Rozen* (blog), 15 novembre 2022, [https://diplomatic.substack.com/p/usual-tactics-euro-us-diplomats-see?publication\\_id=66959&isFreemail=true](https://diplomatic.substack.com/p/usual-tactics-euro-us-diplomats-see?publication_id=66959&isFreemail=true).

## Tensioni su energia e commercio

Nonostante l'unità di intenti mostrata in questi mesi su Ucraina e altre questioni, la solidità delle relazioni transatlantiche viene costantemente messa a dura prova dai problemi esistenti rispetto alle questioni commerciali ed economiche. Negli ultimi mesi, due questioni su tutte sono divenute particolarmente problematiche: le relazioni energetiche tra Stati Uniti ed Europa, e il rischio di una nuova guerra commerciale che può nascere a causa dell'impatto sulle relazioni transatlantiche dell'*Inflation Reduction Act* (IRA).<sup>26</sup> Approvato dal Congresso lo scorso agosto, l'IRA contiene una serie di misure di riduzione delle spese sanitarie ma soprattutto a sostegno del contrasto al riscaldamento climatico. L'IRA ha stanziato oltre 369 miliardi di dollari in investimenti e sussidi per la promozione di soluzioni energetiche rinnovabili e più sostenibili. Tuttavia, gli aiuti privilegiano le compagnie USA, indirettamente discriminando le compagnie europee del settore. Non a caso Macron, durante la sua visita di stato alla Casa Bianca di dicembre, ha parlato di rischio di "frammentazione" dell'Occidente, e definito l'IRA una legge "super aggressiva".<sup>27</sup> La Francia ha stimato che perderebbe circa 8 miliardi di euro poiché le imprese riceveranno incentivi per trasferirsi negli Stati Uniti.

### *L'IRA al centro delle tensioni transatlantiche sul commercio*

La critica di Macron riprende ciò che i ministri del commercio europei avevano espresso qualche settimana prima, quando si erano detti "molto preoccupati" per i nuovi incentivi statunitensi per i consumatori che acquistano veicoli elettrici. Per qualificarsi per gli incentivi fiscali, i prodotti a energia pulita dovranno essere assemblati negli

Stati Uniti o, in alcuni casi, in paesi con cui gli USA hanno accordi di libero scambio in vigore come Canada e Messico. Inoltre, c'è la richiesta che le batterie siano prodotte da una percentuale crescente di componenti estratti o lavorati negli Stati Uniti o nei suoi partner di libero scambio, e l'UE non è uno tra questi. Il rischio è le compagnie europee spostino le loro attività negli USA per beneficiare dei sussidi federali e continuare a competere con le concorrenti americane.<sup>28</sup> Per gli europei, i sussidi IRA violano le regole dell'Organizzazione

---

<sup>26</sup>Inflation Reduction Act, Agosto 2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/>

<sup>27</sup> 'Inflation Reduction Act "super Aggressive," Macron Tells His US Hosts', *Euractiv.Com*, 1 dicembre 2022, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/inflation-reduction-act-super-aggressive-macron-tells-his-us-hosts/>.

<sup>28</sup> Kenneth Propp, 'The Big Problems You Won't Hear about at the EU-US Trade and Technology Council', *Atlantic Council*, 2 dicembre 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-big-problems-you-wont-hear-about-at-the-eu-us-trade-and-technology-council/>.

Mondiale del Commercio (OMC), presso cui stanno valutando se fare reclamo formale.

Una guerra commerciale transatlantica sui sussidi IRA non è pertanto un'ipotesi accademica, anche se l'UE preferirebbe evitarla.<sup>29</sup> Bruxelles chiede che i prodotti realizzati nel blocco dell'UE abbiano accesso agli stessi sussidi che gli Stati Uniti offrono alle loro compagnie (o quelle canadesi e messicane). Per gestire le ricadute dell'IRA ed evitare ritorsioni e ulteriori problemi, gli Stati Uniti e l'UE hanno deciso di istituire un gruppo di lavoro sull'IRA. L'amministrazione Biden ha segnalato la sua disponibilità a fare alcune concessioni. Un'opzione sul tavolo, che però richiederebbe un emendamento della legge da parte del Congresso ed è pertanto con ogni probabilità impraticabile, sarebbe quella di aggiungere l'UE all'elenco dei paesi i cui prodotti possono beneficiare di sovvenzioni. Altre idee sono allo studio, anche se da parte americana le aperture sono state limitate. Di recente l'Amministrazione Biden ha adottato una definizione piuttosto lasca di "accordo di libero scambio" in modo da potervi far rientrare anche i paesi UE, con cui pure non esiste un trattato commerciale vero e proprio. L'UE ha accolto la notizia come un primo passo, ma resta incerto se questa interpretazione possa effettivamente valere se contestata giuridicamente e soprattutto quanto ampia sarà la sua applicazione. La Rappresentante per il Commercio Katherine Tai ha invitato l'UE a evitare una disputa commerciale transatlantica e introdurre invece i sussidi industriali, cosa che per Washington avrebbe anche il vantaggio di ridurre la dipendenza europea dalla Cina.

In tal senso, l'IRA ha scatenato un dibattito intra-europeo rispetto all'annosa questione del libero mercato e dei divieti ai sussidi statali. Per rispondere a questi sviluppi, i ministri dell'economia francese e tedesco stanno esortando i regolatori dell'Unione Europea a consentire loro di accelerare i sussidi per i "settori industriali chiave". Il Ministro dell'Economia e delle Finanze francese Bruno Le Maire e il Ministro dell'Economia tedesco Robert Habeck hanno affermato in una dichiarazione congiunta di volere "sovvenzioni mirate e crediti d'imposta" per l'industria verde attraverso programmi di aiuti di stato che non richiederebbero lunghi controlli da parte della Commissione europea. Le Maire e Habeck hanno anche invitato l'UE e gli Stati Uniti a concordare programmi di "riconoscimento reciproco degli standard e accesso alle sovvenzioni" e a discuterne nella prima riunione del 2023 del TTC (EU-UE Trade and Technology Council, v. infra), Hanno anche ripetuto un appello a Washington

---

<sup>29</sup> "Trade Rift between EU and US Grows over Green Industry and Jobs", *Financial Times*, 30 ottobre 2022. <https://www.ft.com/content/48178f1e-5572-496e-8fbc-bb4c0e3ec8ea>

affinché apra i sussidi previsti alle società europee.<sup>30</sup> La Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen si è piegata alle pressioni delle imprese e dei governi e ha affermato che l'UE allenterà le regole su quanto aiuto gli stati membri possono offrire alle loro aziende in settori strategici.<sup>31</sup>

Nel frattempo, le relazioni energetiche transatlantiche hanno superato una pietra miliare: per la prima volta lo scorso giugno l'Unione Europea ha acquistato più gas naturale dagli Stati Uniti che dalla Russia.<sup>32</sup> Eppure anche questo è stato oggetto di polemiche. Durante la visita di stato negli USA di dicembre, Macron ha espresso forti preoccupazioni riguardo all'alto costo delle importazioni di gas naturale liquefatto americano. Alcuni hanno accusato le compagnie USA di speculazione per aver venduto gas naturale relativamente poco costoso a prezzi molto più alti in Europa, approfittando degli effetti della guerra. Gli americani hanno risposto sostenendo che il prezzo del gas esportato è uguale per tutti, e la differenza alla pompa che si può osservare tra Europa e America è dovuta al ruolo giocato dagli intermediari europei.

*L'Europa accusa gli  
americani di  
speculare sull'energia*

Ma l'energia non è l'unico dossier complicato da questo punto di vista. Nel mese di dicembre si è tenuta una riunione del Consiglio USA-UE per Tecnologia e Commercio (*EU-US Trade and Technology Council*, TTC).<sup>33</sup> Salutato con grande favore al momento della sua creazione nel 2020, il TTC viene visto come un'opportunità per rilanciare la cooperazione transatlantica dopo le significative frizioni e tensioni sul tema della regolamentazione digitale. Il TTC però non ha l'obiettivo di stabilire un accordo commerciale di libero scambio, ma mira più modestamente al coordinamento degli approcci alle principali questioni tecnologiche, economiche e commerciali globali, approfondendo al tempo stesso le relazioni commerciali ed economiche transatlantiche, basando queste politiche su valori democratici condivisi. A margine della riunione di dicembre, Washington e Bruxelles hanno annunciato finanziamenti transatlantici coordinati per progetti di infrastrutture digitali nei paesi in via di sviluppo,

---

<sup>30</sup> Giorgio Leali, 'France and Germany Push for Fast-Track Subsidies after US Row', *POLITICO*, 19 dicembre 2022, <https://www.politico.eu/article/paris-and-berlin-want-new-fast-track-for-strategic-subsidies-amid-transatlantic-tensions/>.

<sup>31</sup> Philip Blenkinsop, 'EU Should Loosen Green Tech State Aid Rules - von Der Leyen', *Reuters*, 14 dicembre 2022, <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/eu-should-loosen-green-tech-state-aid-rules-von-der-leyen-2022-12-14/>.

<sup>32</sup> Gregory Brew and Noah Gordon, 'Europe's Energy Partnership With the U.S. May Not Last', *World Politics Review*, 8 dicembre 2022, <https://www.worldpoliticsreview.com/energy-crisis-europe-lng-us/>.

<sup>33</sup> EU-US Trade and Technology Council, 5 dicembre 2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/>

definizioni e metodologie comuni per valutare i rischi dell'intelligenza artificiale, un sistema di allerta precoce per le lacune nella catena di fornitura globale di semiconduttori e sforzi per standard comuni per la ricarica dei veicoli elettrici.

## La difesa transatlantica

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha stimolato un dibattito in molti paesi europei rispetto alla necessità di spendere più, e meglio, nella difesa. Negli ultimi mesi, vi sono state delle evoluzioni interessanti. Ad esempio, Francia e Germania sono pronte a passare alla fase successiva del *Future Combat Air System* (FCAS), un progetto congiunto per jet di nuova generazione.<sup>34</sup> Negli ultimi anni, FCAS aveva subito una serie di rallentamenti, creando anche delle tensioni tra Parigi e Berlino, ad esempio rispetto alle questioni di condivisione e trasferimento di tecnologia. Inoltre, la decisione tedesca di acquistare trentacinque F-35 americani, presa nel marzo 2022,<sup>35</sup> aveva allarmato la Francia per le ricadute negative su FCAS. Per Berlino, l'acquisto di questi F-35 è giustificato dalla necessità non prorogabile di sostituire i Tornado (tedeschi) su cui sono montate le bombe nucleari tattiche USA, in modo da garantire la sostenibilità del sistema di condivisione nucleare della NATO tra Germania e Stati Uniti (in base al quale le bombe USA sono montate su aerei di paesi NATO, segnatamente Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Turchia). Il nuovo accordo, quindi, salva il progetto FCAS, quanto meno per la fase del prototipo, ma i ritardi accumulati rischiano di avere effetti deleteri sul rispetto dei tempi di consegna, visto che a questo punto è difficile che la data del 2040 sia rispettata.

*I paesi europei  
investono di più  
in difesa*

Il ritardo potrebbe svantaggiare FCAS nella corsa contro un progetto concorrente, Tempest, sviluppato da Regno Unito, Italia e – da dicembre 2022 – anche dal Giappone. Il programma del velivolo di sesta generazione Tempest è stato lanciato dal Regno Unito nel luglio 2018. Un anno dopo vi aveva aderito anche la Svezia che però ora è ai margini del progetto. Il jet supersonico di sesta generazione Tempest, concepito per sostituire l'Eurofighter Typhoon (frutto di una collaborazione tra Italia, Regno Unito, Germania e Spagna) dovrebbe essere operativo nel 2035, mentre la sua fase di sviluppo dovrebbe iniziare nel 2024.

Il programma ora ha una nuova denominazione: *Global Combat Air Programme* (GCAP) ed è stato notevolmente rafforzato sul piano tecnologico, industriale e

---

<sup>34</sup> 'France and Germany Find Agreement on FCAS Warplane Development Deal', *Le Monde.Fr*, 20 novembre 2022, [https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/11/20/france-and-germany-announce-fcas-warplane-development-deal\\_6004930\\_19.html](https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/11/20/france-and-germany-announce-fcas-warplane-development-deal_6004930_19.html).

<sup>35</sup> 'Germany to Buy 35 Lockheed F-35 Fighter Jets from U.S. amid Ukraine Crisis', *Reuters*, 14 marzo 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/germany-decides-principle-buy-f-35-fighter-jet-government-source-2022-03-14/>.

finanziario. Un salto generazionale come quello perseguito col Tempest è destinato ad assorbire ingenti risorse per molti anni.<sup>36</sup> La presenza del Giappone ha una serie di risvolti particolarmente significativi: ne aumenta la sostenibilità economica e, di conseguenza, l'affidabilità. Inoltre, rende il jet più appetibile sul mercato asiatico, cosa che non era garantita da un consorzio solamente europeo.<sup>37</sup>

Dal punto di vista delle relazioni con gli Stati Uniti, la decisione giapponese è, in un certo senso, ambivalente. Questa sarebbe la prima volta che il Giappone partecipa ad un programma di sviluppo militare senza gli Stati Uniti. Per decenni, Tokyo ha prodotto su licenza americana molti suoi equipaggiamenti. Con Italia e Gran Bretagna ha anche partecipato allo sviluppo del F-35. Da un lato, gli americani non sono entusiasti dell'idea che il Giappone si affranchi, anche solo parzialmente, da questa relazione. Dall'altro, però, nell'ottica di una crescente condivisione degli oneri (*burden-sharing*) con gli alleati, Washington vede lo sviluppo in maniera positiva. Tutti e tre i paesi sono alleati stabili e affidabili, e quindi le loro agende di politica estera continueranno a essere compatibili con quella degli Stati Uniti.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Michele Nones, 'L'aereo da combattimento Tempest cambia gli equilibri globali', *Affari Internazionali*, 22 dicembre 2022, <https://www.affarinternazionali.it/tempest-velivoli-sesta-generazione/>.

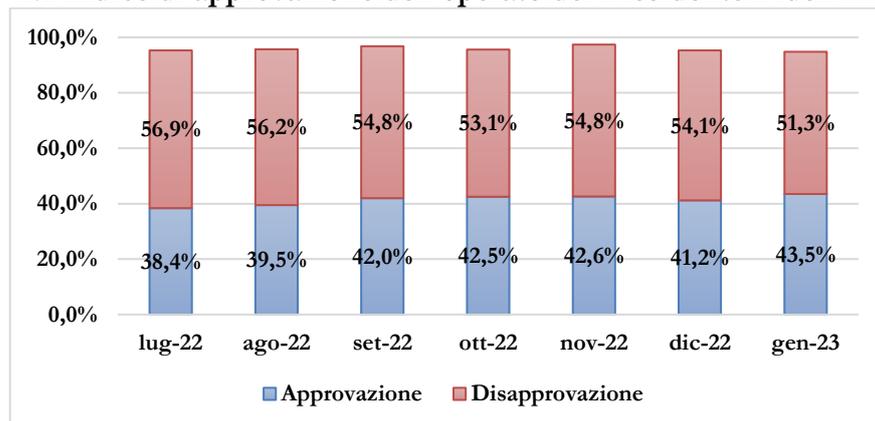
<sup>37</sup> Takahashi Kosuke, 'Why Japan Chose Britain and Italy for Its F-X Fighter Program', *The Diplomat*, 9 dicembre 2022, <https://thediplomat.com/2022/12/why-japan-chose-britain-and-italy-for-its-f-x-fighter-program/>.

<sup>38</sup> Alessio Patalano, 'Japan-U.K.-Italy Fighter Highlights Advantages of "Minilateralism"', *Nikkei Asia*, 9 dicembre 2022, <https://asia.nikkei.com/Opinion/Japan-U.K.-Italy-fighter-highlights-advantages-of-minilateralism>.

# Grafici e tabelle

## 1. L'opinione pubblica degli Stati Uniti e dei cittadini dell'Unione Europea

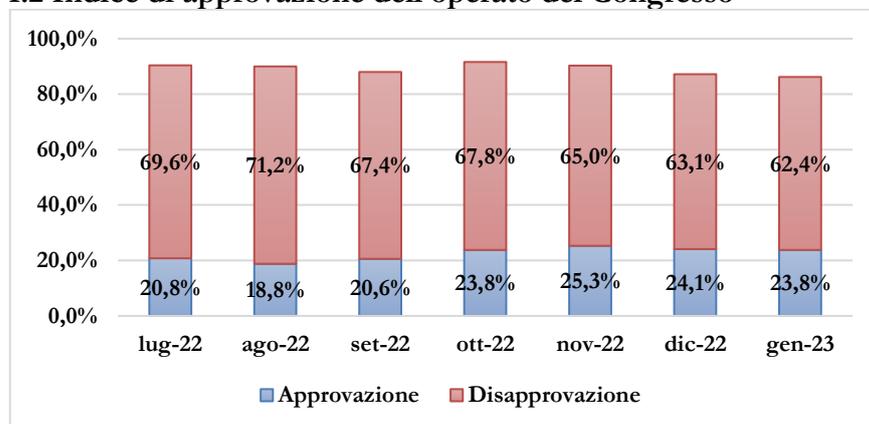
### 1.1 Indice di approvazione dell'operato del Presidente Biden



Fonte: RealClearPolitics, dati aggiornati a gennaio 2023

[RealClearPolitics - Election Other - President Biden Job Approval](https://www.realclearpolitics.com/election/other/president_biden_job_approval)

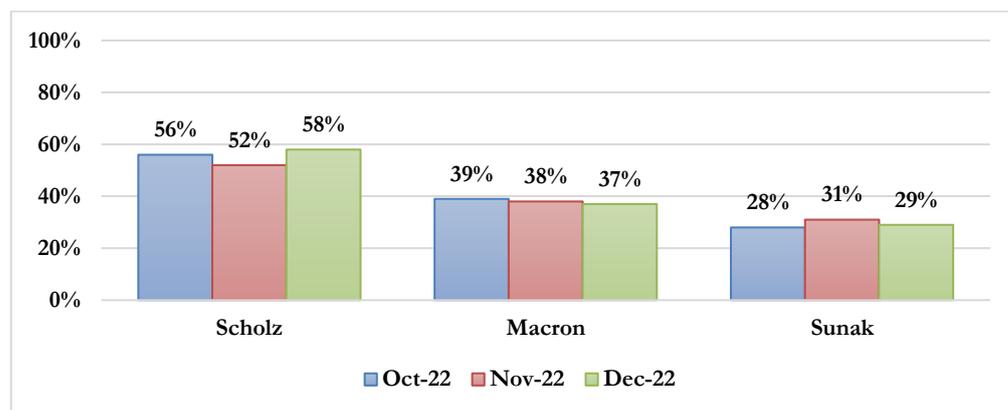
### 1.2 Indice di approvazione dell'operato del Congresso



Fonte: RealClearPolitics, dati aggiornati a gennaio 2023

[https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional\\_job\\_approval-903.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html)

### 1.1 Grado di approvazione nazionale dei principali leader europei rispetto al totale della rispettiva popolazione nazionale in %



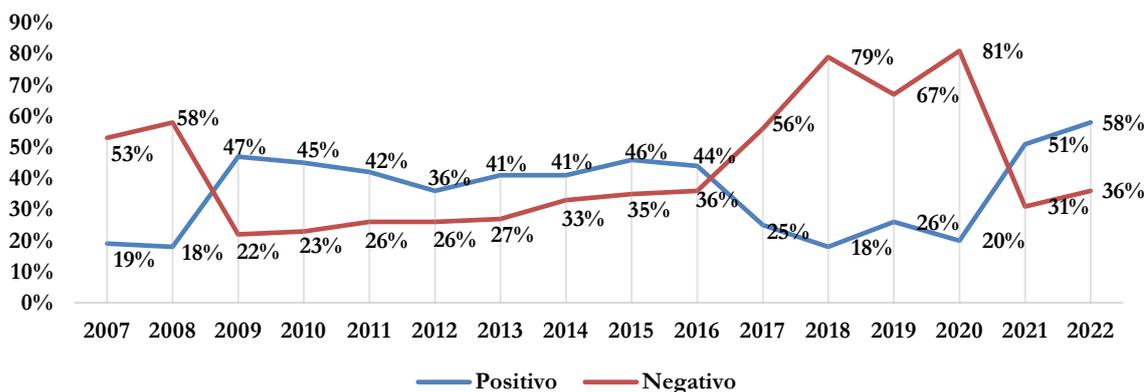
Fonti: Statista, dicembre 2022,

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1295763/umfrage/bewertung-der-arbeit-von-olaf-scholz-als-bundeskanzler/> Politico, dicembre 2022, <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/france/>

Yougov, gennaio 2023,

<https://yougov.co.uk/topics/politics/trackers/rishi-sunak-prime-minister-approval>

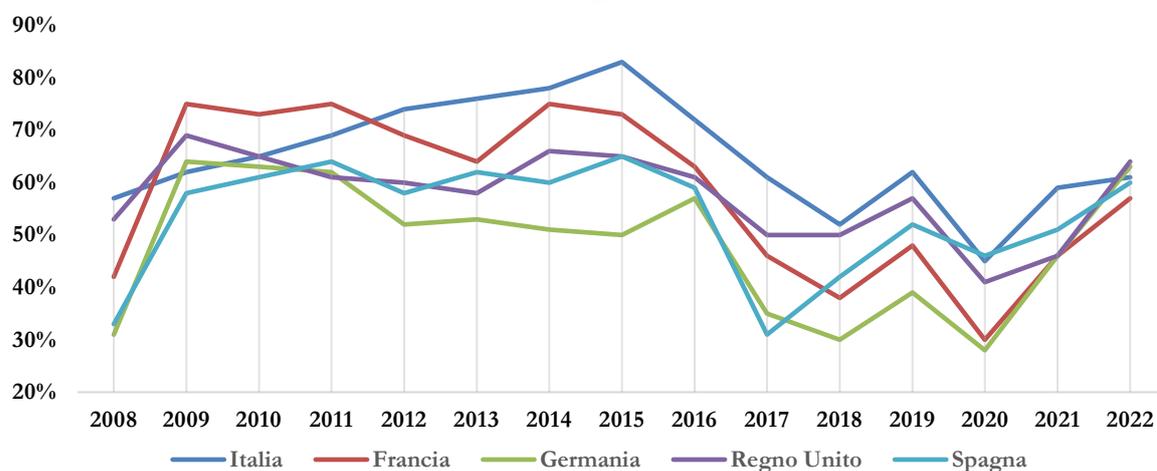
### 1.4 Indice di gradimento da parte dei paesi europei nei confronti delle Amministrazioni USA



Fonte: Gallup, aprile 2022,

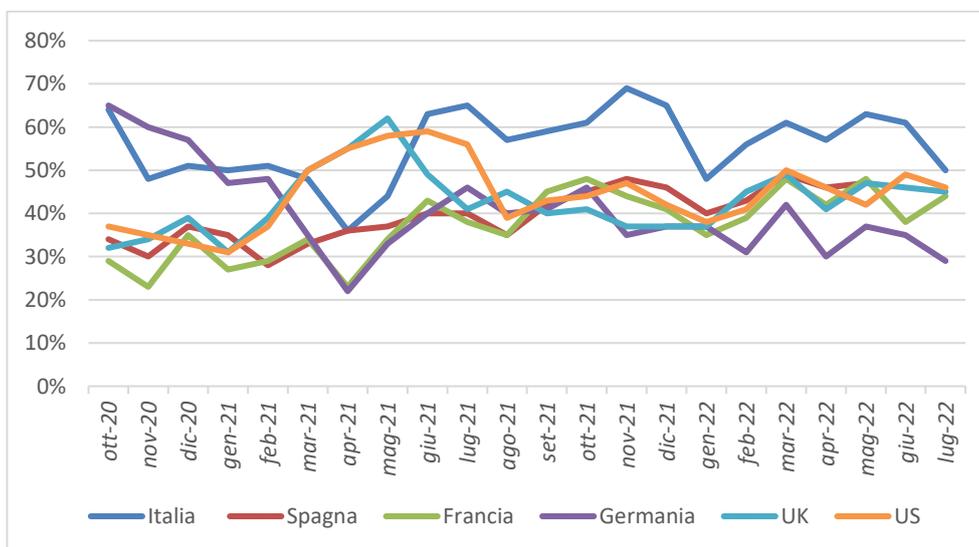
<https://www.gallup.com/analytics/315824/gallup-global-leadership-center.aspx>; Eurobarometer, maggio 2022, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792> (Ultimi dati disponibili)

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



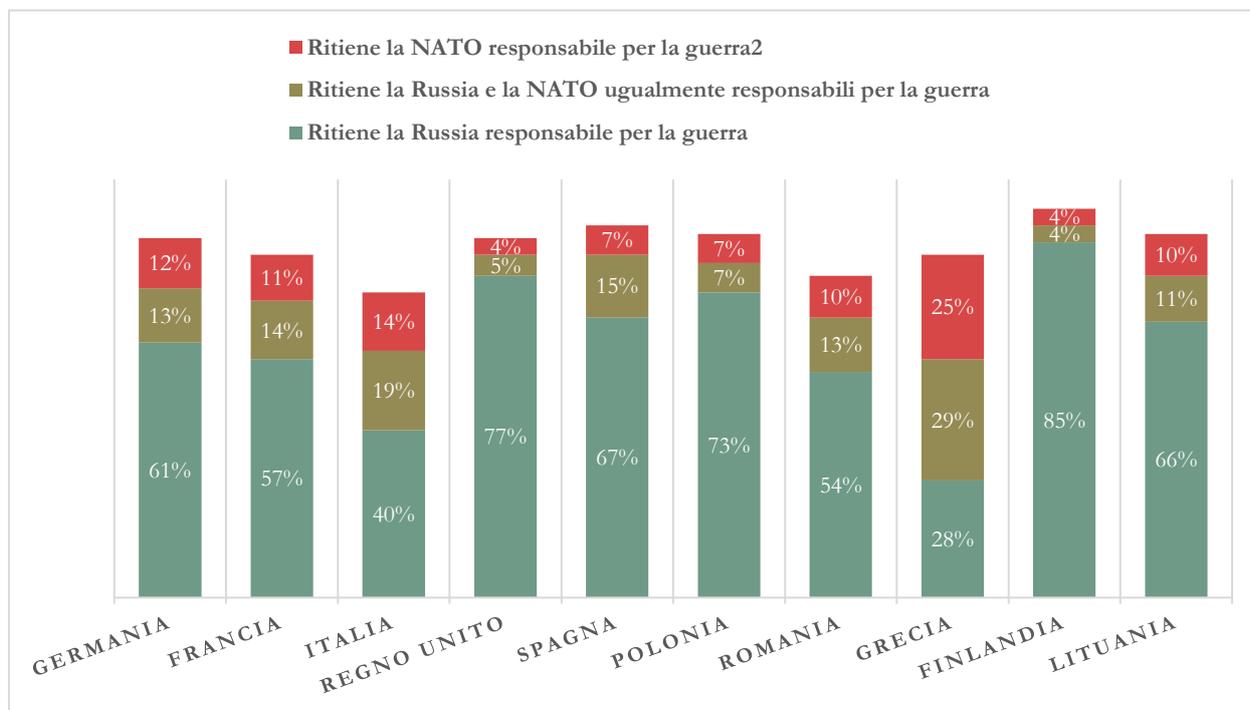
Fonte: Pew Research Center, giugno 2022,  
<https://www.pewresearch.org/global/2022/06/22/international-public-opinion-of-the-u-s-remains-positive/>

### 1.6 Approvazione nazionale sulla gestione della pandemia Covid-19 da parte dei propri governi.



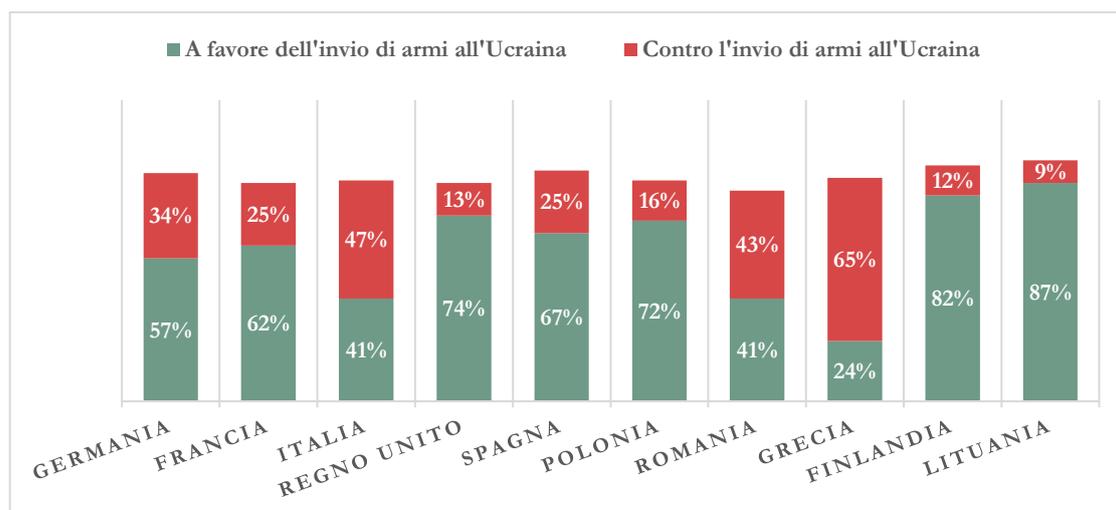
Fonte: YouGov, settembre 2022,  
<https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2020/03/17/perception-government-handling-covid-19>

## 1.7 Percezione sulla responsabilità della guerra in Ucraina



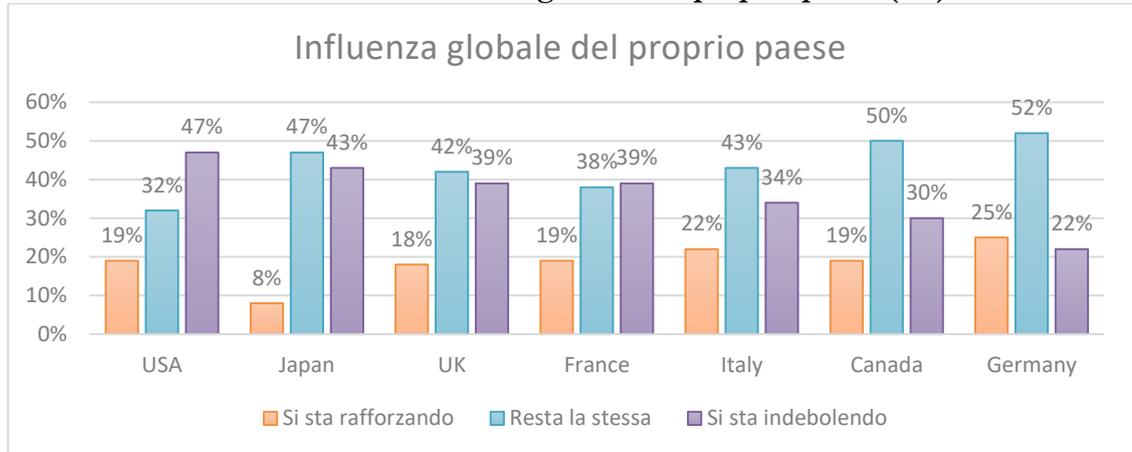
Fonte: YouGov, maggio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2022/05/05/support-ukraine-strong-europe-nations-are-not-unit>

## 1.8 Percentuale della popolazione di paesi europei favorevole e contrari all'invio di armi all'Ucraina



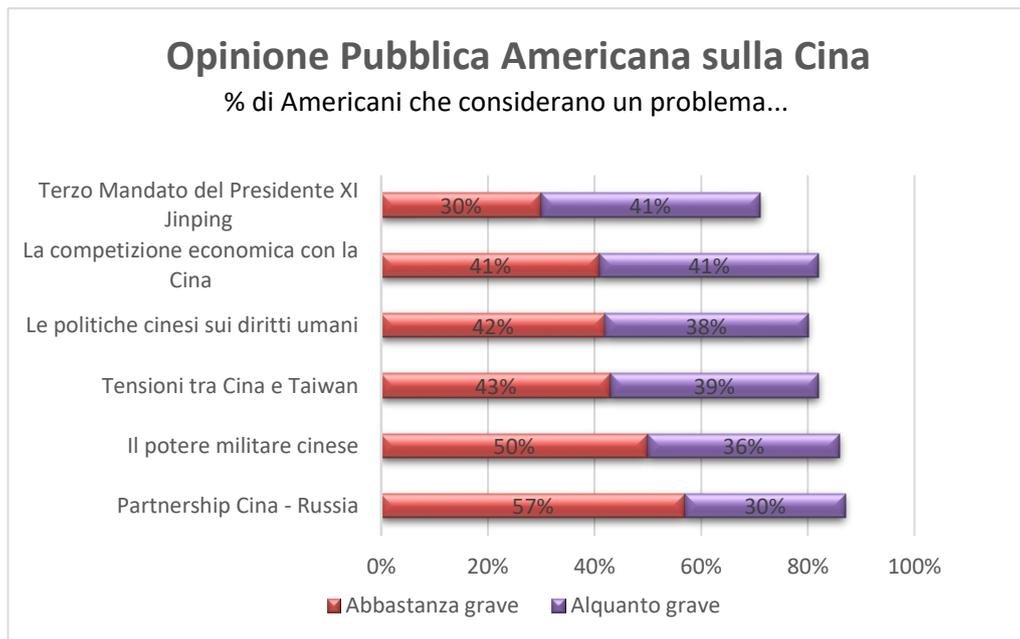
Fonte: YouGov, maggio 2022, <https://yougov.co.uk/topics/international/articles-reports/2022/05/05/support-ukraine-strong-europe-nations-are-not-unit>

### 1.9 Percezione influenza globale del proprio paese (G7)



Fonte: Pew Research, dicembre 2022, [https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/12/22/far-more-americans-see-u-s-influence-on-the-world-stage-getting-weaker-than-stronger/ft\\_2022-12-22\\_countryinfluence\\_01/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/12/22/far-more-americans-see-u-s-influence-on-the-world-stage-getting-weaker-than-stronger/ft_2022-12-22_countryinfluence_01/)

### 1.10 Percezione opinione pubblica americana sulla Cina



Fonte: Pew Research, October 2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/10/19/few-americans-see-a-third-xi-term-as-a-major-problem-for-the-u-s-other-concerns-about-china-have-grown/>

## 2 Spesa per la difesa

### 2.1 Serie storica delle spese per la difesa (in milioni di dollari a prezzo corrente)

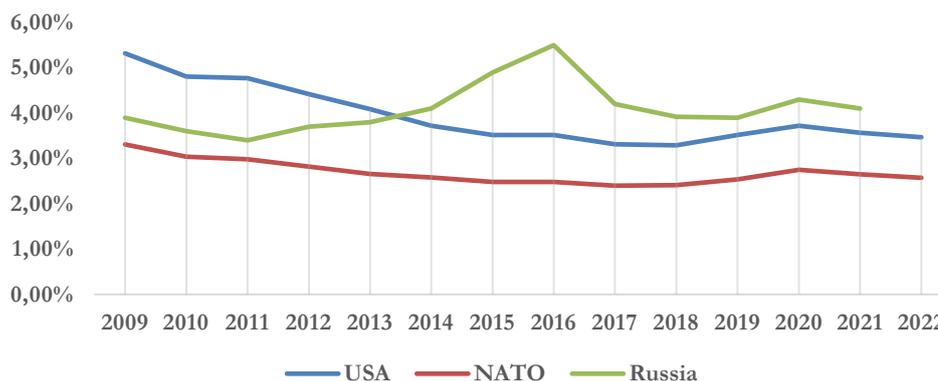
Anno	NATO	NATO Europa	USA	Russia
2010	\$1.013.705	\$274.592	\$720.423	\$44.338
2011	\$1.044.470	\$281.686	\$740.744	\$47.321
2012	\$996.595	\$263.571	\$712.947	\$54.832
2013	\$968.487	\$269.434	\$680.825	\$57.501
2014	\$943.217	\$271.103	\$653.942	\$61.622
2015	\$895.676	\$235.733	\$641.253	\$66.622
2016	\$911.654	\$237.886	\$656.059	\$66.419
2017	\$918.033	\$251.400	\$642.933	\$55.327
2018	\$972.422	\$277.769	\$672.255	\$61.388
2019	\$1.031.990	\$279.296	\$730.149	\$65.100
2020	\$1.111.147	\$302.600	\$784.952	\$61.700
2021	\$1.175.332	\$337.274	\$811.140	\$65.900
2022	\$1,189,875	\$339,939	\$821,830	n.d.

*Fonte:* NATO, giugno 2022,

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_197050.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm?selectedLocale=en)

SIPRI, aprile 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>.

### 2.2 Spesa per la difesa in rapporto % al PIL: confronto tra NATO, USA e Russia

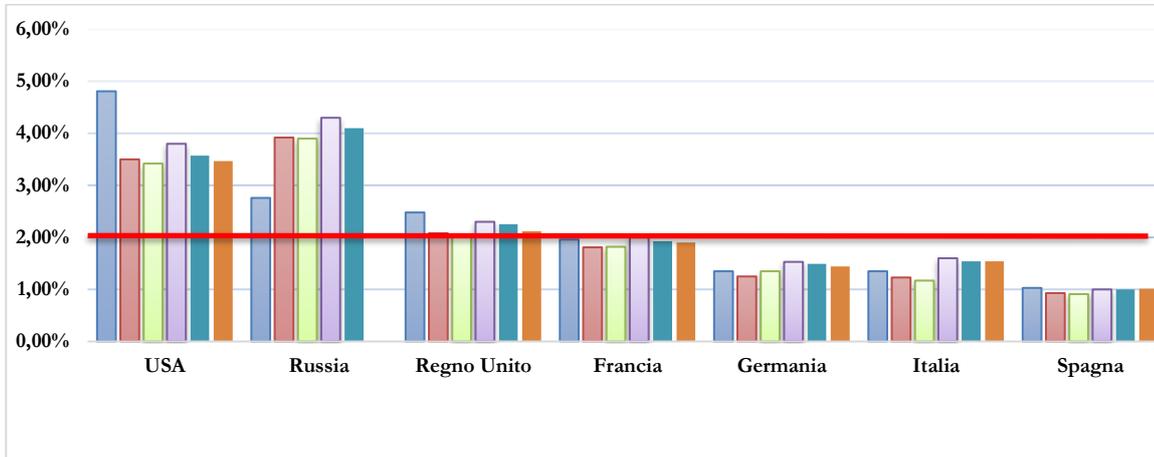


*Fonte:* NATO, marzo 2022,

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_193983.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193983.htm); SIPRI, aprile 2022,

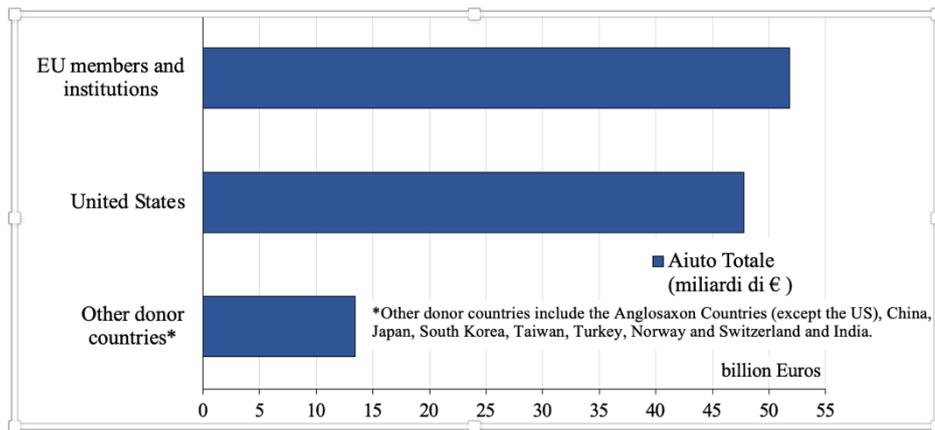
<https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>.

### 2.3 Spesa per la difesa in rapporto % al PIL (la linea rossa indica la soglia minima concordata dalla NATO)



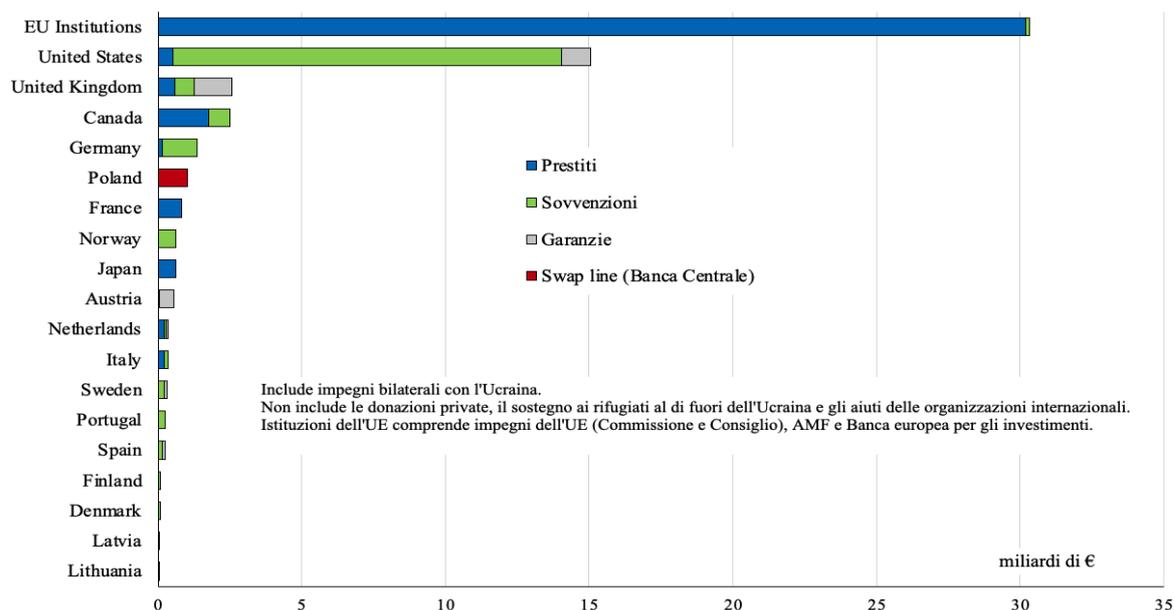
Fonte: NATO, giugno 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_193983.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193983.htm); SIPRI, aprile 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>

### 2.4 Aiuto militare all'Ucraina (Confronto USA – UE)



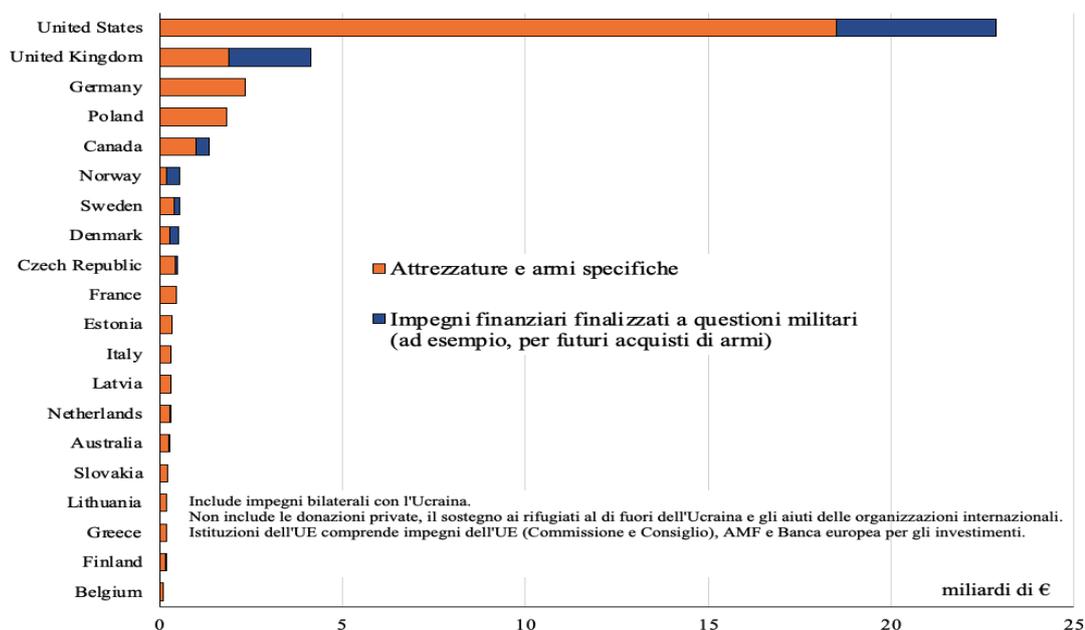
Fonte: Kiel Institute for the World Economy, dicembre 2022, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

## 2.5 Impegno finanziario per l'Ucraina (in miliardi di euro)



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, dicembre 2022, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

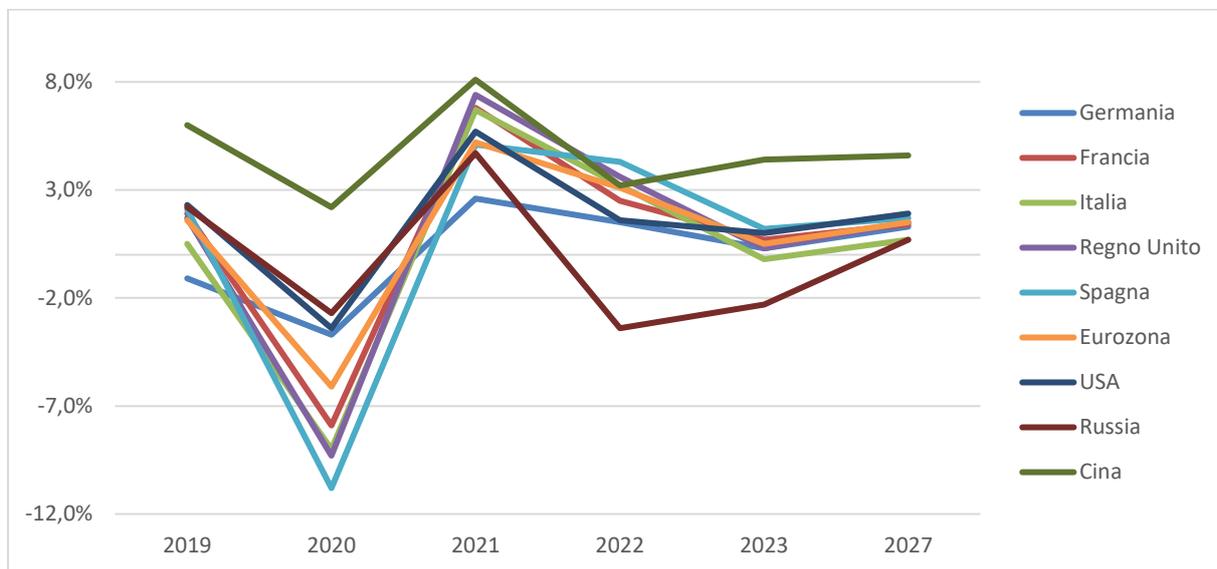
## 2.6 Impegno militare per l'Ucraina (in miliardi di euro)



Fonte: Kiel Institute for the World Economy, dicembre 2022, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

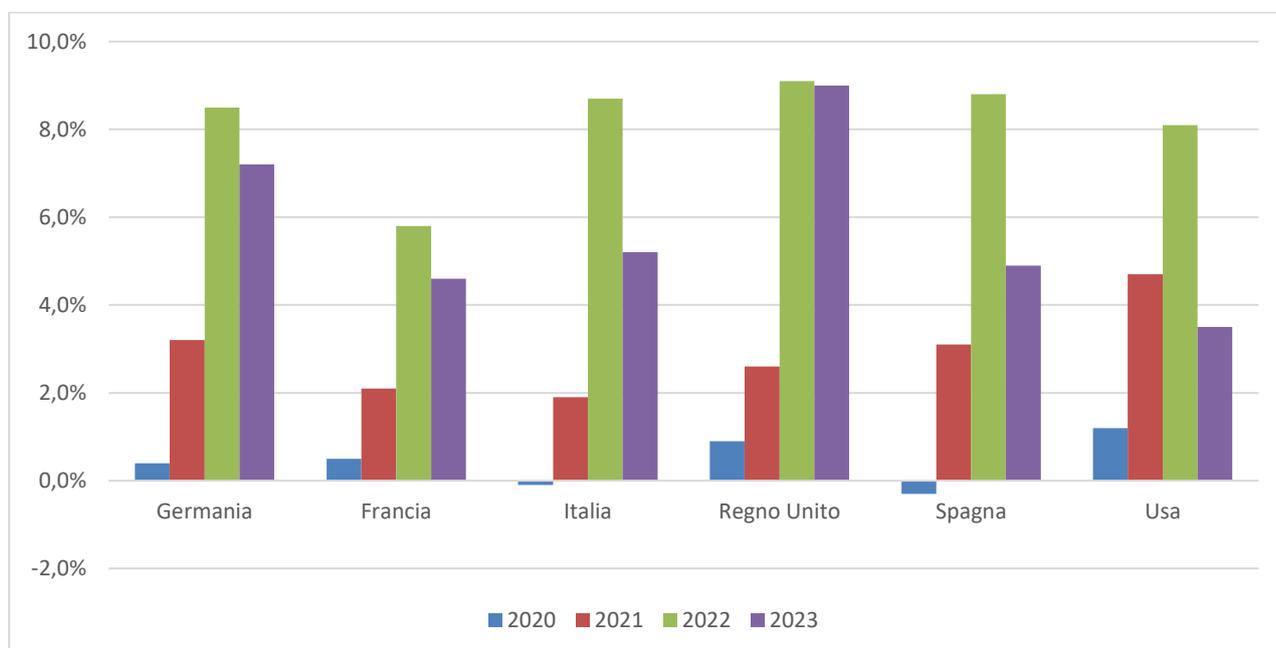
### 3. L'economia in cifre

#### 3.1. Crescita del PIL in % (principali paesi mondiali – 2019-2027)



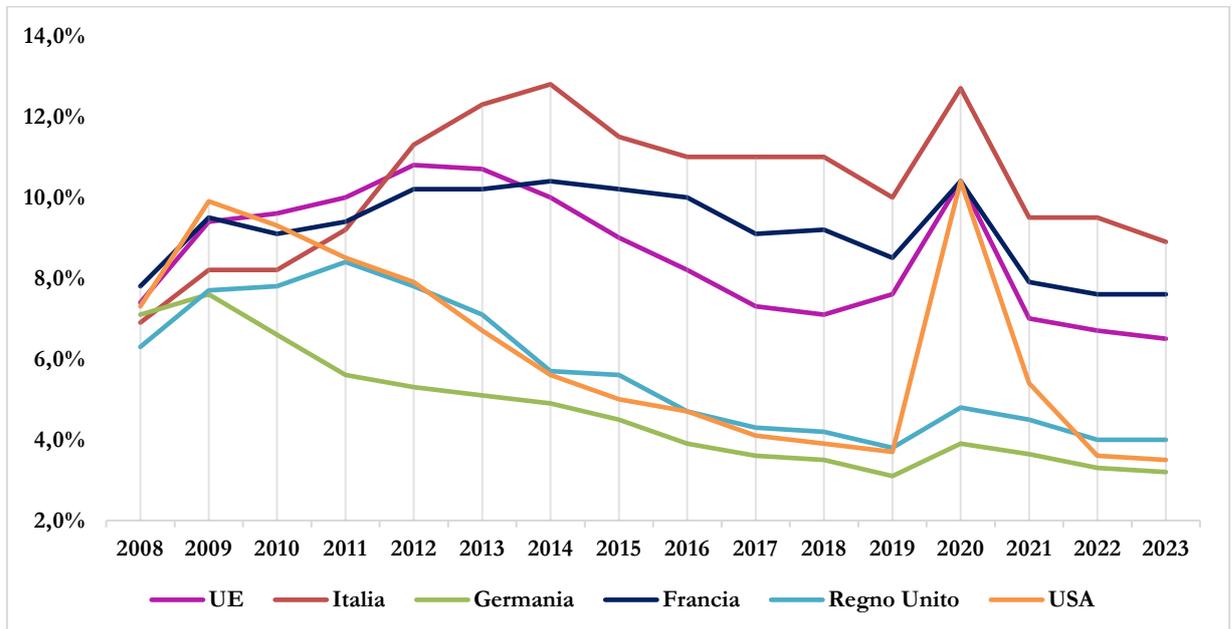
Fonte: Fondo Monetario Internazionale, ottobre 2022,  
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October>

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



Fonte: Fondo Monetario Internazionale, ottobre 2022,  
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October>

### 3.3 Andamento del tasso di disoccupazione in %



Fonte: OSCE, giugno 2022, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm>; Commissione Europea, maggio 2022, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2022-economic-forecast\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2022-economic-forecast_en)

# La Strategia di Sicurezza Nazionale dell'Amministrazione Biden

di Dario Cristiani\*.

## 1. Cosa è la Strategia di Sicurezza Nazionale?

Il 12 ottobre 2022 l'Amministrazione di Joseph Biden ha pubblicato la Strategia di Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti (*National Security Strategy*, NSS), documento fondamentale di indirizzo di politica estera e sicurezza di ogni presidenza. Si tratta di un rapporto la cui stesura e promulgazione è imposta dal Goldwater-Nichols *Department of Defense Reorganization Act* del 1985-86 (Public Law 99-433),<sup>39</sup> che richiede all'Amministrazione in carica di redigere una “descrizione e discussione esaustiva” di “interessi, scopi e obiettivi mondiali degli Stati Uniti... [e] della politica estera, impegni mondiali e capacità di difesa nazionale degli Stati Uniti.

L'idea alla base della NSS è il coordinamento di tutte le agenzie con un ruolo di definizione della politica estera e di sicurezza intorno a un'agenda condivisa. Essa raccoglie il consenso dell'establishment di sicurezza nazionale, anche se naturalmente reca l'impronta del presidente e dei suoi più stretti collaboratori. Da un punto di vista procedurale, l'NSS deve essere inviata dal presidente al Congresso, che però non ne è il solo fruitore: la NSS si rivolge a tutta una pletera di attori, sia interni che esterni, alleati o avversari. Anche il pubblico generale è interessato alla Strategia – è diritto dei contribuenti dopotutto sapere come i soldi delle loro tasse vengono spese su questioni di esteri e difesa – sebbene esso non sia il principale *target*.

Ad ogni sua pubblicazione non mancano le critiche, non tanto per i contenuti (che naturalmente variano e quindi sono di per sé soggetti a valutazioni diverse), ma per la sua asserita scarsa utilità. Due esperti di sicurezza nazionale come Justin Logan e Benjamin Friedman, scrivendo su *War on the Rocks* (uno dei principali forum di discussione su difesa e sicurezza negli Stati Uniti) hanno definito la NSS una “prevedibile farsa”.<sup>40</sup> Per i due esperti, la NSS dovrebbe

---

\* Dario Cristiani è Responsabile di ricerca, IAI.

<sup>39</sup> ‘H.R.3622 - 99th Congress (1985-1986): Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986’, 10 gennaio 1986, 1985/1986, <http://www.congress.gov/>.

<sup>40</sup> Justin Logan and Benjamin Friedman, ‘The Case for Getting Rid of the National Security Strategy’, *War on the Rocks*, 4 novembre 2022.

addirittura essere abolita, per tre ordini di motivi. In primo luogo, la NSS si riduce a un elenco di obiettivi o priorità che priorità in realtà non sono. Sono invece un espediente per le diverse agenzie e uffici governativi di garantire un posto ai loro interessi specifici nell'agenda dell'Amministrazione.

*La NSS serve come bussola per orientarsi nella politica estera USA*

Eppure, nonostante alcune critiche, la NSS svolge un ruolo di bussola per orientarsi rispetto alla gerarchia degli interessi e degli imperativi d'azione che ogni Amministrazione considera caratterizzanti la propria azione esterna. Indica inoltre a quali capacità di difesa gli Stati Uniti debbano garantire per attuare la strategia.

## **2. I punti salienti della NSS di Biden e le differenze con Trump**

La prima NSS fu pubblicata nel 1987 e avrebbe dovuto avere cadenza annuale. Spesso e volentieri, però, i rapporti arrivavano in ritardo o non arrivavano affatto. Il processo inter-agenzia di coordinamento al centro di tale documento rende il processo farraginoso, lungo e complesso. A livello di prassi – dai tempi dell'Amministrazione di George W. Bush (2001-9) – si è andata affermando la pratica di una NSS per mandato presidenziale, solitamente nel primo anno del mandato.

Nel caso dell'Amministrazione Biden però le cose sono andate diversamente. Nel marzo 2021 l'Amministrazione Biden intanto pubblicato un documento interinale più breve, la *Interim National Security Strategic Guidance*,<sup>41</sup> che anticipava a grandi linee priorità e azione della politica estera e di difesa della NSS vera e propria, attesa per l'inizio del 2022.

Tuttavia, la crescente consapevolezza da parte americana del fatto che la Russia stava pianificando l'invasione dell'Ucraina ha rallentato non solo l'uscita ma anche l'elaborazione della NSS.<sup>42</sup> Un'invasione militare su larga scala con obiettivi di conquista territoriale e un eventuale ricorso a forme di guerra ibrida contro

*La guerra in Ucraina ha ritardato la NSS di Biden*

---

<https://warontherocks.com/2022/11/the-case-for-getting-rid-of-the-national-security-strategy/>.

<sup>41</sup> 'Interim National Security Strategic Guidance' (The White House, marzo 2021), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

<sup>42</sup> Nahal Toosi, Alexander Ward, and Quint Forgey, 'Putin Is Delaying the National Security Strategy', *POLITICO*, 10 febbraio 2022,

l'Ucraina e i suoi partner hanno portato a modificare non solo la percezione della minaccia posta dalla Russia di Vladimir Putin, ma anche a riarticolare in maniera più ampia il coinvolgimento americano negli affari di sicurezza globali. La gestione della risposta alla guerra da parte dell'Amministrazione ha infatti contribuito a definire due temi sostanziali del documento, ovvero l'enfasi sulla *leadership americana* e il ruolo delle *alleanze* nonché il focus sulle *rivalità*, con il più marcato focus sulla Russia che si aggiunge a quello – ampiamente previsto e comunque assolutamente prioritario – sulla Cina. Biden punta a rinvigorire la leadership americana sulla base dell'assunto che il sistema di alleanze degli Stati Uniti e la gestione multilaterale (pur sempre a guida USA) della sicurezza collettiva sia un imprescindibile asset di politica estera. Biden si era già espresso in questo senso in campagna elettorale, e in maniera piuttosto esplicita.<sup>43</sup> La NSS usa la guerra in Ucraina per rafforzare la validità della scelta strategica di impostare la politica estera e di sicurezza americana sulla ricerca e affermazione della leadership internazionale, in modo da organizzare il consenso di alleati e partner su interessi condivisi. Il documento afferma in proposito: “La necessità di un ruolo americano forte e propositivo nel mondo *non è mai stata così grande* [enfasi aggiunta]”.<sup>44</sup> Gli Stati Uniti, sottolinea la Strategia, “costruiranno la coalizione di nazioni più forte possibile per rafforzare la nostra influenza collettiva per plasmare l'ambiente strategico globale e per risolvere le sfide condivise”.<sup>45</sup>

La discrepanza con l'approccio dell'Amministrazione Trump (2017-21) è stridente. Trump mirava ad assicurare il primato mondiale degli Stati Uniti piuttosto che una leadership internazionale, al punto da ribattezzare la sua NSS del 2017 *l'America First National Security Strategy*.<sup>46</sup> Trump si rivolgeva principalmente ai suoi elettori anche nei documenti strategici della politica estera e di sicurezza di Washington. Laddove per Trump l'interesse nazionale è servito da una visione strumentale e selettiva delle partnership, per Biden si preserva ricercando la collaborazione e il coordinamento con i paesi alleati e in certi casi – come la lotta al cambiamento climatico – anche con i rivali come la Cina.

---

<https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/02/10/putin-delaying-national-security-strategy-00007916>.

<sup>43</sup> Joe Biden, 'Why America Must Lead Again', *Foreign Affairs*, aprile 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

<sup>44</sup> “The need for a strong and purposeful American role in the world has never been greater” NSS, p.7, traduzione dell'autore.

<sup>45</sup> “we will ... build the strongest possible coalition of nations to enhance our collective influence to shape the global strategic environment and to solve shared challenges.” NSS, p.7, traduzione dell'autore.

<sup>46</sup> Lukas Mikelionis, 'Trump to Unveil “America First” Strategy', *Fox News*, 18 dicembre 2017, <https://www.foxnews.com/politics/trump-to-unveil-america-first-strategy>.

### 3. Spazi, alleanze, rivali

L'*Indo-Pacifico*, una macro-area che si estende dall'Asia meridionale al Pacifico occidentale, è il centro di gravità degli attuali interessi strategici americani. La NSS descrive tale spazio come essenziale all'economia globale e "l'epicentro geopolitico del 21esimo secolo". In tal senso, gli Stati Uniti hanno un "interesse vitale... ad una regione [dell'*Indo-Pacifico*] che sia aperta, interconnessa, prospera, sicura, e resiliente".<sup>47</sup> La centralità strategica dell'*Indo-Pacifico* dipende naturalmente dal fatto che è la regione su cui si estende sempre più l'influenza della Cina, l'unico paese che per risorse economiche, tecnologiche e militari può rivaleggiare con gli Stati Uniti.

*L'Indo-Pacifico è il  
centro di gravità degli  
interessi strategici USA*

Nel documento si fa riferimento alla necessità per gli USA di sostenere "le società aperte attraverso investimenti in democrazia, istituzioni, stampa libera e società civile". Inoltre c'è un passaggio più geopolitico che dimostra come gli americani, nonostante tutto, continuino a considerare il libero accesso alle vie di navigazione un elemento cardine della loro politica estera.<sup>48</sup> Nel passaggio si legge infatti: "lavoreremo a un sistema regionale condiviso a sostegno dell'accesso aperto al Mar Cinese Meridionale, una via di passaggio di quasi due terzi commercio marittimo mondiale e un quarto di tutto il commercio mondiale."<sup>49</sup> Il controllo del Mar Cinese Meridionale è da anni una delle questioni più sensibili nelle relazioni con la Cina, che vi ha costruito isole artificiali su cui ha schierato dotazioni militari. La NSS riafferma il ferreo impegno degli Stati Uniti a sostenere i paesi dell'area con cui ha concluso trattati di alleanza e cooperazione militare, ovvero Giappone, Corea del Sud, Filippine e Thailandia, oltre che Australia e il trattato di alleanza col Giappone copre anche il micro-arcipelago delle isole Senkaku, nel Mar Cinese Orientale, che la Cina rivendica come proprie.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> "The Indo-Pacific fuels much of the world's economic growth and will be the epicenter of 21st century geopolitics. As an Indo-Pacific power, the United States has a vital interest in realizing a region that is open, interconnected, prosperous, secure, and resilient." NSS, P.37 traduzione dell'autore.

<sup>48</sup> 'Sea Power: The U.S. Navy and Foreign Policy', *Council on Foreign Relations*, 19 agosto 2019, <https://www.cfr.org/background/sea-power-us-navy-and-foreign-policy>.

<sup>49</sup> "we will affirm freedom of the seas and build shared regional support for open access to the South China Sea—a throughway for nearly two-thirds of global maritime trade and a quarter of all global trade." NSS, p.38, traduzione dell'autore.

<sup>50</sup> "We reaffirm our unwavering commitment to the defense of Japan under our mutual security treaty, which covers the Senkaku Islands." NSS, p.38, traduzione dell'autore.

L'attenzione all'area Indo-Pacific fa sì che grande attenzione sia data anche all'India. Quest'ultima viene definita la “la più grande democrazia del mondo” (nonostante il significativo arretramento dello stato di diritto sotto il governo di Narendra Modi) e un importante “partner per la difesa”. La NSS promette che gli Stati Uniti e l'India “lavoreranno insieme, a livello bilaterale e multilaterale, per sostenere la nostra visione condivisa di un Indo-Pacifico libero e aperto”.<sup>51</sup> Questo passaggio è interessante perché, sebbene l'India sia un membro del Quad<sup>52</sup> - il forum di collaborazione tra Usa, Australia, Giappone e appunto India – resta un paese con un rapporto molto significativo con la Russia.

*L'India ha  
un'importanza  
crescente per gli  
USA*

Il rapporto tra Nuova Delhi e Mosca è eredità della Guerra Fredda, quando l'India, pur restando fermamente nel campo dei non allineati, aveva nell'Unione Sovietica un affidabile fornitore di armi ed energia e un campione dell'anticolonialismo così centrale all'ideologia politica dell'India post-britannica. Il legame russo-indiano si è mantenuto anche dopo la fine della Guerra Fredda e il progressivo avvicinamento tra Washington e Nuova Delhi. L'India continua a beneficiare economicamente dei suoi legami con Mosca e l'importanza di questa relazione si è mostrata in tutta la sua forza, e anche problematicità, rispetto alla guerra in Ucraina. L'India si è infatti rifiutata di adeguarsi alle sanzioni occidentali e anzi ha espresso solo una tiepida condanna della guerra, che considera in ogni caso non tanto una guerra tra Russia e Ucraina quanto una manifestazione di un più ampio conflitto tra Russia e Occidente, una narrazione non troppo dissimile da quella promossa dalla propaganda di Mosca.<sup>53</sup> L'importanza dell'India nell'ottica della competizione con la Cina fa sì che gli Stati Uniti accettino un grado di elasticità nell'approccio indiano rispetto alle relazioni con la Russia che, probabilmente, non accetterebbero da altri partner.<sup>54</sup>

La NSS definisce la Corea del Nord e la Birmania situazioni problematiche. Nel primo caso, Washington promette una “azione diplomatica incalzante con

---

<sup>51</sup> “As India is the world’s largest democracy and a Major Defense Partner, the United States and India will work together, bilaterally and multilaterally, to support our shared vision of a free and open Indo-Pacific.” NSS, p.38, traduzione dell'autore.

<sup>52</sup> Prashant Prabhakar Deshpande, ‘Quad & Its Significance for India’, *The Times of India*, 2 novembre 2021, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/truth-lies-and-politics/quad-its-significance-for-india/>.

<sup>53</sup> Ashley J. Tellis, “What Is in Our Interest”: India and the Ukraine War’, *Carnegie Endowment for International Peace*, 25 aprile 2022, <https://carnegieendowment.org/2022/04/25/what-is-in-our-interest-india-and-ukraine-war-pub-86961>.

<sup>54</sup> Aparna Pande, ‘Russia Ties Will Not Impede India’s Growing US Partnership’, *The Diplomat*, 17 novembre 2022, <https://thediplomat.com/2022/11/russia-ties-will-not-impede-indias-growing-us-partnership/>.

la Corea del Nord per ottenere progressi tangibili verso la completa denuclearizzazione della penisola coreana, rafforzando nel contempo la deterrenza estesa di fronte alle armi di distruzione di massa nordcoreane e alle minacce missilistiche”.<sup>55</sup> Rispetto alla Birmania, invece, la NSS nota che “Il brutale colpo di stato militare in Birmania ha minato la stabilità regionale” e che gli americani “continueremo a lavorare a stretto contatto con alleati e partner, tra cui l'ASEAN, per contribuire a ripristinare la transizione democratica in Birmania.”<sup>56</sup>

Per quanto riguarda l'Europa, la NSS ribadisce come i rapporti transatlantici si basino su “valori democratici condivisi, interessi comuni e legami storici”. L'alleanza con gli europei, appena menzionata nella NSS di Trump nel 2017, viene di nuovo presentata come un asse centrale della politica estera e dell'influenza americana nel mondo. “[I]l rapporto transatlantico”, si legge, “è una piattaforma vitale su cui si costruiscono molti altri elementi della nostra politica estera” e l'Europa è stata, e continuerà ad essere “partner fondamentale nell'affrontare il pieno gamma di sfide globali”. Al di là della sicurezza europea, affidata in primo luogo alla NATO, l'agenda transatlantica di Biden include una cooperazione a tutto campo per difendere un ordine internazionale basato su regole, come pilastro della sicurezza, prosperità e valori transatlantici.<sup>57</sup>

L'Europa viene così narrata come la linea del fronte nella difesa dei principi di libertà, sovranità territoriale e non aggressione. Biden conferma in maniera inequivocabile la sua adesione al vincolo di difesa collettiva espresso nell'articolo 5 della NATO e promette di continuare a lavorare a fianco degli alleati della NATO “per scoraggiare, difendersi e costruire la resilienza all'aggressione e alla coercizione in tutte le sue

*La libertà  
dell'Ucraina  
precondizione  
per un'Europa  
libera e in pace*

---

<sup>55</sup> “We will seek sustained diplomacy with North Korea to make tangible progress toward the complete denuclearization of the Korean Peninsula, while strengthening extended deterrence in the face of North Korean weapons of mass destruction and missile threats.” NSS 2022, p.38, traduzione dell'autore.

<sup>56</sup> “The brutal military coup in Burma has undermined regional stability, and we will continue working closely with allies and partners, including ASEAN, to help restore Burma’s democratic transition.” NSS 2022, p.38, traduzione dell'autore.

<sup>57</sup> “With a relationship rooted in shared democratic values, common interests, and historic ties, transatlantic relationship is a vital platform on which many other elements of our foreign policy are built. Europe... our foundational partner in addressing the full range of global challenges. To effectively pursue a common global agenda, we are broadening and deepening the transatlantic bond—strengthening NATO, raising the level of ambition in the U.S.-EU relationship, and standing with our European allies and partners in defense of the rules-based system that underpins our security, prosperity, and values”. NSS 2022, p.39, traduzione dell'autore.

forme.”<sup>58</sup> Inevitabile, poi il riferimento alla libertà dell’Ucraina come preconditione “per il perseguimento di un’Europa intera, libera e in pace.” L’invasione dell’Ucraina da parte della Russia rappresenta una sfida radicale alla realizzazione di questa visione, motivo per cui gli americani confermano la determinazione nel “sostenere l’Ucraina nella difesa della sua sovranità e integrità territoriale, imponendo gravi costi a Mosca per la sua aggressione.”<sup>59</sup>

Nell’*emisfero occidentale*, “definito come la regione che più impatta sugli Stati Uniti direttamente”,<sup>60</sup> Messico e Canada sono visti come pilastri della politica estera USA. In questo ambito, il focus ricade anche su immigrazione e la necessità di una risposta regionale ai movimenti migratori.

In *Medio Oriente*, con un livello di ambizione decrescente per la diplomazia americana, l’obiettivo è favorire la stabilità regionale, anche attraverso l’integrazione economica e la cooperazione militare. In tal senso gli accordi di normalizzazione dei rapporti di alcuni paesi arabi con Israele (i cosiddetti “Accordi di Abramo”), promossi dall’Amministrazione Trump – sono visti come passaggio fondamentale. Inoltre, l’Amministrazione Biden riafferma il supporto alla soluzione dei “Due Stati lungo le linee del 1967, con scambi reciprocamente concordati, rimangono il modo migliore per raggiungere pari misura di sicurezza, prosperità, libertà e democrazia sia per i palestinesi che per gli israeliani.”<sup>61</sup> Presente, come sempre, è anche l’impegno a evitare che *l’Iran* si doti della bomba atomica.

### *Cina e Russia restano i principali rivali*

Come si accennava sopra, i principali competitori degli Stati Uniti individuati dalla NSS sono la Cina e la Russia. Da questo punto di vista, c’è una certa convergenza con l’approccio di Trump, sebbene vi sia anche una differenza sostanziale. Per Trump, Cina e Russia erano parte dello stesso

---

<sup>58</sup> “America remains unequivocally committed to collective defense as enshrined in NATO’s Article 5 and will work alongside our NATO Allies to deter, defend against, and build resilience to aggression and coercion in all its forms.” NSS 2022, p.39, traduzione dell’autore.

<sup>59</sup> “America maintains our fundamental commitment to the pursuit of a Europe that is whole, free, and at peace. Russia’s further invasion of Ukraine poses a grave threat to this vision, which is why we are determined to support Ukraine in defending its sovereignty and territorial integrity while imposing severe costs on Moscow for its aggression.” NSS 2022, p.39, traduzione dell’autore.

<sup>60</sup> “No region impacts the United States more directly than the Western Hemisphere.” NSS 2022, p.40, traduzione dell’autore.

<sup>61</sup> “Due Stati lungo le linee del 1967, con scambi reciprocamente concordati, rimangono il modo migliore per raggiungere pari misura di sicurezza, prosperità, libertà e democrazia sia per i palestinesi che per gli israeliani.” NSS 2022, p.41, traduzione dell’autore.

problema: paesi che volevano erodere la sicurezza e la prosperità americane attaccando l'economia di mercato, rafforzandosi militarmente e usando il controllo dei dati e dell'informazione per l'espansione della propria influenza estera. Per Biden, invece, rappresentano problemi distinti.

La *Cina* “è l'unico concorrente sia con l'intento di rimodellare l'ordine internazionale sia con sempre più potere economico, diplomatico, militare e tecnologico per farlo”<sup>62</sup>; la competizione con Pechino è vista come più pronunciata nell'Indo-Pacifico, ma è considerata in aumento anche a livello globale. Questo approccio suona molto diverso rispetto a quello dell'ultima Amministrazione democratica al potere, quella di Barack Obama (2009-17) di cui Biden era vice-presidente, che vedeva come uno sviluppo positivo la “crescita di una Cina stabile, pacifica e prospera.” Sulle sfide globali, come il cambiamento climatico, la Cina è vista anche come un partner imprescindibile. Nella NSS c'è un focus particolare nel voler differenziare tra Cina come apparato statale, formato da governo e Partito Comunista Cinese (viene sempre definita come Repubblica Popolare Cinese) – e il popolo, con un riferimento alla storia dell'immigrazione cinese negli Stati Uniti. La parte sulla Cina in effetti si conclude con una nota perentoria che, mentre sottolinea le profonde differenze esistenti con il Partito Comunista Cinese, ribadisce anche che queste differenze esistono “tra governi e sistemi, non i nostri popoli”, rimarcando i legami di amicizia esistente tra i due popoli.

Per quanto riguarda la *Russia*, viene definita esplicitamente una minaccia all'ordine internazionale, dal momento che si tratta di una potenza nucleare determinata a soggiogare (se non conquistare, come nel caso dell'Ucraina) i paesi vicini e dividere i suoi nemici per mezzo di intimidazione, sabotaggio, disinformazione e propaganda. Nel documento si legge che la Russia “negli ultimi dieci anni... ha scelto di perseguire una politica estera imperialista con l'obiettivo di ribaltare elementi chiave dell'ordine internazionale [...] la Russia ora pone un minaccia immediata e persistente alla pace e alla stabilità internazionale.”<sup>63</sup> Per gli Stati Uniti, l'obiettivo è “contribuire

*Gli USA puntano al  
fallimento della  
Russia in Ucraina*

---

<sup>62</sup> “The PRC is the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to do it.” NSS 2022, p.23, traduzione dell'autore.

<sup>63</sup> Over the past decade, the Russian government has chosen to pursue an imperialist foreign policy with the goal of overturning key elements of the international order... Russia now poses an immediate and persistent threat to international peace and stability.” NSS 2022, p.25, traduzione dell'autore.

a rendere la guerra della Russia contro l'Ucraina un fallimento strategico”<sup>64</sup>, un obiettivo da conseguire insieme agli alleati.

#### 4. La difesa della democrazia

La competizione con Cina e Russia discende per Biden da uno scontro non tanto geopolitico ma essenzialmente di sistema di governo, che il presidente ha più volte sintetizzato nella dicotomia ‘democrazia vs autocrazia’. Sebbene non riprenda questa espressione e usi con estrema parsimonia il termine autocrazia, la NSS insiste con decisione sul legame strutturale tra la difesa della democrazia dai suoi nemici interni ed esterni e la difesa degli interessi di sicurezza americana. La NSS distingue i paesi democratici dalle autocrazie, sottolineando come ci sia una “competizione strategica per plasmare il futuro dell'ordine internazionale”<sup>65</sup> e che per non perdere tale competizione bisogna “affinare il nostro vantaggio competitivo per il futuro” contro i rivali che puntano il dito contro le presunte debolezze delle democrazie in modo da riaffermare la legittimità, e anzi la superiorità, sistemi di governance alternativi (inevitabilmente più o meno autocratici).

#### 5. Il cambiamento climatico e indipendenza energetica

N. La NSS di Biden individua nel cambiamento climatico la più importante questione globale: “la crisi climatica”, si legge nel documento, “è la sfida esistenziale del nostro tempo”, il che pone l’“urgente necessità di accelerare la transizione dai combustibili fossili.” L’Amministrazione Biden riconosce come la gestione del riscaldamento globale sia resa più complicata non solo dalle (naturali) difficoltà a trovare intese a livello globale, ma anche dalle dinamiche di crescente competizione geopolitica e ideologica con gli avversari degli Stati Uniti. È per questo che il cambiamento climatico attiene sempre più alla sicurezza nazionale americana.

*Il riscaldamento  
climatico è visto come  
minaccia indiretta alla  
sicurezza USA*

Anche su questo, la posizione di Biden è agli antipodi rispetto a quella di Trump. Per quest’ultimo il primato americano era indispensabile a contrastare un’agenda energetica degli avversari considerata dannosa per gli interessi economici e di sicurezza energetica degli Stati Uniti, e l’obiettivo era garantire l’indipendenza energetica americana senza alcuna restrizione all’uso di risorse energetiche nazionali, anche se di combustibili fossili. Anche per Biden

---

<sup>64</sup> “Alongside our allies and partners, America is helping to make Russia’s war on Ukraine a strategic failure.” NSS 2022, p.26, traduzione dell’autore.

<sup>65</sup> “We are in the midst of a strategic competition to shape the future of the international order.” NSS 2022, p.1, traduzione dell’autore.

l'indipendenza energetica è fondamentale, e la crescente produzione di gas è stata fondamentale per aiutare l'Europa a sostituire le importazioni dalla Russia nel corso del 2022. Tuttavia, per Biden la risposta non è nello sfruttamento illimitato di combustibili fossili ma nello sviluppo delle rinnovabili, che hanno anche un valore geopolitico, visto che uno sviluppo in tal senso ridurrebbe la capacità di ricatto dei paesi produttori di energia da fonti fossili rispetto agli importatori.

## 6. Terrorismo internazionale e interno

La NSS dedica ampio spazio alla minaccia terroristica. Questo è un ambito particolarmente sensibile, e sul quale l'Amministrazione Biden ha dimostrato che – nonostante il caotico ritiro dall'Afghanistan<sup>66</sup> e un approccio generalmente cauto in Medio Oriente<sup>67</sup> – non intende fare passi indietro. Lo dimostrano l'uccisione del leader di al-Qaeda, Ayman Al-Zawahiri, a Kabul agli inizi di agosto 2022;<sup>68</sup> così come quella di Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi, sedicente 'califfo' a capo dello Stato Islamico, nel nord della Siria nel febbraio 2022.<sup>69</sup> La NSS riafferma pertanto la volontà di Biden, espressa al tempo del ritiro dall'Afghanistan, di adottare verso il terrorismo un approccio *over the horizon*, ovvero di sorveglianza e controllo ed eventualmente intervento mirato senza presenza diretta sul territorio.<sup>70</sup>

*Biden si focalizza anche sul terrorismo interno*

Anche per Trump il terrorismo jihadista era indicato come minaccia prioritaria. Nella NSS di Trump però si ignoravano del tutto le questioni legate al terrorismo interno, legato al suprematismo bianco e ai gruppi di destra radicali, che dal 2015

---

<sup>66</sup> David Rohde, 'Biden's Chaotic Withdrawal from Afghanistan Is Complete', *The New Yorker*, 30 agosto 2021, <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/bidens-chaotic-withdrawal-from-afghanistan-is-complete>.

<sup>67</sup> James Traub, 'Under Biden, the Middle East Would Be Just Another Region', *Foreign Policy*, 9 settembre 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/09/biden-is-planning-change-not-hope-for-the-middle-east/>.

<sup>68</sup> Peter Baker et al., 'U.S. Drone Strike in Kabul Kills Top Qaeda Leader', *The New York Times*, 1 agosto 2022, <https://www.nytimes.com/live/2022/08/01/us/al-qaeda-leader-killed>.

<sup>69</sup> Colin P. Clarke, 'Biden Just Took Out ISIS' Top Leader. What's Next?', *POLITICO*, 2 marzo 2022, <https://www.politico.com/news/magazine/2022/02/03/whats-next-for-isis-after-leader-death-00005455>.

<sup>70</sup> Bruce Hoffman and Jacob Ware, 'The Terrorist Threats and Trends to Watch Out for in 2023 and Beyond', *CTC Sentinel* 15, no. 11 (dicembre 2022): 1–9, <https://ctc.westpoint.edu/the-terrorist-threats-and-trends-to-watch-out-for-in-2023-and-beyond/>.

rappresentano invece la principale fonte di violenza terroristica all'interno degli Stati Uniti.<sup>71</sup> Biden si è fatto carico di questo problema, impegnando l'Amministrazione a contrastare “le crescenti minacce provenienti da una serie di estremisti violenti interni”, gruppi che includono individui “motivati da pregiudizi razziali o etnici, nonché da sentimenti antigovernativi o anti-autorità.” Per affrontare questo problema, l'amministrazione Biden ha lanciato la *National Strategy for Countering Domestic Terrorism*<sup>72</sup> nel giugno del 2021 e che nella NSS si impegna ad attuare.

## 7. Conclusioni

Nonostante il processo farraginoso, la carenza di prescrizioni politiche specifiche, una certa vacuità rispetto a dati ed impegni, una lettura attenta della NSS può dare a decisori politici, analisti, esperti, osservatori e chiunque sia interessato alla politica estera americana un'idea relativamente accurata di dove il presidente di turno intende focalizzare l'attenzione.

La Strategia di Sicurezza Nazionale del Presidente Biden si caratterizza per temi classici dell'approccio democratico alla politica estera e di sicurezza, come il focus su alleanze e democrazia. Vi sono però degli elementi nuovi, come ad esempio il richiamo perentorio e diffuso in tutto il documento alla Cina come la sfida sistematicamente fondamentale. Molti passaggi marcano una differenza sostanziale con l'approccio della precedente amministrazione, dal ruolo americano del mondo alla differenziazione della minaccia cinese da quella russa, fino alla diversa visione complessiva riguardante cambiamento climatico e terrorismo.

Per quest'ultimo, l'Amministrazione Biden si focalizza sempre di più sulla sfida interna del terrorismo suprematista, bianco e della destra radicale, anche se le operazioni in Afghanistan e in Siria suggeriscono che vi sia ancora ferma determinazione a colpire gruppi jihadisti. Tra gli elementi di continuità con Trump spiccano l'approccio competitivo verso la Cina e il sostegno agli Accordi di Abramo come passaggio fondamentale per la stabilizzazione di lungo periodo del Medio Oriente.

---

<sup>71</sup> Seth G. Jones, Catrina Doxsee, and Nicholas Harrington, ‘The Escalating Terrorism Problem in the United States’, *CSIS Briefs*, 17 giugno 2020, <https://www.csis.org/analysis/escalating-terrorism-problem-united-states>.

<sup>72</sup> ‘National Strategy for Countering Domestic Terrorism’ (National Security Council, giugno 2021), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/National-Strategy-for-Countering-Domestic-Terrorism.pdf>.

## **Bibliografia (per approfondire)**

*National Security Strategy*, NSS 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

Ashford, Emma. «Why the US Still Can't Have It All: Biden's National Security Strategy». *Just Security*, 14 ottobre 2022. <https://www.justsecurity.org/83568/why-the-us-still-cant-have-it-all-bidens-national-security-strategy/>.

«CNAS Responds: Analyzing the 2022 National Security Strategy», 13 ottobre 2022. <https://www.cnas.org/press/press-note/cnas-responds-analyzing-the-2022-national-security-strategy>.

Dhanani, Saraphin, e Tyler McBrien. «A Tale of Two Strategies: Comparing the Biden and Trump National Security Strategies». *Lawfare*, 4 novembre 2022. <https://www.lawfareblog.com/tale-two-strategies-comparing-biden-and-trump-national-security-strategies>.

Logan, Justin, e Benjamin Friedman. «The Case for Getting Rid of the National Security Strategy». *War on the Rocks*, 4 novembre 2022. <https://warontherocks.com/2022/11/the-case-for-getting-rid-of-the-national-security-strategy/>.

# Politica di difesa della Polonia

di Karolina Muti\*

## Introduzione:

La strategia di sicurezza della Polonia e, di conseguenza, la sua politica di difesa, sono fortemente radicate nella sua peculiare storia e nei fattori storici, geopolitici, ideologici che l'hanno determinata. Tutt'oggi decisioni di politica estera, sicurezza e difesa, come il farsi promotori del sostegno militare all'Ucraina, il ferreo sostegno all'Alleanza Atlantica, la relazione "speciale" con gli Stati Uniti e quella ostile con la Russia, o le reticenze ad aderire a un progetto di difesa europea, sono riconducibili alla storia politica della Polonia. La guerra in Ucraina ha dato ragione alle più acute preoccupazioni di sicurezza polacche e ha reso il paese più rilevante in ambito Nato, ma non per questo più influente tra i partner UE con i quali sta scontando anni di tensioni. La guerra non ha cambiato la politica estera e di difesa di Varsavia, ma ha accelerato e rafforzato le sue tradizionali direttrici.

## 1. Cenni storici e geopolitici

La storia nazionale della Polonia è segnata da spartizioni a beneficio dei propri vicini. Queste sono avvenute tre volte nel XVIII secolo e sono risultate infine nella sparizione dell'allora Confederazione polacco-lituana, la cosiddetta Repubblica delle Due Nazioni (*Rzeczpospolita Obojga Narodów*), inglobata dalle potenze confinanti: l'impero russo a est, quello asburgico a sud, e la Prussia a ovest. Le spartizioni avvennero nel 1772, 1776 e 1795, l'ultima di queste fece scomparire la Polonia e la Lituania dalle mappe fino al 1918. In questo intervallo temporale ci furono tentativi di rivolta. Il più noto fu la cosiddetta "rivolta dei cadetti" nella Polonia russa del novembre 1830 repressa nel sangue dallo zar Nicola I e culminata nella guerra russo-polacca del 1830-31 che sancì definitivamente il controllo zarista sui territori occupati. La rivolta si inseriva nei moti rivoluzionari scoppiati in Europa tra il 1820 e il 1831, contro il controllo delle potenze assolutiste restauratesi dopo la caduta di Napoleone nel 1815

*La storia della  
Polonia  
caratterizzata da  
spartizioni a  
beneficio dei vicini*

---

\* Karolina Muti è responsabile di ricerca "Difesa e Sicurezza" IAI.

Gli esiti della Prima Guerra Mondiale portarono, da un lato, la sconfitta di due delle potenze occupanti della Polonia – l'impero austro-ungarico e la Germania – e dall'altro, il collasso della terza potenza occupante, la Russia, a seguito del fallimento bellico e della rivoluzione bolscevica scoppiata nel 1917. Si posero le basi per una riconquista dell'indipendenza polacca, indicata nei "14 punti" presentati dal presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson nel 1919 con il riconoscimento di alcuni principi, quali la sovranità, l'autodeterminazione dei

*Nel 1919 nasce il  
legame con gli USA  
come futuro garante di  
sicurezza*

popoli e la libertà degli scambi, il rispetto dei quali avrebbe dovuto essere garantito da una Società delle Nazioni. Al 13° punto veniva stabilito che "Uno Stato polacco indipendente dovrà esser costituito, comprendente i territori abitati da nazioni incontestabilmente polacche, alle quali si dovrebbe assicurare un libero accesso

al mare; l'indipendenza politica, economica e l'integrità territoriale di queste popolazioni saranno garantite da una Convenzione internazionale.<sup>73</sup>" È a quel punto che nasce il legame che vedrà gli Stati Uniti diventare garanti della sicurezza polacca e che è tutt'ora alla base della politica di difesa di Varsavia.

Questo periodo di indipendenza non dura a lungo e si conclude con la firma del Patto Ribbentrop-Molotov dell'agosto 1939, con cui la Germania nazista e l'Unione Sovietica si accordano sulla non-aggressione reciproca e sulla spartizione della Polonia. Quest'ultima viene invasa dalle forze armate del Terzo Reich il 1° settembre 1939 e da quelle sovietiche il 17 settembre. La fine del secondo conflitto mondiale nel 1945 e l'inizio della Guerra Fredda sanciscono il ritorno della Polonia integralmente sotto l'influenza sovietica, con l'instaurazione di governi "fantoccio" filo-sovietici. Ancora una volta gli Stati Uniti sono visti da Varsavia come un modello politico di libertà e autodeterminazione, capace di contrastare l'imperialismo russo (zarista prima, sovietico poi) e garantirne l'indipendenza. Nel 1980 viene costituito il sindacato autonomo dei lavoratori "Solidarność" (*Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność"*), di ispirazione anti-comunista e cattolica, che presto diventa movimento di massa e che rappresenterà un tassello fondamentale per l'intero blocco orientale e lo scioglimento del Patto di Varsavia. Quando l'Unione Sovietica crolla e la Polonia annuncia elezioni libere, il leader di Solidarnosc Lech Walesa diventa il primo presidente della Repubblica Polacca (1991-1995). La Polonia entra nella NATO nel 1999 e nell'Unione Europea nel 2004.

Da una prospettiva geopolitica/strategico-militare, la Polonia ha sofferto della propria posizione geografica incastrata tra tre potenze – l'impero russo, l'impero austro-ungarico e il Regno di Prussia – intente in un processo di espansione territoriale. Militarmente, questa espansione è stata facilitata dalle

---

<sup>73</sup> Fulvio Cammarano e Maria Serena Piretti (organizzati da), "Fonti e documenti per la storia contemporanea (1815-1954), Edizione Baiesi, 2002.

caratteristiche morfologiche del paese, in particolare dal terreno composto da vaste pianure estese dal Mar Baltico a nord ai monti Carpazi a sud. La Polonia confina con la Germania a ovest, con la Repubblica Ceca e la Slovacchia a sud, e con l'Ucraina, la Bielorussia e la Russia tramite l'exclave di Kaliningrad a 160 km dal porto di Danzica, a est. L'Oblast' di Kaliningrad, oggi una delle zone più militarizzate della Russia, è separata dalla Bielorussia dal corridoio di Suwalki (*Suwalki gap* in inglese), una striscia di terra pianeggiante di un centinaio di chilometri tra Polonia e Lituania, importante anche per le sue infrastrutture energetiche e di trasporti.<sup>74</sup> La posizione nevralgica rende il corridoio di Suwalki uno dei punti-chiave in caso di potenziale aggressione russa ai paesi baltici o alla Polonia. Lo scenario più temuto (ma non per questo il più probabile) dai polacchi e dai baltici prevede che Mosca occupi il corridoio di Suwalki da due lati – sia da Kaliningrad che dalla vicina e alleata Bielorussia.

Questo le consentirebbe di isolare i paesi baltici dal resto della NATO, creando una zona di interdizione - in gergo militare, *Anti Access/Area Denial* – grazie a sistemi navali, aerei, subacquei, missilistici antiaerei e antinave capaci di rendere la zona impenetrabile alle forze dell'Alleanza Atlantica e che Mosca ha dispiegato negli ultimi anni a Kaliningrad, inclusi missili ipersonici con capacità nucleare "Iskander". Dal corridoio di Suwalki Mosca occuperebbe rapidamente la parte orientale della Polonia, prima che le forze alleate riescano a difendere e respingere tale attacco. Alcuni esperti considerano questa area come il punto di maggiore debolezza per la NATO per via della rapidità con la quale Mosca potrebbe isolare i Baltici, ma gli ultimi sviluppi strategico-politici a seguito dell'aggressione russa all'Ucraina potrebbero cambiare strutturalmente lo scenario militare sia sul Baltico che sul fianco est.

*Il corridoio di Suwalki è  
fondamentale per la  
difesa della NATO*

---

<sup>74</sup> Domenico Vecchiarino, "Il Corridoio di Suwalki e il futuro delle tensioni Russia-Nato", in *Formiche.net*, 17 luglio 2022, <https://formiche.net/2022/07/corridoio-suwalki-russia-nato/>.

Figura 1: Il corridoio di Suwalki



Fonte: Euractive, AFP, NATO.

## 2. La Polonia nella NATO e la guerra in Ucraina

La Polonia considera l'Alleanza atlantica e, in particolare, il rapporto con gli Stati Uniti, come il perno della propria strategia di sicurezza.<sup>75</sup> Ciò si manifesta nel fortissimo atlantismo della Polonia, che negli anni passati è stato uno dei pochi paesi a spendere oltre il 2 per cento del PIL in difesa, in linea con la soglia stabilita dalla NATO. La Polonia non manca di sottolineare come la deterrenza e la difesa collettiva rappresentino la principale missione della NATO e debbano rimanere priorità assolute rispetto alle altre missioni (come la gestione delle crisi o la sicurezza cooperativa). In parallelo, Varsavia ha cercato di tessere una relazione "speciale" con Washington e assicurare il suo coinvolgimento, in primis militare, in Europa, considerandolo l'unico paese con capacità deterrente rispetto alla politica estera ostile di Mosca. L'aggressione russa all'Ucraina ha confermato le preoccupazioni della Polonia e dei baltici che da tempo ammonivano gli alleati sull'aggressività della politica estera russa.

*Il rapporto con gli  
USA è il perno della  
sicurezza polacca*

<sup>75</sup> Marcin Terlikowski, "Defence Innovation: New Models and Procurement Implications. The Polish Case", Policy Paper #73, Marzo 2022, ARES Group, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2022/03/Ares-73-Policy-Paper-DefInnov-Poland-March-2022.pdf>.

Durante il vertice NATO di Madrid di giugno 2022 è prevalso l'approccio di Varsavia che con l'attuale conflitto ha acquistato maggiore centralità. Varsavia, infatti, è uno snodo nevralgico per la sua vicinanza all'Ucraina, come dimostrato anche dall'incidente che ha coinvolto un missile ucraino caduto a Przewodów, città polacca vicina al fronte. Questa vicinanza comporta il ruolo della Polonia come *hub* logistico e principale paese di transito degli aiuti militari occidentali all'Ucraina, rendendola un possibile bersaglio di ritorsioni russe. Varsavia è già uno dei principali obiettivi di cyber-attacchi da Mosca e di campagne di disinformazione ad hoc.

Il paese ha anche accolto oltre 1,4 milioni di rifugiati ucraini<sup>76</sup>, il numero più alto tra tutti gli stati UE, pur essendo uno dei paesi meno solidali a livello europeo per quanto riguarda i piani di distribuzione dei flussi migratori provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente. Le decisioni prese nell'ultimo anno, in particolare durante il vertice di Madrid, hanno confermato la centralità della Polonia per la difesa collettiva dell'Alleanza. In primis, va menzionato l'aumento dei contingenti NATO nella regione, con il rafforzamento dei battaglioni già schierati (su base rotazionale) in Polonia, Estonia, Lituania e Lettonia. C'è poi la formazione di quattro nuovi battaglioni schierati in Slovacchia, Bulgaria (a guida italiana), Ungheria e Romania per garantire deterrenza e difesa collettiva. In terzo luogo, la NATO ha adottato un nuovo modello (*new NATO Force Model*) per il dispiegamento rapido di forze, con l'obiettivo di ottenere maggiore prontezza ("*higher readiness*"<sup>77</sup>) e scala, ovvero più unità dispiegabili più rapidamente, mossa che beneficerà la difesa territoriale della Polonia. Infine, l'adesione *in itinere* di Finlandia e Svezia all'Alleanza, trasformerà lo scenario geopolitico sul Mar Baltico e il Mare del Nord e, di conseguenza, anche sul fianco est in cui la Polonia è l'attore principale.

Già nel 2014, a seguito dell'occupazione russa della Crimea, i paesi baltici e la Polonia avevano chiesto maggiori garanzie di sicurezza all'Alleanza Atlantica, che nel 2017 aveva dispiegato quattro battaglioni multinazionali, ciascuno di circa mille unità, a rotazione continua in modo da assicurare presenza continua. I quattro battaglioni sottostanno al comando NATO tramite il quartier generale di Szczecin (*Multinational Corps Northeast Headquarters*), nella parte nord-ovest della Polonia. Inoltre, nella città di Elbląg, tra Danzica e Kaliningrad, dal 2018 è

---

<sup>76</sup> Il dato si riferisce al numero di individui che si sono registrati per ottenere protezione temporanea in Polonia fino a settembre 2022. Fonte: UNHCR e REACH, "Refugees from Ukraine in Poland. Profiling Update", 28 Novembre 2022, <https://reliefweb.int/report/poland/refugees-ukraine-poland-profiling-update-september-2022-enpl#:~:text=More%20than%207.4%20million%20refugees,number%20among%20the%20EU%20countries>.

<sup>77</sup> NATO, New NATO Force Model, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf)

operativo il quartier generale a livello di divisione responsabile della preparazione e formazione delle forze dispiegate dei battaglioni in Polonia e Lituania (*Multinational Division Northeast Headquarters*). A luglio 2022 erano presenti sul territorio polacco nel complesso circa 11600 unità delle forze alleate, mentre al 31 ottobre 2022 erano presenti circa 10000 unità americane comprendenti sia quelle schierate in ambito NATO che su base bilaterale.<sup>78</sup>

**Figura 2: NATO : il Fronte Est**



Fonte: NATO.

### 3. La politica di difesa polacca

Il Concetto di Difesa della Repubblica Polacca (*Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej*)<sup>79</sup> pubblicato nel 2017 indica la politica aggressiva della Russia e l'instabilità nel vicinato orientale come le principali minacce alla sicurezza polacca. Il documento individua la difesa territoriale e il rafforzamento delle capacità di deterrenza convenzionale come obiettivi centrali per il governo. Nelle parole del Primo Ministro Mariusz Morawiecki, la Polonia deve costruire un esercito così forte, da dissuadere il nemico attraverso la propria forza.<sup>80</sup> A

<sup>78</sup> Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, *U.S Cooperation with Poland*, Fact Sheet, 31 ottobre 2022, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-poland/#:~:text=The%20United%20States%20leads%20the,are%20on%20rotation%20in%20Poland.>

<sup>79</sup> Ministero di Difesa della Polonia, *The Defence Concept of the Republic of Poland*, Maggio 2017, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/koncepcja-obrona-krajuu>.

<sup>80</sup> "Ćwiczenia Puma-22. Morawiecki: Musimy budować armię tak silną, żeby swoja siłą odstraszała wroga", in *Polsatnews.pl*, 9 novembre 2022, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-11-09/cwiczenia-puma-22-morawiecki-musimy-budowac-armie-tak-silna-zeby-najlepiej-nie-musiala-walczyc/>.

Varsavia a novembre 2022 era inoltre in fase di approvazione una strategia di difesa.<sup>81</sup> Nell'attuale contesto europeo di insicurezza, l'implementazione di questi obiettivi ha subito un'accelerazione radicale. Nonostante non si tratti dello scenario più probabile, Varsavia teme di essere il prossimo bersaglio delle mosse espansionistiche russe e vuole dissuadere Mosca ancorando le forze americane al proprio territorio, dotandosi di sistemi d'arma all'avanguardia e raddoppiando il numero delle proprie forze armate.

Il massiccio e rapido acquisto di equipaggiamenti è diventato urgente considerando che la Polonia è tra i paesi ad aver fornito più armamenti dai propri stock all'Ucraina, tra cui più di duecento carri armati, oltre che missili anti-carro, munizioni e droni.<sup>82</sup> Nel 2021 la Polonia ha speso in difesa il 2,3 per cento del PIL con l'intenzione di raggiungere gradualmente il 2,5 nel 2030. L'aggressione russa all'Ucraina ha sconvolto queste previsioni provocando un salto di qualità nelle previsioni di spesa polacche. La legge sulla difesa della patria (*Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. obronie ojczyzny*) entrata in vigore il 21 aprile 2022, stabilisce una nuova soglia minima di spesa in difesa che viene fissata, per legge, a un minimo del 3 per cento del PIL già per il 2023.<sup>83</sup>

A questo si aggiunge parallelamente una seconda voce di spesa, sotto forma di fondo aggiuntivo extra-bilancio, pensato per accelerare l'implementazione del piano di modernizzazione delle forze armate polacche (*Plan Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych*) e destinato esclusivamente all'acquisto di nuovi sistemi d'arma. Il fondo aggiuntivo prevede lo stanziamento per il 2023 di otto miliardi di euro recuperati dal mercato finanziario.<sup>84</sup> Nel complesso, la Polonia potrebbe arrivare a spendere in difesa quasi il 4 per cento, con una spesa persino superiore in termini di PIL a quella americana e in cima alle classifiche NATO<sup>85</sup>. A luglio 2022 inoltre il leader del principale partito di governo "Prawo i Sprawiedliwość" o PiS (Diritto e Giustizia), Jarosław Kaczyński, ha dichiarato che l'obiettivo finale è spendere in Difesa il 5 per cento

*La Polonia potrebbe spendere in difesa fino a quasi il 4% di PIL*

---

<sup>81</sup> Matthew Karnitschnig e Wojciech Kość, "Meet Europe's coming military superpower: Poland", in Politico, 21 Novembre 2021, <https://www.politico.eu/article/europe-military-superpower-poland-army/>.

<sup>82</sup> "Arms for Ukraine: Who has sent what?", in France24, 1 giugno 2022, <https://www.france24.com/en/live-news/20220601-arms-for-ukraine-who-has-sent-what>.

<sup>83</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polski, Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP), *Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny*, Dz.U. 2022 poz. 655, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>.

<sup>84</sup> "European military budgets after the war in Ukraine: More cohesion or fragmentation? The Polish Case", The Ares Podcast Series, 20 dicembre 2022, <https://podcast.ausha.co/the-ares-podcast-series/european-military-budgets-after-the-war-in-ukraine-more-cohesion-or-fragmentation-the-polish-case>

<sup>85</sup> *Ibidem*

del PIL.<sup>86</sup> Kaczyński non ha specificato entro quando tale obiettivo andrebbe raggiunto, è una cifra che rimane tuttavia al momento poco realistica, almeno nel medio termine.

*La Polonia potrebbe  
arrivare a 300.000 soldati  
entro il 2035*

Attualmente, le forze armate polacche sono composte da esercito, marina, aeronautica e una forza di difesa territoriale che conta 30.000 unità. La suddetta legge prevede un aumento del personale dell'esercito da 150.000 a 300.000 unità

entro il 2035, di cui 250.000 di esercito professionale e 50.000 di forze di difesa territoriale.<sup>87</sup> Il cambio di passo si può percepire anche dal punto di vista industriale. Sebastian Chwalek, l'amministratore delegato della principale azienda di difesa polacca – Polska Grupa Zbrojeniowa (PGZ), di proprietà statale – ha annunciato che PGZ farà investimenti per circa 1,8 mld di dollari nel prossimo decennio. Questa cifra equivale a oltre il doppio delle previsioni di investimenti pre-guerra.<sup>88</sup>

PGZ ha già raddoppiato la produzione, ad esempio, di sistemi di difesa aerea portabili (MANPADS) “Piorun” nel 2022, parte dei quali destinata a Kiev, e nel 2023 prevede di aumentare la loro produzione da 600 a 1000<sup>89</sup>. L'azienda ha rifornito l'Ucraina di sistemi di artiglieria, mortai, obici, munizioni. La Polonia sta anche discutendo insieme ad altri paesi europei dell'invio in Ucraina dei più moderni carri Leopard 2<sup>90</sup> che vengono impiegati da tredici paesi Nato e che

---

<sup>86</sup> Aleksandra Krzysztozek, “Poland to spend 5% of GDP on defence”, in *Euractiv*, 18 luglio 2022, [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/poland-to-spend-5-of-gdp-on-defence/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-to-spend-5-of-gdp-on-defence/).

<sup>87</sup> Ministero di Difesa della Polonia, *Zwiększenie liczebności Wojska Polskiego*, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/zwiakszenie-liczebności-wojska-polskiego->

<sup>88</sup> Tim Martin, “European defense spending no longer a laughing matter: 2023 Preview”, in *Breaking Defense*, 29 dicembre 2022, [https://breakingdefense.com/2022/12/european-defense-spending-no-longer-a-laughing-matter-2023-preview/?utm\\_campaign=Breaking%20News&utm\\_medium=email&hsmi=239834999&hsenc=p2ANqtz-8Wp-gJ2F9JhcrIqtYmfDs8ajUjWRbBEF5eCuyf4ry1Y3yd8oHI\\_eyafFM\\_RlBqzyhcaXSJ53ksX\\_c5gqFBPyyK6f12wQ&utm\\_content=239834999&utm\\_source=hs\\_email](https://breakingdefense.com/2022/12/european-defense-spending-no-longer-a-laughing-matter-2023-preview/?utm_campaign=Breaking%20News&utm_medium=email&hsmi=239834999&hsenc=p2ANqtz-8Wp-gJ2F9JhcrIqtYmfDs8ajUjWRbBEF5eCuyf4ry1Y3yd8oHI_eyafFM_RlBqzyhcaXSJ53ksX_c5gqFBPyyK6f12wQ&utm_content=239834999&utm_source=hs_email).

<sup>89</sup> Michael Kahn, Anna Koper e Robert Muller, “Weapons industry booms as Eastern Europe arms Ukraine”, in *Reuters*, 24 novembre 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/weapons-industry-booms-eastern-europe-arms-ukraine-2022-11-24/>.

<sup>90</sup> Pagina web ufficiale del Presidente della Repubblica della Polonia, *Min. Kumoch: Sprawa przekazania na Ukrainę Leopardów jest w toku*, 9 gennaio 2023, <https://www.prezydent.pl/aktualności/biuro-polityki-miedzynarodowej/wywiady-szefa-bpm/min-kumoch-sprawa-przekazania-na-ukraine-leopardow-jest-w-toku,63003>.

l'Ucraina ha chiesto a marzo 2022<sup>91</sup>. In particolare, Varsavia e Parigi, in un raro allineamento di vedute, stanno cercando di convincere la Germania ad inviare i suoi Leopard 2 a Kiev. La Polonia è anche tra i sostenitori della recente decisione di inviare dei sistemi di difesa missilistica americani Patriot all'Ucraina, dopo aver aumentato il numero di batterie di questi stessi sistemi commissionati alla statunitense Raytheon.

L'aumento della produzione fa parte dell'ambizioso piano modernizzazione che ha visto la Polonia impegnarsi in importanti programmi di acquisto, con un'accelerazione nell'ultimo anno. Già nel gennaio 2020 il Ministro di Difesa Mariusz Blaszczak ha firmato un accordo con la Lockheed Martin per l'acquisto di 32 velivoli da combattimento F-35A Lightning II con un contratto del valore di 4,6 miliardi di dollari, con la prima consegna prevista nel 2024. A questi si è aggiunto l'ordine di 96 elicotteri d'attacco AH-64E Apache dalla franco-tedesca Boeing e recentemente (28 dicembre 2022) di due satelliti da ricognizione/osservazione fabbricati dalla Francia (Airbus France).<sup>92</sup>

La politica industriale di difesa della Polonia segue un duplice approccio. Da un lato, è parte integrante della strategia di sicurezza polacca ed è in questa chiave che va interpretata la preferenza verso gli Stati Uniti come principale fornitore di sistemi d'arma. L'ultimo di questi ha visto la sigla di un accordo per la fornitura entro la fine del 2024 di 116 carri armati di tipo M1A1 ABRAMS per l'esercito polacco, avvenuta il 4 gennaio 2022<sup>93</sup>, o l'ordine di 500 lanciatori a lungo raggio HIMARS (*High Mobility Artilley Rocket Systems*) a luglio 2022. Quest'ultimo armamento è stato definito dal Ministro di Difesa Blaszczak dall'elevato grado di "polonizzazione"<sup>94</sup>, con questo termine si intende che una parte delle componenti/tecnologie potrebbero essere prodotte in Polonia, oppure che si cercherà di avere un trasferimento tecnologico e di *know how* a beneficio dell'industria nazionale.

*La Polonia preferisce  
gli USA come  
fornitore di sistemi  
d'arma*

---

<sup>91</sup> Gustav Gressel, Rafael Loss, Jana Puglierin, "The Leopard plan: How European tanks can help Ukraine take back its territory", 9 settembre 2022, European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/article/the-leopard-plan-how-european-tanks-can-help-ukraine-take-back-its-territory/>.

<sup>92</sup> Ministero di Difesa della Polonia, *Satelite obserwacyjne wzmacnia zdolności rozpoznawcze Wojska Polskiego*, 27 dicembre 2022, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/satelite-obszerwacyjne-wzmacnia-zdolnosc-rozpoznawcze-wojska-polskiego>.

<sup>93</sup> Ministero di Difesa della Polonia, *116 czołgów Abrams M1A1 trafi na wyposażenie Wojska Polskiego*, 4 gennaio 2023, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/116-czolgow-abrams-m1a1-trafi-na-wyposazenie-wojska-polskiego>.

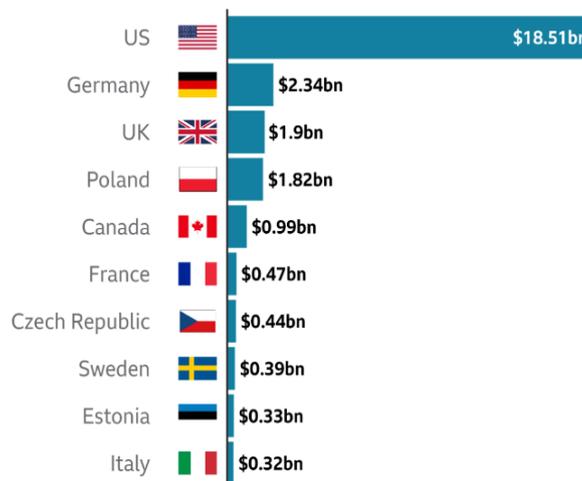
<sup>94</sup> Bartosz Glowacki, "Poland moves to buy HIMARS, capping major May modernization push", in *Breaking Defense*, 6 giugno 2022, <https://breakingdefense.com/2022/06/poland-moves-to-buy-himars-capping-major-may-modernization-push/>.

Dall'altro lato, grazie a collaborazioni internazionali, la politica industriale polacca punta molto sul trasferimento di tecnologie e lo sviluppo di *know-how* e capacità industriali proprie, privilegiando dove possibili accordi che prevedono lo sviluppo di determinate componenti in Polonia. È in quest'ottica che va letta la recente commessa da 1,75 miliardi di euro all'azienda italiana Leonardo, per il procurement di 32 elicotteri AW149, che comprende un pacchetto di supporto logistico e formazione. Il prime contractor è infatti in questo caso la controllata di Leonardo in Polonia, PZL-Świdnik, dove avverrà molto probabilmente l'assemblaggio finale.<sup>95</sup> La consegna dei primi velivoli è prevista nei primi mesi del 2023.<sup>96</sup>

**Figura 3: Principali donatori militari Ucraina**

### Largest donors of military aid to Ukraine

Commitments made by donor countries for arms and equipment, 24 Jan to 20 Nov



Figures do not include commitments related to other military purposes

Source: Kiel Institute for the World Economy, 8 Dec 2022



Fonte: Kiel Institute for the World Economy/BBC.

## 4. Conclusioni: Polonia e difesa europea

L'approccio della Polonia verso il progetto di rafforzamento della difesa europea è pertanto di riluttanza. La difesa europea è stata interpretata a Varsavia come potenzialmente capace di indebolire l'Alleanza Atlantica dato il rischio di duplicazione di strutture e capacità operative rispetto alla NATO.

<sup>95</sup> Zbigniew Lentowicz, "MON zamawia śmigłowce AW149", in *Radar.pl*, 1 luglio 2022, <https://radar.rp.pl/modernizacja-sil-zbrojnych/art36614791-mon-zamawia-smiglowce-aw149>.

<sup>96</sup> "Leonardo vince commessa in Polonia: 32 elicotteri militari per 1,75 miliardi. Airbus vende 300 aerei alla Cina", in *Il Sole 24 Ore*, 1 luglio 2022, [https://www.ilssole24ore.com/art/leonardo-commessa-polonia-32-elicotteri-militari-175-miliardi-AEeRIjB?refresh\\_ce](https://www.ilssole24ore.com/art/leonardo-commessa-polonia-32-elicotteri-militari-175-miliardi-AEeRIjB?refresh_ce).

Nonostante la Polonia partecipi attivamente a undici progetti (su 46) nell'ambito della Cooperazione strutturata e permanente dell'UE (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO)<sup>97</sup> e riconosca l'opportunità di crescita per la base tecnologica e industriale polacca rappresentata dal Fondo Europeo per la Difesa (*European Defence Fund*, EDF), la sua posizione verso il processo di integrazione della difesa europea è rimasta di scetticismo. Una difficoltà aggiuntiva è rappresentata dal fatto che il paese non possiede grandi campioni nazionali competitivi quanto quelli in Europa occidentale (come Airbus o Leonardo) sul mercato europeo e internazionale, e ha lamentato in passato un'inefficienza di questi strumenti per i paesi dell'Europa centro-orientale, che hanno un tessuto industriale fatto di piccole medie imprese e che stentano a competere.

La strategia di sicurezza nazionale pubblicata nel 2020<sup>98</sup> si concentra molto sulla cooperazione in ambito atlantico e menziona l'UE solo in relazione alla cooperazione NATO-UE su standard e mobilità militare e a uno sviluppo della politica di sicurezza e difesa europea in maniera "pragmatica".

Nello scenario industriale di difesa europeo la Polonia è ricorsa raramente a soluzioni europee. Ci sono almeno tre motivi. Il primo è dettato dalla strategia di sicurezza, per cui la preferenza verso gli Stati Uniti spiega anche la ricerca di una maggiore interoperabilità con le forze armate e con gli equipaggiamenti americani e la volontà di rafforzare il legame con Washington su vari livelli, incluso quello industriale.

Il secondo motivo è una valutazione pragmatica e di efficacia dello strumento militare, in particolare considerando il prolungarsi della guerra in Ucraina. La Polonia è tra i paesi UE che più hanno sostenuto l'Ucraina bilateralmente, fornendo 1,84 miliardi di dollari tra il 24 gennaio e il 20 novembre 2022<sup>99</sup> e posizionandosi seconda dopo la Germania per supporto militare, umanitario e finanziario in termini assoluti.

---

<sup>97</sup> "Polska obecność w europejskich projektach zbrojeniowych", in *Polska Zbrojna*, 15 aprile 2021, <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/34061?t=Polska-obecnosc-w-europejskich-projektach-zbrojeniowych#:~:text=Je%C5%9Bl%20chodzi%20o%20PESCO%2C%20to,projekt%C3%B3w%20realizowanych%20w%20ramach%20PESCO>.

<sup>98</sup> Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polski* (Strategia della sicurezza nazionale della Polonia), 2020, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf).

<sup>99</sup> Kiel Institute for the World Economy, *Ukraine Support Tracker*, ultimo aggiornamento: 7 dicembre 2022, <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>.

Questo contributo corrisponde allo 0,75 percento del PIL polacco, in terza posizione nell'UE dopo Estonia e Lettonia. Questi aiuti hanno determinato tuttavia anche delle lacune di approvvigionamenti militari negli stock che il governo vuole colmare. Per questo Varsavia preferisce scegliere pragmaticamente chi è in grado di consegnare i sistemi in tempi più rapidi e a costi contenuti, e questa è stata una delle ragioni dietro gli ingenti programmi commissionati alla Corea del Sud. Tra questi, mille carri armati di tipo K2, con la prima consegna avvenuta il 6 dicembre 2022, e 672 obici K9 *Thunder*.<sup>100</sup> Il terzo fattore che contribuisce a spiegare la riluttanza polacca a investire nella difesa europea è politico e riguarda le tensioni tra Bruxelles e Varsavia sullo stato di diritto in Polonia. Jarosław Kaczyński, ha dichiarato che Varsavia è pronta a comprare sistemi d'arma da paesi europei, ma questi dovrebbero prima smettere di “fare la guerra alla Polonia”<sup>101</sup> cioè mettere da parte le preoccupazioni riguardo all'arretramento dello stato di diritto in Polonia che in passato ha portato anche ad aprire le procedure ex art. 7 TUE che possono portare all'adozione di sanzioni (in seno al Consiglio dell'UE l'Ungheria voterebbe contro).<sup>102</sup>

Nel complesso, il paese si è impegnato in programmi di acquisti molto ambiziosi e costosi. Ugualmente ambiziosa e non di semplice implementazione è la riforma dell'esercito che vedrà raddoppiare gli effettivi. Varsavia ha incentivi forti, legati in primis al contesto di sicurezza in rapido peggioramento. Tuttavia, le elezioni politiche previste in autunno potrebbero portare al governo l'opposizione per la prima volta in otto anni e non è da escludere che alcuni dei programmi di procurement verranno ridimensionati o rallentati.

In ottica futura, dalle recenti scelte fatte sulle acquisizioni, la Polonia sembrerebbe procedere con politiche di difesa e di procurement che non considerano l'esigenza di consolidamento dell'industria di difesa europea. Non aiutano in tal senso le continue tensioni con le istituzioni europee su temi come lo stato di diritto. Nonostante il salto di qualità nella difesa e un ampio potenziale di spesa, Varsavia ha eroso gran parte del proprio capitale politico in ambito UE nel braccio di ferro con Bruxelles, dai veti al fondo per la ripresa post-Covid alle rivendicazioni di riparazioni di guerra dalla Germania. Se il prossimo governo

---

<sup>100</sup> Ministero di Difesa della Polonia, *Koreański sprzęt wojskowy już w Polsce*, 6 dicembre 2022, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/koreański-sprzet-wojskowy-juz-w-polsce>.

<sup>101</sup> Testo originale: “*Jesteśmy gotowi kupować broń w innych państwach UE, jeśli te państwa zaniechają prowadzenia z nami wojny. Jesteśmy gotowi dawać zamówienia i pieniądze, ale nie w sytuacji, w której nam się wmania, że w Polsce nie ma praworządności*”, Fonte: “Prezes PiS: Możemy kupować broń w państwach UE, jeśli zaniechają prowadzenia z nami wojny”, in *TVP.info*, 13 novembre 2022, <https://www.tvp.info/64497660/prezes-pis-jaroslaw-kaczynski-mozemy-kupowac-bron-w-panstwach-ue-jesli-zaniechaja-one-prowadzenia-z-nami-wojny>.

<sup>102</sup> Matthew Karnitschnig e Wojciech Kość, “Meet Europe’s coming military superpower: Poland”, in *Politico*, 21 novembre 2021, <https://www.politico.eu/article/europe-military-superpower-poland-army/>.

non si impegnerà a tessere una relazione più costruttiva con Bruxelles e con gli altri europei, ne risentirà il suo potenziale di crescita e quindi la sicurezza stessa della Polonia.

### **Bibliografia (Per approfondire)**

Terlikowski Marcin, "Defence and Industrial Policy in Poland: Drivers and Influence", Policy Papers #18, luglio 2017, Ares Group, [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/07/Ares\\_Defence\\_Industrial\\_Policy\\_in\\_Poland\\_July\\_2017.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/07/Ares_Defence_Industrial_Policy_in_Poland_July_2017.pdf)

Muti Karolina, "Charting a new course: How Poland can contribute to European defence", 28 aprile 2021, ECFR Commentary, European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu/article/charting-a-new-course-how-poland-can-contribute-to-european-defence/>

Muti Karolina "Poland: The Missing Link in European Defence", IAI Commentary n.18, 21 settembre 2018, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/poland-missing-link-european-defence>

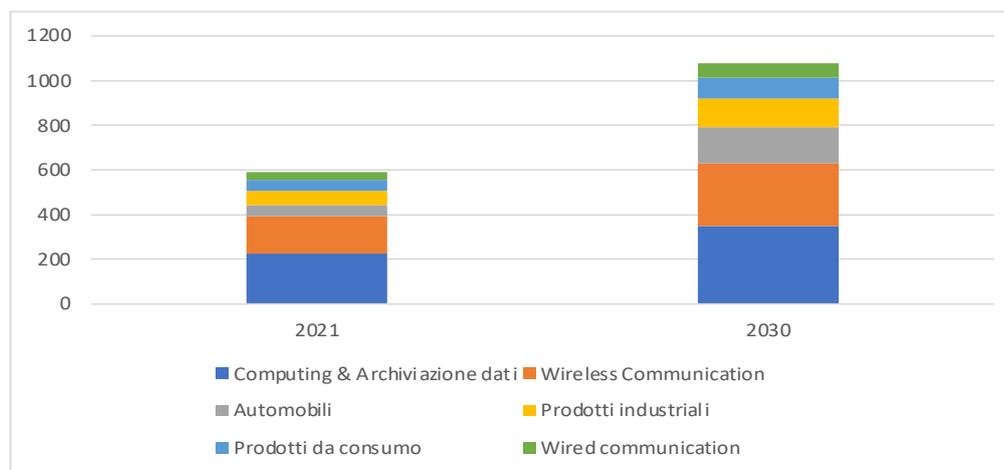


# La partita geostrategica dei semiconduttori: la disarmonica cooperazione UE-USA

di Nicola Bilotta \*

L'economia globale è costruita sui semiconduttori (o chip)<sup>103</sup> i componenti essenziali per il funzionamento di sistemi elettronici e conseguentemente di molti comparti industriali, incluso quello dell'industria della difesa.<sup>104</sup> La progressiva dipendenza dai semiconduttori riflette una tendenza inarrestabile che, nel prossimo futuro, vedrà la domanda crescere esponenzialmente, spinta principalmente dalle richieste del settore automobilistico – soprattutto per i veicoli elettrici, delle tecnologie di computing e di archiviazione dati, e del settore delle comunicazioni wireless (cfr. figura 1)

**Figura 1: Domanda per semiconduttori per comparto industriale (in miliardi di dollari)**



Fonte: <https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-semiconductor-decade-a-trillion-dollar-industry>

\* Nicola Bilotta, Responsabile di Ricerca del Programma Multilateralismo e Global Governance dello IAI.

<sup>103</sup> I semiconduttori includono sette macro-categorie di prodotti: *memory, logic, micro, analog, optoelectronics, discrete* e *sensors*.

<sup>104</sup> Sujai Shivakumar e Charles W. Wessner, 'Semiconductors and National Defense: What Are the Stakes?', *Commentary CSIS*, 8 giugno 2022, <https://www.csis.org/analysis/semiconductors-and-national-defense-what-are-stakes>

Si stima che il mercato dei semiconduttori abbia raggiunto circa 600 miliardi di dollari nel 2021, e si prevede che entro il 2030 raggiungerà mille miliardi di dollari – con tassi di crescita annuale tra il 6 e l'8 percento.<sup>105</sup> Standard & Poor's, la società di *rating*, ha previsto la costruzione soltanto nel biennio 2021-22 di ben 29 centri di produzione di semiconduttori, di cui otto in Cina e a Taiwan, per far fronte alla crescente domanda di chip. Standard & Poor's stima che verranno rese operative più di duecento nuove fabbriche entro il 2026.<sup>106</sup>

È importante notare come oggi l'offerta non riesca a soddisfare la domanda, sollevando seri interrogativi sulla capacità del mercato produttivo di soddisfare tendenze di crescita di questa portata. La pandemia di Covid-19 ha repentinamente cambiato le logiche produttive dell'industria dei semiconduttori. Se nella prima fase della pandemia il comparto automobilistico ha rallentato la domanda di chip, gli estesi lockdown imposti a livello globale hanno stimolato il mercato di prodotti e servizi digitali di consumo. Per far fronte all'espansione di questo mercato, la filiera produttiva ha risposto con una richiesta maggiore di chip, mettendo sotto pressione l'offerta.<sup>107</sup> A questo si aggiunge il fatto che i lockdown hanno colpito direttamente le aziende di semiconduttori che, per alcuni periodi, hanno dovuto interrompere del tutto la produzione, accumulando ritardi strutturali nelle consegne. A seguito degli allentamenti delle misure restrittive da Covid-19, anche l'industria automobilistica ha ripreso la domanda di mercato inserendosi nella competizione per l'approvvigionamento dei chip, facendo impennare ulteriormente la richiesta, anche a seguito delle politiche governative espansive.

Nonostante lo shock congiunturale causato dalla pandemia, le catene della produzione di chip hanno vulnerabilità strutturali che hanno contribuito alla carenza generale di chip.<sup>108</sup> È stato stimato che, prima di arrivare al consumatore finale, un chip passi attraverso settanta confini nazionali.<sup>109</sup> La trasformazione tecnologica corre più rapidamente della capacità produttiva. La diversificazione

---

<sup>105</sup> Ondrej Burkacky, Nikolaus Lehmann e Julia Dragon, 'The semiconductor decade: A trillion-dollar industry', *McKinsey*, 1 aprile 2022, <https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-semiconductor-decade-a-trillion-dollar-industry>

<sup>106</sup> Max Tammy, 'Understanding the Current Global Semiconductor Shortage, Preparing for the Future', *S&P Global*, 19 agosto 2022, <https://www.spglobal.com/engineering/en/research-analysis/understanding-the-current-global-semiconductor-shortage.html>

<sup>107</sup> *Ibidem*

<sup>108</sup> 'Supply Chain Issues and Autos: When Will the Chip Shortage End?', *JP Morgan Research*, 11 agosto 2022, <https://www.jpmorgan.com/insights/research/supply-chain-chip-shortage>

<sup>109</sup> 'Globality and Complexity of the Semiconductor Ecosystem', *Accenture*, 2020, [https://www.accenture.com/\\_acnmedia/PDF-119/Accenture-Globality-Semiconductor-Industry.pdf](https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-119/Accenture-Globality-Semiconductor-Industry.pdf)

della domanda di tipologia di semiconduttori richiederà un adattamento produttivo che soddisfi i differenti requisiti tecnici di cui i diversi comportamenti industriali necessitano, incrementando le criticità nell'attuale filiera produttiva.

## 1. Perché i semiconduttori sono una partita geostrategica

La competizione economica globale è sempre di più una sfida tecnologica. Dal momento che i semiconduttori sono la componente vitale per la trasformazione tecnologica dell'economia e che in questo momento faticano a soddisfare la domanda a causa delle vulnerabilità delle catene produttive globali, design, ricerca e produzione di chips diventano automaticamente una partita geostrategica.

*I chip sono componenti fondamentali dei sistemi elettronici*

La prima criticità strategica è che la catena del valore dei semiconduttori è altamente concentrata ma, allo stesso tempo, è anche frammentata, con pochi paesi che mantengono una leadership in alcuni segmenti specifici (cfr. figura 2). Gli Stati Uniti sono i leader globali nel design di semiconduttori. Ad esempio, possiedono circa l'85 per cento degli *electronic design automation* (EDA),<sup>110</sup> necessari soprattutto per il design dei chip più avanzati. Dominanti sul design, gli Stati Uniti hanno perso enorme tutto il vantaggio sul fronte della produzione. Ancora negli anni '90 gli Stati Uniti producevano circa il 37 per cento dei semiconduttori venduti sui mercati globali, mentre oggi la percentuale è meno del 10 per cento.<sup>111</sup> È invece Taiwan il leader globale nella fabbricazione dei semiconduttori, soprattutto dei chip più avanzati di cui ne produce il 92 per cento a livello globale.<sup>112</sup> Il mercato dei macchinari necessari per la manifattura di semiconduttori, invece, è controllato al 40 per cento da tre aziende statunitensi.<sup>113</sup>

---

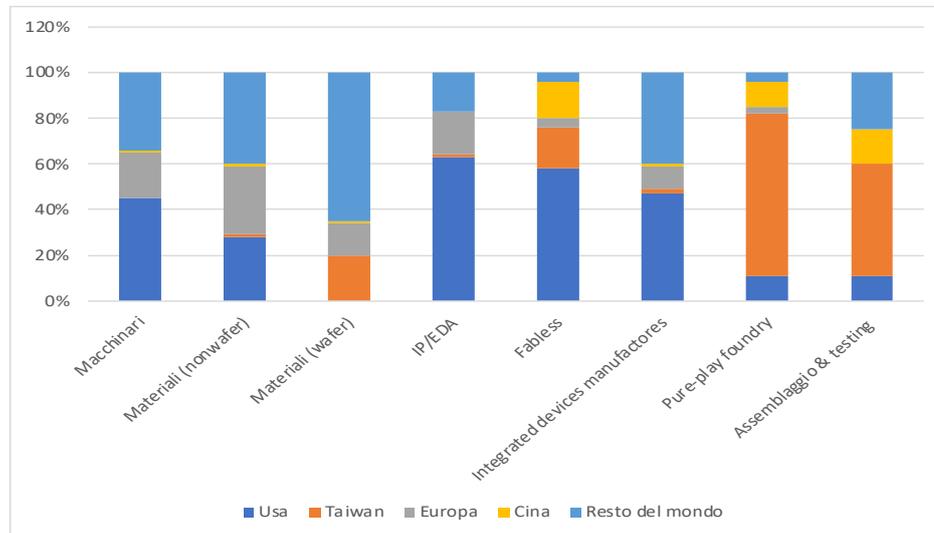
<sup>110</sup> Categoria di strumenti per progettare e produrre sistemi elettronici, dai circuiti stampati ai circuiti integrati

<sup>111</sup> Graham Allison Kevin Klyman Karina Barbesino Hugo Yen, 'The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.', Belfer Center Paper, dicembre 2021, [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatTechRivalry\\_ChinavsUS\\_211207.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatTechRivalry_ChinavsUS_211207.pdf)

<sup>112</sup> "Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth: 100-day review under Executive Order 14017", White House, 2021. <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>

<sup>113</sup> Chad P. Bown, 'How Trump's export curbs on semiconductors and equipment hurt the US technology sector', *PIIE – Trend and Investment Policy Watch*, 21 settembre 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/how-trumps-export-curbs-semiconductors-and-equipment-hurt>

**Fig. 2: Vendite in base all'headquarter dell'azienda (in percentuale nel 2018)**



Fonte: [Ondrej Burkacky, Nikolaus Lehmann e Julia Dragon, The semiconductor decade: A trillion-dollar industry, McKinsey, 1 aprile 2022, https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-semiconductor-decade-a-trillion-dollar-industry](https://www.mckinsey.com/industries/semiconductors/our-insights/the-semiconductor-decade-a-trillion-dollar-industry)

A complicare il quadro c'è l'approvvigionamento delle materie prime necessarie alla fabbricazione. Per esempio, la Cina ha il 68 per cento del mercato di silicene e il 97 per cento del gallio mondiale.<sup>114</sup> Si pensa inoltre che Pechino possieda l'89 per cento delle terre rare necessarie per la produzione di semiconduttori.<sup>115</sup>

Oltre alle specializzazioni nazionali nelle diverse fasi produttive dei semiconduttori, bisogna considerare che esiste anche un'alta concentrazione industriale privata. La manifattura dei chip più avanzati è estremamente complessa e ad alta intensità di capitale. Per costruire una fabbrica in grado di produrre gli ultimi modelli di chip è necessario un investimento da 13 miliardi di euro.<sup>116</sup> L'alta specializzazione della catena produttiva e gli alti costi di entrata

<sup>114</sup> "Semiconductors and the U.S.-China Innovation Race. Geopolitics of the supply chain and the central role of Taiwan", *Foreign Policy*, 16 febbraio 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/02/16/semiconductors-us-china-taiwan-technology-innovation-competition/>

<sup>115</sup> "U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council 16 May 2022", 16 maggio 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf>

<sup>116</sup> Andrea Ciani e Michela Nardo, "The position of the EU in the semiconductor value chain: evidence on trade, foreign acquisitions, and ownership", JRC Technical

rappresentano una barriera competitiva enorme che incentiva la concentrazione del mercato.<sup>117</sup> Per esempio, i chip più avanzati da 7 nanometri (nm, un milionesimo di metro) sono prodotti solo da due compagnie, la sudcoreana Samsung e la taiwanese TSMC<sup>118</sup> mentre la manifattura dell'ultimo modello di macchinari di litografia a ultravioletti estrema, necessari alla fabbricazione dei chip, è monopolio dell'olandese ASML. Il vantaggio accumulato da ASML è considerevole, visto che gli esperti ritengono siano necessari non meno di dieci anni prima che un'altra azienda possa competere con la compagnia olandese sul mercato della fotolitografica.<sup>119</sup>

Le grandi multinazionali tecnologiche giocheranno un ruolo sempre più importante nel settore dei semiconduttori con ripercussioni strategiche lungo la

*Le grandi multinazionali tecnologiche giocheranno un ruolo sempre più importante nel settore*

catena del valore. Molti giganti tecnologici hanno annunciato l'intenzione di internalizzare alcune fasi produttive dei chip, puntando soprattutto sulla ricerca e il design piuttosto che sulla manifattura. Ad esempio, da novembre 2020 Apple ha iniziato a sostituire i processori Intel con processori di propria fattura sugli iMac e gli iPad. Anche

la cinese Baidu ha lanciato recentemente i propri chip, denominati "Kunlun 2", progettati per supportare una maggiore capacità di analisi e calcolo. Questa tendenza coinvolge un gran numero di giganti tecnologici che hanno già lanciato o stanno progettando simili iniziative come Google, Meta o Tesla.<sup>120</sup>

Questa strategia è motivata non solo dalla carenza globale di chip o dalla vulnerabilità dell'attuale filiera produttiva, ma risponde ad un'esigenza sempre più pressante di disponibilità di chip con requisiti specifici per differenti applicazioni. Il *custom-designed* dei chip, ovvero la produzione di chip su base di ordini specifici dell'acquirente, permetterebbe ai giganti tecnologici di sfruttare la potenzialità dei chip di ultima generazione ottimizzando l'interazione tra hardware e software e, allo stesso tempo, di ammortizzare i costi lungo la catena

---

Paper, 2022, <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2022-04/JRC129035.pdf>

<sup>117</sup> *Ibidem*

<sup>118</sup> *Ibidem*

<sup>119</sup> Katie Tarasov, 'ASML is the only company making the \$200 million machines needed to print every advanced microchip. Here's an inside look', *CNBC News*, 23 marzo 2022, <https://www.cnbc.com/2022/03/23/inside-asml-the-company-advanced-chipmakers-use-for-euv-lithography.html>

<sup>120</sup> Sam Sheard, 'Tech giants are rushing to develop their own chips — here's why', *CNBC News*, 6 settembre 2021, <https://www.cnbc.com/2021/09/06/why-tesla-apple-google-and-facebook-are-designing-their-own-chips.html>

del valore. Questa tendenza potrebbe avere ripercussioni sulla partita geostrategica sul futuro dei semiconduttori.

Va tuttavia considerato che nessun paese è al momento autonomo nella catena del valore dei semiconduttori. È invece vero che, nonostante la forte frammentazione del mercato, esistono importanti nodi di dipendenza.

**Figura 3: Catena del valore dei semiconduttori**



Fonte: “Globality and Complexity of the Semiconductor Ecosystem”, Accenture, 2020, p.7 <https://www.accenture.com/acnmedia/PDF-119/Accenture-Globality-Semiconductor-Industry.pdf>

L'importanza geostrategica dei semiconduttori ha spinto i governi del mondo ad adottare piani di sussidi e investimenti per rafforzare la produzione interna e raggiungere obiettivi di autonomia strategica nazionale attuati su diversa scala. La Cina è stata la prima grande potenza a capire la centralità dei chip per il futuro dell'economia digitale. Nel 2014 Pechino ha lanciato il *National Integrated Circuit Industry Investment Fund*. Promosso dal ministero delle finanze, dalla China Development Bank e da altre aziende statali, ha un capitale iniziale di 22 miliardi di dollari (138.7 miliardi di Yuan) per investimenti nel design e produzione di semiconduttori. Nel 2019 ha ricevuto ulteriori fondi per 32 miliardi di dollari (204 miliardi di Yuan). A ciò vanno aggiunte altre iniziative governative che hanno permesso la creazione di numerosi fondi locali che, secondo alcune stime, hanno permesso di allocare più di 47 miliardi di dollari (300 miliardi di Yuan) per investimenti nel settore.<sup>121</sup>

Le politiche governative hanno permesso alla Cina di rafforzare rapidamente l'industria domestica di chip. Secondo alcuni esperti, sia in termini di design che

<sup>121</sup> Wei Shen, 'Where China is investing in semiconductors, in charts', *Tech Node*, 4 Marzo 2021, <https://technode.com/2021/03/04/where-china-is-investing-in-semiconductors-in-charts/>

di capacità produttiva, Pechino è indietro solo di cinque anni rispetto ai leaders globali.<sup>122</sup> Nel quattordicesimo piano quinquennale (2021-2025) il governo cinese ha dichiarato l'ambizione per una maggiore produzione interna dei semiconduttori per raggiungere l'autonomia tecnologica. La *Semiconductor Industry Association*<sup>123</sup> prevede che entro i prossimi dieci anni la Cina diventerà il maggiore produttore globale di semiconduttori, con una quota di mercato pari al 24 per cento.<sup>124</sup>

*L'UE punta a ridurre la dipendenza dall'estero sui chip*

Anche l'Unione Europea (UE) riconosce l'importanza geostrategica dei semiconduttori. Nel febbraio 2022 la Commissione Europea ha proposto l'*European Chips Act*, che potrebbe entrare in vigore nella prima metà del 2023. La legge mira a raddoppiare la quota europea della capacità di produzione mondiale, in termini di valore, dall'attuale 10 per cento al 20 per cento per il 2030. Per far fronte agli ambiziosi obiettivi fissati dall'*European Chips Act*, l'UE dovrebbe mobilitare fino a quindici miliardi di euro, tra investimenti pubblici e privati, che andranno a sommarsi ad altri trenta miliardi stanziati da altri programmi europei - come il Next Generation EU o Horizon Europe - per incentivare la ricerca e manifattura di semiconduttori.

Lo *European Chips Act* ha stabilito due importanti concetti per definire le condizioni secondo le quali possono essere erogati finanziamenti pubblici per nuovi impianti in Europa. Il primo è il concetto di impianti *first of its kind*, ovvero "primo del suo genere", che serve a indicare strutture in grado di far progredire la capacità europea in termini produttivi o tecnologici. Il secondo concetto chiave è il "*funding gap*", ovvero il gap in termini di finanziamenti. Per ottenere l'approvazione di un finanziamento pubblico, il governo di un paese membro UE deve dimostrare che il progetto non sarebbe attuabile, perché non redditizio, senza l'intervento pubblico. L'obiettivo è coniugare l'esigenza di allocare aiuti di stato in un settore strategico senza però alterare il regime concorrenziale che regola il mercato unico dell'UE. Uno dei rischi dello *European Chips Act* è che favorisca i paesi membri più ricchi che potranno sovvenzionare gli ingenti

---

<sup>122</sup> Josh Ye, 'TSMC Founder Morris Chang Says China's Semiconductor Industry Still Five Years Behind Despite Decades of Subsidies', *South China Morning Post*, 22 aprile 2021, <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3130628/tsmc-founder-morris-chang-says-chinas-semiconductor-industry-still>

<sup>123</sup> La Semiconductor Industry Association (SIA) è un'associazione di categoria e un gruppo di lobbying, con sede a Washington, DC, fondata nel 1977 che rappresenta l'industria dei semiconduttori degli Stati Uniti.

<sup>124</sup> Graham Allison Kevin Klyman Karina Barbesino Hugo Yen, 'The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.', Belfer Center Paper, dicembre 2021, [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatTechRivalry\\_ChinavsUS\\_211207.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/GreatTechRivalry_ChinavsUS_211207.pdf)

investimenti richiesti per dei nuovi impianti. Per mitigare potenziali distorsioni interne, il quadro giuridico pone come requisito che i nuovi impianti debbano produrre effetti - i cosiddetti “*spillover effects*”- su tutta la catena del valore dei semiconduttori europei.

L’ambizione del piano è di ridurre la dipendenza dell’UE dall’importazione di semiconduttori dai leader mondiali asiatici e statunitensi. Per esempio, l’UE importa circa più del 60 per cento di diodi e *transistors* dalla Cina e il 20 per cento dei circuiti elettronici integrati da Taiwan, il 12 per cento dalla Cina e poco meno del 10 per cento dagli USA.<sup>125</sup> Anche l’UE rappresenta un nodo strategico nella catena di produzione mondiale di semiconduttori nell’export di macchinari per la manifattura di semiconduttori come la già citata ASML, ASM (olandese anch’essa) e le tedesche Rhode & Schwarz e Trumpf. Circa il 30 per cento dei macchinari prodotti in Europa viene venduta a Taiwan, il 25 per cento alla Corea del Sud e il 10 per cento alla Cina.<sup>126</sup>

Infine, anche il governo degli Stati Uniti di recente ha adottato massicci piani di sostegno all’industria nazionale dei chip. Il *CHIPS and Science Act*, approvato con voto bipartisan in Congresso e in vigore da agosto 2022, l’amministrazione Biden ha promosso un piano di investimenti pubblici per rilanciare la leadership globale degli USA nella capacità produttiva di semiconduttori. Negli ultimi anni le aziende americane leader del settore, come Qualcomm e Nvidia, hanno delocalizzato la fase produttiva di chip in paesi terzi, principalmente Taiwan, rendendo gli USA fortemente dipendenti dall’estero. L’obiettivo del piano è di riportare parte della manifattura di chip su suolo americano con lo stanziamento di 39 miliardi di dollari di incentivi alla produzione – tra cui si prevede anche il 25 per cento di credito d’imposta per le spese di capitale per le attrezzature per la produzione di semiconduttori. Il resto dei 13 miliardi di dollari, invece, è allocato per ricerca & sviluppo e la formazione di forza lavoro per mantenere e rafforzare la leadership nel design dei semiconduttori. L’ambizione dell’amministrazione Biden è di riportare l’intero processo produttivo – dalla ricerca alla fabbricazione – all’interno dei confini nazionali.

## **2. Gli Usa, l’UE e i semiconduttori: una cooperazione disarmonica**

La cooperazione transatlantica nel campo dei semiconduttori è problematica, oltre che confusa. La differente visione di un modello di sviluppo digitale delle due sponde dell’Atlantico ha creato fratture, dalle recenti tensioni sul tema di

---

<sup>125</sup> Andrea Ciani e Michela Nardo, ‘The position of the EU in the semiconductor value chain: evidence on trade, foreign acquisitions, and ownership’, JRC Technical Paper, 2022, <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2022-04/JRC129035.pdf>

<sup>126</sup> Ibidem

una imposta digitale (superata poi dall'accordo sull'imposta minima globale) alla mancata equivalenza degli standard regolamentari sui dati.

Tuttavia, le tensioni commerciali tra gli USA e la Cina e la guerra in Ucraina stanno spingendo Washington e Bruxelles a rinvigorire la cooperazione in risposta alla crescente competizione multipolare. Nel campo del digitale e delle tecnologie, la prima mossa significativa è stata la creazione del Consiglio USA-UE per il Commercio e la Tecnologia (*EU-US Trade and Technology Council*, TTC) nel 2021 da parte dell'amministrazione Biden e della Commissione Europea. Il TTC è stato accolto con grande entusiasmo come un'opportunità di rilanciare la cooperazione transatlantica su temi di assoluta centralità strategica. Bisogna tuttavia chiarire che il TTC non ha l'obiettivo di stabilire un accordo commerciale di libero scambio, bensì di incentivare un dialogo continuo tra le due sponde dell'Atlantico per sviluppare un confronto sulle sfide comuni e proporre azioni e risposte coordinate.

La prima sfida del TTC è stata cercare di coordinare maggiormente le restrizioni e i controlli sulle esportazioni promosse unilateralmente dagli USA contro l'industria tecnologica civile e militare cinese per rallentare lo sviluppo. In questo contesto, i semiconduttori sono una pedina cruciale in una più ampia partita.

*La cooperazione  
transatlantica nel settore  
resta complicata*

Nel 2018 l'amministrazione Trump aveva iniziato a imporre restrizioni sulla vendita di semiconduttori e di macchinari in cui fossero presenti design o produzione USA ad alcune, selezionate aziende cinesi, in particolare i giganti delle telecomunicazioni

Huawei e ZTE. La restrizione è stata applicata anche verso aziende produttrici di paesi terzi – tra cui alleati come Taiwan o Corea del Sud –, nel caso in cui la manifattura fosse stata destinata a Huawei.<sup>127</sup> Con Biden questo tipo di restrizioni hanno assunto dimensione sistemica.

A ottobre 2022, il governo USA ha introdotto una nuova serie di rigidissimi controlli sull'esportazione in Cina di semiconduttori avanzati con design o produzione USA. In sostanza, l'amministrazione Biden intende rallentare lo sviluppo del mercato cinese dei chip avanzati per mezzo di una manipolazione del mercato, la cui efficacia aumenta quanto più è condivisa da altri stati. Pertanto, gli USA stanno facendo pressione sugli alleati europei perché seguano la stessa linea. L'amministrazione Biden ha deciso di introdurre i controlli

---

<sup>127</sup> Chad P. Bown, 'How Trump's export curbs on semiconductors and equipment hurt the US technology sector', *PIIE – Trend and Investment Policy Watch*, 28 settembre 2020, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/how-trumps-export-curbs-semiconductors-and-equipment-hurt>

all'esportazione nonostante USA e UE avessero concordato, durante la ministeriale del TTC di maggio 2022, di coordinare eventuali politiche distorsive del mercato per evitare effetti collaterali.

Dato che alcune aziende europee sono leader mondiali nella produzione dei macchinari per la manifattura di semiconduttori, il coordinamento transatlantico è fondamentale per rendere le restrizioni efficaci. Per esempio, l'olandese ASML è l'unica azienda al mondo che produce macchinari fondamentali per la manifattura di chip di ultima generazione. Già nel 2019 la pressione della Casa Bianca ha spinto il governo olandese a imporre a ASML di non vendere questi ultimi modelli di macchinari alla Cina. Con le recenti restrizioni, ASML dovrebbe interrompere pure l'esportazione di vecchi modelli verso il mercato cinese con potenziali ripercussioni commerciali.

L'introduzione di restrizioni unilaterali sempre più stringenti non incontra pertanto generale favore in Europa, il cui comparto industriale è fortemente esposto verso il mercato cinese. Non a caso alcuni amministratori delegati di importanti aziende tedesche hanno recentemente firmato una lettera al Cancelliere Olaf Scholz chiedendo di non bloccare i rapporti commerciali con Pechino.<sup>128</sup> Liesje Schreinemacher, ministro del commercio dei Paesi Bassi, ha dichiarato che il governo olandese non intende seguire alla lettera tutte le restrizioni volute dagli USA e che accorderà priorità all'interesse nazionale del suo paese. La Commissione Europea condivide i dubbi su un *decoupling* (uno "svincolamento") totale dal mercato cinese e preferisce un approccio che tuteli, prima di tutto, gli interessi strategici europei.<sup>129</sup>

Oltre ai controlli sulle esportazioni, un'altra priorità nell'agenda transatlantica riguarda il maggior coordinamento sulle politiche industriali sui semiconduttori.

Alla ministeriale del TTC di maggio 2022, gli USA e l'UE hanno concordato una serie di principi per costruire un sistema di allarme rapido per le interruzioni della catena del valore dei semiconduttori e di condivisione di informazioni per coordinare non solo i controlli sulle esportazioni, ma anche le politiche di sussidi pubblici. Dopo aver lanciato un progetto pilota di due mesi, che consisteva in incontri ogni due settimane tra le agenzie governative USA e la Commissione

---

<sup>128</sup> Martin Hesse, Michael Sauga e Marcel Rosenbach, 'Significant Trans-Atlantic Divides Emerge in Global Chip War', *Der Spiegel*, 2 dicembre 2022, [https://www.spiegel.de/international/business/friends-or-frenemies-significant-trans-atlantic-divides-emerge-in-global-chip-war-a-07691dcb-b705-43f7-90f7-132c72e6a836?mc\\_cid=ec7857c35c&mc\\_eid=5323acf69e](https://www.spiegel.de/international/business/friends-or-frenemies-significant-trans-atlantic-divides-emerge-in-global-chip-war-a-07691dcb-b705-43f7-90f7-132c72e6a836?mc_cid=ec7857c35c&mc_eid=5323acf69e)

<sup>129</sup> Charles Lichfield e Georg Riekeles, 'How the EU and the US should overcome their trade and supply chain disputes', *New Atlanticist Policy Memo*, *Atlantic Council*, 2 dicembre 2022, [https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/policy-memo-how-the-eu-and-us-should-overcome-their-trade-and-supply-chain-disputes/?mc\\_cid=ec7857c35c&mc\\_eid=5323acf69e](https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/policy-memo-how-the-eu-and-us-should-overcome-their-trade-and-supply-chain-disputes/?mc_cid=ec7857c35c&mc_eid=5323acf69e)

Europea,<sup>130</sup> durante la terza ministeriale del TTC di dicembre 2022 è stata annunciata l'intenzione di istituire formalmente un meccanismo di allarme rapido. Tuttavia, mancano ancora le specifiche sulle modalità e funzioni di questa nuova forma di cooperazione.<sup>131</sup>

La dichiarazione finale della terza ministeriale del TTC contiene anche un riferimento alla volontà di incrementare trasparenza il coordinamento sulle politiche pubbliche a supporto dell'industria dei semiconduttori. Gli obiettivi, così come l'applicazione, rimangono però vaghi. Non sembra esserci infatti una strategia condivisa e complementare per massimizzare i piani di investimenti. Il rischio che gli USA e l'UE cadano in una competizione al ribasso sui sussidi piuttosto che sviluppare una sinergia virtuosa è anche testimoniata dal recente *Inflation Reduction Act*, adottato lo scorso agosto dal Congresso USA, che nonostante il nome è essenzialmente un gigantesco piano di investimento in tecnologie verdi le cui disposizioni discriminano la competizione europea, creando rischi di frammentazione.<sup>132</sup>

*L'Inflation Reduction Act crea tensioni anche sul fronte dei chip*

Le ambizioni di cooperazione sui semiconduttori si scontrano quindi con un quadro di rapporti commerciali transatlantici tesi che hanno portato ad un'intensificazione di barriere commerciali reciproche. Se gli USA e l'UE non iniziano seriamente a discutere di una nuova agenda di politica commerciale, ogni sforzo sui chip è destinato a produrre risultati insoddisfacenti.<sup>133</sup> Manca, tuttavia, la volontà politica di sviluppare una visione industriale condivisa. Come suggerito dall'esperto Tyson Barker, per fare un salto di qualità nella cooperazione operativa sui semiconduttori si potrebbe stabilire un consorzio transatlantico per sviluppare una catena produttiva di tutte le fasi di chip in Europa. L'UE potrebbe finanziare un investimento iniziale attraverso i fondi del

---

<sup>130</sup> U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council 16 maggio 2022 Paris-Saclay, France <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf>

<sup>131</sup> EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council, 5 dicembre 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_7516](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_7516)

<sup>132</sup> Sujai Shivakumar e Charles Wessner, 'Opportunities and Pitfalls for U.S.-EU Collaboration on Semiconductor Value Chain Resilience', *Commentary, Center for Strategic and International Studies*, 7 luglio 2022, <https://www.csis.org/analysis/opportunities-and-pitfalls-us-eu-collaboration-semiconductor-value-chain-resilience>

<sup>133</sup> Marianne Schneider-Petsinger, 'Strengthening US-EU Cooperation on Trade and Technology'. London: Chatham House, 8 dicembre 2022. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-12/2022-12-08-us-eu-trade-and-tech-cooperation-schneider-petsinger.pdf>

Next Generation EU.<sup>134</sup> Oppure, come proposto dagli accademici americani Dan Hamilton and Joseph Quinlan, si potrebbero sviluppare delle sinergie tra la US National Science Foundation e il Programma Horizon Europe, due grandi iniziative a sostegno della ricerca per finanziare e sviluppare progetti di ricerca congiunti.<sup>135</sup>

### 3 Conclusioni

È necessario che gli USA e l'UE investano maggiore capitale politico nello sviluppo coordinato di una politica industriale sui semiconduttori che include anche altri paesi allineati. Corea del Sud, Taiwan e Giappone sono attori chiave per le numerose fasi della catena del valore dei chips, così come l'Australia potrebbe diventare un partner prezioso per la fornitura delle terre rare. La complessità e frammentazione della catena del valore dei semiconduttori richiede un sistema di alleanze che abbiano una politica industriale coordinata per mitigare i rischi causati da shock esterni.

La capacità di stabilire una politica strategica e coordinata sui semiconduttori rappresenta una sorta di stress-test per i rapporti transatlantici. Se gli USA e l'UE falliscono nel promuovere un efficace coordinamento su un nodo critico come i semiconduttori, ne risentiranno le relazioni transatlantiche nel loro complesso.

#### Bibliografia (Per approfondire)

Aresu Alessandro, *Il dominio del XXI secolo. Cina, Stati Uniti e la guerra invisibile sulla tecnologica*. Feltrinelli, 2022.

Miller Chris, *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. New York: Scribner, 2022.

Schneider-Petsinger Marianne, 'Strengthening US–EU Cooperation on Trade and Technology'. London: Chatham House, 8 December 2022. <https://doi.org/10.55317/9781784135546>.

---

<sup>134</sup> Tyson Barker, 'The Hidden G2 for Democratic Tech Governance is the EU-US Relationship A Starter Kit', *DGAP Analysis – German Center for Foreign Relations*, No. 2, Giugno 2021, [https://dgap.org/sites/default/files/article\\_pdfs/dgap\\_analysis\\_no.2\\_june\\_10\\_2021\\_18\\_pp\\_0.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_analysis_no.2_june_10_2021_18_pp_0.pdf)

<sup>135</sup> Daniel S. Hamilton e Joseph P. Quinlan, 'The Transatlantic Economy', *AmChamEU*, 2022, [https://www.amchameu.eu/sites/default/files/publications/files/te2022\\_report.pdf](https://www.amchameu.eu/sites/default/files/publications/files/te2022_report.pdf)

# Agenda degli eventi internazionali

## Gennaio

11	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
11	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione Europea
16	Bruxelles	Eurogruppo
16-20	Davos	Incontro annuale, World Economic Forum
18	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione Europea
18	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
18-19	Bruxelles	Riunione dei capi militari della difesa NATO
20	Bruxelles	Coreper I
25	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
23	Bruxelles	UE, Consiglio Affari esteri
24	New York	Consiglio Economico e Sociale ONU, riunione speciale
25	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione Europea
27	Bruxelles	Coreper I

## Febbraio

1	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
1	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione Europea
3	Bruxelles	Coreper I
3	Kyiv	Vertice UE – Ucraina
8	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione Europea
8	Bruxelles	Coreper I, Coreper II

9-10	Bruxelles	Consiglio Europeo speciale
10	Bruxelles	Coreper I
15	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
15	Bruxelles	Comitato militare dell'Unione Europea
17	Bruxelles	Coreper I
20	Bruxelles	UE, Consiglio Affari esteri
22	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
23-25	Bengaluru	Incontro ministri delle finanze e banchieri centrali del G20

### **Marzo**

1	Bruxelles	Coreper I
1-2	Stoccolma	UE, Riunione informale dei ministri della Difesa
2-3	Gymnich	UE, Riunione informale dei ministri degli Affari esteri
8	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
10	Bruxelles	Coreper I
13	Bruxelles	Eurogruppo
15	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
17	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
20	Bruxelles	UE, Consiglio Affari esteri
22	Bruxelles	Coreper I
22-24	New York	ONU, Conferenza dell'Acqua
23-24	Bruxelles	Consiglio Europeo

29	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
29-30	Virtuale	Summit per la Democrazia 2023
27-31	Ginevra	52 <sup>a</sup> sessione ordinaria, Consiglio dei Diritti Umani ONU
31	Bruxelles	Coreper I
31	New York	Consiglio Economico e Sociale ONU, riunione speciale

### **Aprile**

5	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
12	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
19	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
21	Bruxelles	Coreper I
24	Lussemburgo	UE, Consiglio Affari esteri
24-28	Roma	Consiglio, FAO, 172 <sup>a</sup> sessione
26	Bruxelles	Coreper I, Coreper II
28	Bruxelles	Coreper I
28	Stoccolma	Eurogruppo

### **Altri eventi**

16-17 maggio	Reykjavik	Consiglio d'Europa, Summit dei capi di stato e di governo
19-21 maggio	Hiroshima	G7 Summit
da confermare	Norvegia	Incontro informale dei ministri degli esteri NATO
da confermare	Stati Uniti	Incontro EU – US Trade and Technology Council

# Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

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

## Focus

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

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

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



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

Coordinamento redazionale:

**Senato della Repubblica**

Servizio Affari internazionali

Tel. 06 6706 3666

Email: [segreteriaAAll@senato.it](mailto:segreteriaAAll@senato.it)

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