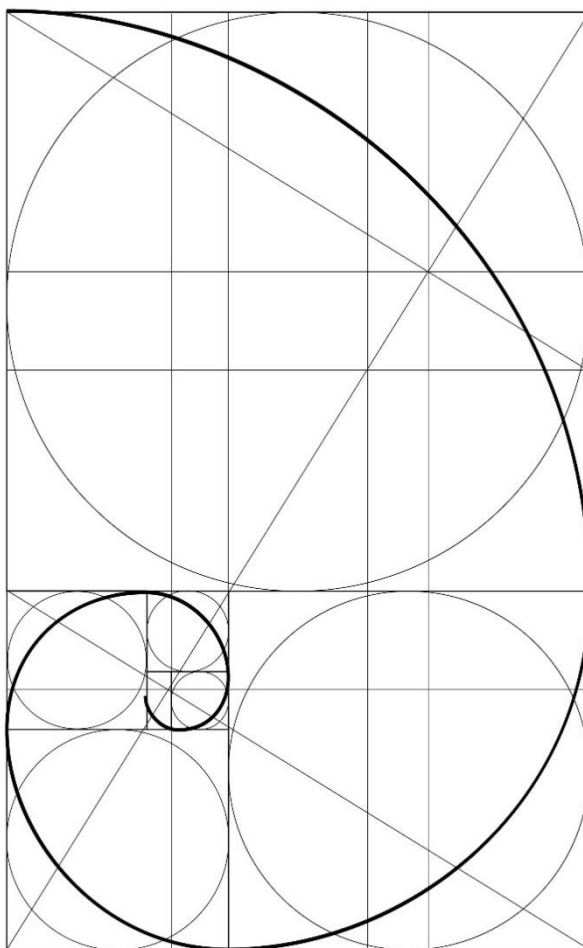


PER UNA STRATEGIA DI SICUREZZA NAZIONALE

Rapporto





Bronze Sponsor of Italy at Expo 2025 Osaka

PER UNA STRATEGIA DI SICUREZZA NAZIONALE

Rapporto



Bronze Sponsor of Italy at Expo 2025 Osaka

Per una Strategia di Sicurezza Nazionale

Rapporto

A. Premessa.....	7
A.1 I caratteri del Rapporto	7
A.2. La Strategia di Sicurezza Nazionale come quadro generale di riferimento	9
B. I mutevoli equilibri globali e la nuova dimensione della competizione	15
B.1. L'età dell'incertezza	15
B.2. Il cambiamento d'epoca	18
C. Geografia dell'interesse nazionale italiano	21
C.1. Il nuovo asse geopolitico del mondo: dall'Atlantico al Pacifico	21
C.2. Il Piano Mattei.....	26
C.3. Una politica per il Mare	33
C.4. Il Mediterraneo e l'Italia	35
C.5. L'industria italiana della navigazione.....	40
C.6. Il Subacqueo	45
C.7. I problemi ambientali nell'area del Mediterraneo.....	48
C.8. L'approvvigionamento degli alimenti nell'area del Mediterraneo.....	48
D. Le priorità italiane per la sicurezza nazionale.....	51
D.1. La liberaldemocrazia	51
D.2. Il Crimine Organizzato.....	55
D.3. Le Tecnologie Digitali.....	57
D.4. Un piano per l'Energia	64
D.5. Una politica per lo Spazio	71
E. Il Sistema Italia.....	75
E.1. Materie prime critiche (MPC)	75
E.2. Il dissesto idrogeologico	82
E.3. L'agricoltura di precisione.....	88
E.4. La formazione del capitale umano.....	92
F. Conclusioni	99



Bronze Sponsor of Italy at Expo 2025 Osaka

A. PREMESSA

A.1. I caratteri del Rapporto

1. I problemi della sicurezza nazionale sono affrontati dai maggiori paesi del mondo attraverso apposite strategie, periodicamente aggiornate, espresse in un documento che tiene conto del contesto globale e di tutte le priorità interne e internazionali.

L'Italia non ha ancora un documento unitario. La lacuna è dovuta a molteplici fattori.

Sino a tutti gli anni Novanta abbiamo avuto governi instabili, ma stabilità di indirizzo politico perché avevamo lo stesso partito dominante e i ministri erano quasi sempre gli stessi, seppure in altre responsabilità rispetto al governo precedente¹. Entrambi i fattori garantivano certezza delle linee politiche di fondo e della collocazione internazionale. Altro contributo alla stabilità veniva dall'appartenenza alla Comunità atlantica e alla Unione europea, alleanze che rispondevano anche a specifiche esigenze di sicurezza e di sviluppo.

L'instabilità dei governi perdurò con diversi caratteri a partire dagli anni Novanta sia per la crisi del sistema politico, dovuta alla fine della Guerra fredda, che rendeva meno significativo il ruolo dell'Italia nella geopolitica, sia per il crollo dei tradizionali partiti in seguito ai processi per le corruzioni politiche, cosiddetta Tangentopoli. In questa nuova instabilità si susseguirono, maggioranze diverse, con il conseguente mutamento degli indirizzi politici da parte di ciascun governo rispetto a quello precedente. Gli Esecutivi sono stati costretti a misurarsi sulla quotidianità ed è risultato difficile elaborare progetti di lungo periodo.

2. Questo Rapporto, redatto da un apposito gruppo di lavoro², intende proporre all'attenzione dei decisori politici le aree che potrebbero

¹ Sino al 1992 su 233 ministri e PdCM solo 63 hanno ricevuto un solo incarico; 152 hanno ricevuto 1.332 incarichi su 1.998 complessivi (2/3 delle presenze nei governi).

² Costituito da: Danila Aprea, Andrea Battiston, Vincenzo Camporini, Lucio Caracciolo, Marco Casu, Enrico Comin, Massimo Claudio Comparini, Alessandro Fontana, Giorgio Marsiaj, Giampiero Massolo, Roberto Menotti, Stefano Monti, Enrico Panai, Francesca Piazza, Vincenzo Pisani, Lapo Pistelli, Enrico Savio, Luca Sisto, presieduto e coordinato da Luciano Violante. Alla redazione del Rapporto hanno contribuito, con il coordinamento di Luciano Violante, Danila Aprea, Andrea Battiston, Marco Casu, Francesca Piazza, Vincenzo Pisani, Lapo Pistelli, Enrico Savio. Per la preziosa collaborazione, ringraziamo il dottor Luca De

prioritariamente rientrare nella nostra strategia. Si tratta di una selezione, certamente non esaustiva, operata sulla base del contesto internazionale, delle priorità, del cambiamento d'epoca, dei bisogni interni, delle minacce e delle opportunità, degli obiettivi sociali ed economici. Il Rapporto individua le aree di maggiore rilevanza strategica, ma non propone soluzioni, se non quando richiama soluzioni già in corso. In ogni caso la decisione spetta all'autorità politica.

3. Il gruppo di lavoro si è soffermato sulle seguenti aree strategiche: a) Il nuovo asse geopolitico del mondo; b) Il “Piano Mattei”; c) Una politica per il Mare; d) Il Mediterraneo e l'Italia; e) Il Subacqueo; f) I problemi ambientali nell'area del Mediterraneo; g) L'approvvigionamento alimentare nell'area del Mediterraneo; h) Il consolidamento dei valori delle liberaldemocrazie; i) L'impegno contro il crimine organizzato; l) Le tecnologie digitali; m) Un piano per l'energia; n) Una politica per lo Spazio; o) La formazione di un capitale umano adeguato alle sfide.

4. Il Rapporto non affronta invece il tema della sicurezza sotto il profilo intelligence e militare, perché si tratta di aree strategiche valutate prevalentemente all'interno di organismi e di esigenze di carattere internazionale. D'altra parte, il Rapporto intende fornire un servizio anche al sistema di Difesa che, valutate le singole proposte, può adattare le proprie misure preventive alle singole priorità. La sicurezza, peraltro, non consiste solo nella difesa militare, anche se il rischio della guerra appare oggi meno lontano di ieri. La sicurezza comprende anche la libertà dei cittadini di effettuare le proprie scelte nella vita quotidiana, la certezza di una formazione adeguata alle necessità del lavoro e della vita, la possibilità di disporre dei beni e dei servizi essenziali, di energia, di alimenti, di un ambiente sicuro senza costrizioni politiche e senza condizionamenti economici o sociali. Sarebbe sbagliato scindere totalmente la sicurezza militare dalle altre forme di sicurezza; basti pensare alla difesa dei cavi sottomarini che, attraversando i fondali del Mediterraneo, portano energia e comunicazioni o al difficile transito nel Mar Rosso durante la guerriglia degli Houthi.

5. Sulla guerra occorre sciogliere un equivoco. Da quando si è posta la questione della difesa europea, gli oppositori hanno frequentemente citato la prima parte dell'art. 11 della Costituzione: *"L'Italia ripudia la guerra"*, al fine di dimostrare che quelle scelte violavano la Costituzione; hanno però omesso di citare il seguito della frase *"come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo."*. D'altra parte, per il successivo art. 52: *"La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici."* Si tratta dell'unico articolo della Costituzione nel quale ricorre l'aggettivo "sacro".

6. Il gruppo di lavoro ha potuto rilevare che i governi che si sono succeduti negli anni, sino a quello in carica, hanno già affrontato efficacemente alcuni problemi che fanno parte di una strategia per la sicurezza nazionale, ma senza produrre una visione di insieme che definisse un vero e proprio programma. Documenti di particolare rilievo, ad esempio, sono *"La Strategia di Difesa e Sicurezza per il Mediterraneo"* elaborata dal Ministero della Difesa (maggio 2022), *"Il Piano del Mare"* (luglio 2023) redatto dal Comitato interministeriale per le politiche del mare sotto la guida del Ministro del Mare, pubblicato sul Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 248 del 23 ottobre 2023, *"Il Piano per la Transizione ecologica"* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2022, *"Il Piano Mattei"*, che ha un suo specifico rilievo, al quale si farà riferimento in un paragrafo successivo. Si tratta di interventi importanti, ma slegati l'uno dall'altro e perciò privi di una visione d'insieme.

A.2. La Strategia di Sicurezza Nazionale come quadro generale di riferimento

7. Costruire una strategia è un'opera sinergica e integrata, guidata dalla leadership, alla quale ogni politica di settore deve conferire il proprio contributo. La strategia diventa così un sistema di scelte politiche che rientrano in un disegno generale, non dipendono dalle circostanze, ma sono calcolate,

programmate, elaborate in anticipo e riguardano l'insieme degli obbiettivi e delle aspirazioni che uno Stato ritiene essenziali per difendere la propria indipendenza e per lo sviluppo civile, politico, economico della comunità nazionale. Sul piano internazionale, la strategia deve avere al centro la tutela e la promozione dell'interesse nazionale, complessivamente considerato. È stato scritto recentemente, con particolare competenza, che il controllo della immigrazione di massa, la gestione delle pandemie con il coinvolgimento della logistica militare, le minacce cibernetiche provenienti da attori statali e non statali, le operazioni a protezione di interessi nazionali relativi agli approvvigionamenti energetici, alle esportazioni, alla sicurezza del Mediterraneo, richiedono sul piano operativo una sinergia costante tra differenti apparati, militari e civili; a monte, sul piano politico, richiedono una definizione condivisa e tempestiva di linee strategiche di intervento, oltre che un costante monitoraggio della relativa attuazione³.

8. Scopo principale della Strategia di Sicurezza Nazionale è garantire la stabilità della Repubblica e la difesa dei valori della libertà e dei diritti umani non solo entro i nostri confini, ma anche nel contesto internazionale. La fiducia nella pace, nei diritti dell'uomo, nel valore della vita umana, nelle istituzioni che li garantiscono, ha particolare valore nei tempi che stiamo vivendo, perché proprio la mancanza di questa fiducia è alla base del disordine geopolitico che caratterizza il nostro tempo.

L'aggressione russa all'Ucraina ha messo in discussione l'ordine internazionale fondato sulla Carta delle Nazioni Unite e il principio fondamentale del diritto di ciascuno Stato alla propria integrità territoriale.

Sembrano cadere nel vuoto gli appelli diretti al governo israeliano a recedere dalla distruzione e dalla occupazione militare della Palestina e della striscia di Gaza, che sinora hanno portato a quasi 60.000 morti⁴.

I mandati di cattura spiccati dal Tribunale penale internazionale contro il Presidente Putin e il Presidente Netanyahu, per crimini di guerra, rimasti

³ R. Garofoli, B. G. Mattarella, *Governare le fragilità*, Mondadori, 2025, p.89.

⁴ OCHA, Aggiornamento sulla situazione umanitaria n. 290 | Striscia di Gaza, 21 maggio 2025:

https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-290-gaza-strip?_gl=1*1689wl6*_ga*NDcwNzA1NjA0IE3NDg0MjMzOTU.*_ga_E60ZNX2F68*czE3NDg0MjMzOTUkbzEkZzEkDE3NDg0MjM0MTckajM4JGwwJGaw

L'art. 7 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, adottato a Roma nel 1998, definisce come sterminio "Il sottoporre intenzionalmente le persone in condizioni di vita dirette a cagionare la distruzione di parte della popolazione, come tra l'altro impedire l'accesso al cibo e alle medicine."

ineseguiti e probabilmente ineseguibili, costituiscono una ulteriore prova della difficoltà di individuare soluzioni politiche per conflitti che sinora hanno portato ai confini dell'Europa morte, distruzione, fame, deportazione e hanno reso i bambini più deboli, vittime privilegiate di questi disastri. Il ricorso al diritto per risolvere conflitti politici, soprattutto tra Stati, si rivela sempre sterile quando non è assistito da un consenso vasto ed uniforme.

Non sappiamo quali effetti avrà la liberazione della Siria dalla tirannia di Bashar al-Assad; avremo un califfato sulle sponde del Mediterraneo o un nuovo Stato che si ispira ai principi propri delle democrazie occidentali? Mentre scriviamo è presto per dirlo.

Le oltre cinquanta guerre in corso, in particolare quelle in Iraq, in Libia, in Libano, nel Corno d'Africa, in Yemen, nel Sahel, tra India e Pakistan, entrambe potenze nucleari, destabilizzano intere regioni e allo stesso tempo incoraggiano attori esterni ad utilizzare le fragilità economiche e l'instabilità politica di altri Paesi per accrescere le proprie sfere di influenza, che stanno sviluppandosi attraverso forme di condizionamento informativo e pressione economica.

È tornato all'ordine del giorno il problema dei confini che pensavamo superati dopo la caduta del muro di Berlino e la crescita della globalizzazione. La guerra della Russia per impossessarsi dell'Ucraina, le condizioni instabili del Nagorno Karabakh, conteso da armeni e azeri, della Transnistria la cui sovranità è rivendicata dalla Moldavia, dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud rivendicate dalla Georgia e dalla Russia, del Kosovo oggetto di contesa tra serbi e albanesi, del Kashmir conteso da India e Pakistan; la pretesa del Presidente venezuelano Maduro di annettere l'Esequibo, una regione della Guyana ricca di risorse naturali; la definizione da parte del leader della Corea del Nord dei rapporti con la Corea del Sud: "una relazione tra due paesi ostili...due belligeranti in piena guerra."⁵, indicano solo alcune delle contese territoriali in corso. Dopo l'invasione dell'Ucraina sembra sia crollato il mito, una volta intangibile, del riconoscimento delle frontiere accettate dalla comunità internazionale e difese dal diritto. Nella confusione delle guerre in corso si sta manifestando ciò che sembrava impensabile: la ridefinizione delle carte geografiche da parte di chi ritiene che l'ordine nato dalla Guerra fredda fosse una invenzione delle liberaldemocrazie al servizio dei loro interessi.

⁵ E. Borreguero, *Les frontières ne sont pas intangibles*, Le Courier International, aprile-maggio 2025, p.19.

Le istituzioni internazionali sono in difficoltà perché attori importanti dell'attuale geopolitica ne disconoscono la legittimità e non riconoscono i diritti umani, le libertà civili, la libera informazione, la partecipazione democratica, fondamenti delle organizzazioni internazionali, e li considerano una causa di debolezza delle liberaldemocrazie. Queste condizioni rendono ancora più necessari il nostro impegno attivo nella NATO, la partecipazione da protagonista all'UE, il consolidamento delle nostre tradizionali alleanze internazionali. Questo impegno sarà tanto più credibile quanto più sarà accompagnato da politiche interne dirette a tutelare gli stessi valori.

9. Tra i documenti elaborati dal Governo italiano volti a individuare strategie il più possibili adeguate per fare fronte al crescente disordine internazionale, spiccano le "Relazioni analitiche sulle missioni internazionali", subentrate al decreto-legge sulle missioni internazionali dopo l'entrata in vigore della "legge quadro" (legge n. 145 del 2016).

Nell'ultima Relazione presentata in Parlamento nel febbraio del 2024⁶, il capitolo sul quadro politico fa esplicito riferimento a un contesto internazionale caratterizzato da una "congiuntura fluida ed instabile", capace di avere gravi conseguenze per la sicurezza del nostro Paese.

Il conflitto russo-ucraino è individuato quale evento spartiacque che porterà "ad una riconfigurazione del sistema internazionale quanto a sicurezza collettiva, polarità e governance con una destrutturazione ed una riconfigurazione dell'edificio di cooperazione internazionale costruito pazientemente dall'internazionalismo liberale"⁷.

Ai fini dell'impegno militare-civile all'estero appaiono, finora, immutate le priorità strategiche del nostro Paese (Nazioni Unite, Unione europea, NATO, Balcani e Mediterraneo) e l'impronta del contributo italiano alla comunità internazionale, imperniato sulla nozione di "sicurezza umana", che implica un approccio onnicomprensivo e multilivello alle crisi.

Per queste ragioni, l'Italia ha fin qui ritagliato la propria azione nel quadro internazionale secondo il tracciato della Bussola strategica dell'UE del 2022 e lavora a dare impulso al nuovo Patto per la PSDC, quella politica di sicurezza e

⁶ https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/026/002/INTERO.pdf

⁷ Doc. XXVI, n.2, p.7, Camera dei deputati.

difesa che, in particolare, contrasta le minacce cibernetiche, il traffico di esseri umani e l'aggressione al patrimonio culturale.

Se queste sono le linee di fondo dell'operato internazionale dell'Italia, al nostro Paese sarà richiesto uno sforzo straordinario per fare fronte al nuovo scenario internazionale; potrebbero trovare conferma le prospettive di un deterioramento del rapporto euro-atlantico, di una soluzione sommaria del conflitto russo-ucraino dell'Ucraina, di un innalzamento delle misure protezionistiche, di una competizione sempre più acuta con la Cina e di un deperimento delle formule multilaterali.

Sulla resilienza dell'UE, si stanno moltiplicando gli sforzi per una difesa comune europea e per un'azione coesa degli Stati membri per dare risposte unitarie alle sfide esterne. Nelle cancellerie europee potrebbe affermarsi un forte pragmatismo nel posizionamento internazionale ed una ancor più forte tendenza alla formazione di alleanze tra Paesi europei che condividono gli stessi punti di vista.

Il medio periodo potrà, inoltre, essere caratterizzato da eventi ad oggi solo in parte prevedibili, prima fra tutte la "coreizzazione" dell'Ucraina con conseguente afflusso di fondi occidentali ed armamenti nella parte "europea" del Paese.

In questo contesto, le sfide che si pongono per il nostro Paese nel breve, medio e lungo periodo appaiono connesse a due priorità:

- cogliere l'opportunità del Piano Mattei per rilanciare una contronarrativa sull'Occidente, in risposta al risentimento antioccidentale (v. par. 17), alimentato dalle rivendicazioni dei Paesi del Sud Globale, rilanciando un impegno intorno ai temi dell'Agenda 2030 (sviluppo, clima, lotta contro la povertà e le diseguaglianze, contrasto alle varie forme di schiavitù e al traffico di essere umani con finalità di immigrazione clandestina o di tratta);
- potenziare i partenariati, a partire dai Paesi interessati ad accordi quadro in materia di sicurezza e difesa e promuovendo dialoghi a geometrie variabili che organizzino per aree di interesse il cosiddetto Sud Globale, cercando di dare risposte efficaci alle sfide che quei Paesi propongono.



Bronze Sponsor of Italy at Expo 2025 Osaka

B. I MUTEVOLI EQUILIBRI GLOBALI E LA NUOVA DIMENSIONE DELLA COMPETIZIONE

B.1. L'età dell'incertezza

10. Garantire con apposite strategie la sicurezza del Paese e dei cittadini è compito primario di ogni governo.

Lo è soprattutto oggi, perché l'umanità affronta il contesto di insicurezza più grave dopo la Seconda Guerra Mondiale. Pesano la tragicità dei conflitti in corso, la quantità e la qualità delle forze in campo, il rischio che questi conflitti possano espandersi illimitatamente attraversando ogni dominio.

La guerra sembra tornata ad essere l'ordinario strumento di risoluzione delle controversie internazionali. Le aggressioni militari, al momento in cui viene redatto questo documento, si espandono sino a coprire direttamente o indirettamente i confini della Unione europea, tutto il Medio Oriente e il Mar Rosso, parte dell'Africa e dell'Asia. A livello globale è crescente l'accettazione di politiche fondate sulla forza.

Attorno all'Occidente circola scetticismo. Soprattutto dopo la fine della Guerra fredda, abbiamo cercato di proporre il nostro modello democratico come universale; ma oggi quel modello appare denso di contraddizioni, padre di spietati colonialismi e imperialismi, figlio di presupposti politici e di integrazioni culturali assolutamente specifici e protagonista di fallimentari interventi militari, come quelli in Libia, Afghanistan, Iraq.

Il mondo intorno a noi è cambiato; la sfida economica è venuta dalla Cina, che è diventata interlocutore imprescindibile in tutti gli scenari di crisi globali. Le regole che hanno retto il commercio internazionale negli ultimi decenni stanno soffrendo delle cosiddette pratiche e politiche non di mercato. Queste pratiche consistono nel fornire aiuti diretti e indiretti, finanziari e regolatori a industrie domestiche al fine di limitare la concorrenza nei mercati interni e aumentare le esportazioni a basso costo verso mercati esteri. Se non contrastate, queste politiche possono destabilizzare dinamiche di mercato in settori strategici di quei Paesi che, come l'Italia, rispettando regole internazionalmente condivise, si trovano senza strumenti adeguati di difesa commerciale. Un esempio su tutti sono state le politiche nel fotovoltaico che hanno visto la produzione concentrarsi via via in pochi player internazionali proprio a causa di queste scelte. Se applicate a settori altrettanto strategici,

come per esempio materie prime e semiconduttori, queste politiche rischiano non solo di mettere sotto stress il tessuto economico e imprenditoriale, ma anche di comportare rischi alla sicurezza nazionale negli approvvigionamenti. L'UE deve attrezzarsi per vivere in un mondo diverso e, parallelamente, porsi l'obiettivo di diventare un attore globale, non semplice destinatario di politiche altrui. Perciò deve diventare più unita e più capace di difendersi.

Mario Draghi nel suo Rapporto sulla competitività ha giustamente posto l'accento sui freni strutturali che in questi ultimi decenni hanno soffocato la competitività europea: il ritardo nella capacità di innovazione, l'aumento dei prezzi dell'energia, la mancanza di manodopera specializzata, la necessità di accelerare rapidamente il processo di digitalizzazione e di rafforzare urgentemente le capacità di difesa comune dell'Europa. Sono campi d'impegno per tutti i paesi europei e per l'Unione, non certo per un solo Paese. Sono di particolare interesse, inoltre, le riflessioni di Enrico Letta, nel suo Rapporto sulle relazioni tra i principi base dello Stato di diritto e il Mercato Unico⁸. Letta spiega e motiva la necessità di un aggiornamento e di un'integrazione dei "punti cardinali" del Mercato Unico in un mondo che non è più quello in cui quel Mercato è nato grazie all'intuizione, all'impegno di Jacques Delors e che ha subito importanti trasformazioni strutturali, dal calo demografico alla riduzione del proprio peso nell'economia globale.

11. Abbiamo vissuto, sino alla fine del secolo scorso, nell'età delle certezze. Eravamo convinti che, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, il mondo avesse goduto di un lungo periodo di pace. Siamo stati svegliati l'11 settembre 2001, dopo l'attacco alle Torri Gemelle. Peraltro, i lunghi decenni di pace erano una illusione.

Il conflitto arabo-israeliano è del 1948-1949. La guerra di Corea comincia l'anno successivo e finisce nel 1953. Quella del Vietnam va dal 1964 al 1975; quella dei Sei giorni si sviluppa nel 1967; quella tra Iran e Iraq nel decennio 1980-1989; quella delle Falkland nel 1982; la Prima guerra del Golfo è del 1990-1991; quelle balcaniche vanno dal 1992 al 1995.

⁸ Il Rapporto Letta è pubblicato da Il Mulino, E. Letta, *Molto più di un mercato, Viaggio nella nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.

12. Tuttavia, la sensazione di sicurezza prevaleva, la diplomazia aveva spazi decisivi di azione, le organizzazioni internazionali godevano di alta reputazione, il diritto internazionale era in linea di massima rispettato. In Italia, nonostante la transitorietà dei governi, prevaleva la stabilità della linea politica filoatlantica. Ci hanno aiutato, sino alla fine del secolo scorso, la garanzia di un certo ordine geopolitico; la relativa facilità di approvvigionarsi di energia, a causa del prezzo basso del gas russo; la facilità del commercio internazionale sostenuto da una globalizzazione i cui vantaggi hanno abbagliato i paesi occidentali, alterando profondamente le basi del mercato del lavoro, dando vita a tragiche diseguaglianze nei singoli Paesi, concentrando grandi ricchezze nelle mani di pochi.

Per decenni siamo rimasti ancorati ai principi generali maturati dopo la Seconda guerra mondiale, nel quadro dell'appartenenza prima alla NATO e poi all'UE, illudendoci che un mercato non accompagnato da una forte azione politica potesse garantirci da solo una infinita prosperità. Il benessere dipendeva anche da riconosciute e rispettate regole multilaterali per governare il commercio mondiale. L'illusione che l'interdipendenza avrebbe portato, quasi automaticamente, prosperità per tutti ha prodotto l'incapacità di proteggere le catene di approvvigionamento, la cui fragilità è stata dimostrata prima dalla pandemia del Covid e poi dalla invasione dell'Ucraina. Oggi queste regole, ma non solo queste, sono sentite come meno vincolanti dalle economie più grandi che le interpretano sempre più unilateralmente. Ne consegue una divaricazione tra Stato ed Economia, libertà politica e libertà economica che per decenni hanno marciato insieme. Non è più così. L'economia è diventata globale e le istituzioni sono restате nazionali. Stati senza ricchezza e ricchezze senza Stati: questo è l'attuale panorama⁹. Nel mondo aumenta l'uguaglianza, ma all'interno degli Stati aumenta la disuguaglianza. Le libertà economiche si sviluppano, quelle politiche restano nei confini degli Stati nazionali¹⁰.

13. Dopo la fine del bipolarismo internazionale e l'abbattimento delle Torri Gemelle, i maggiori paesi occidentali sono stati direttamente coinvolti nei

⁹ S. Cassese, F. Galgano, G. Tremonti, T. Treu, *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza Nazioni*, Il Mulino, 1993.

¹⁰ M. Wolf, *La crisi del capitalismo democratico*, Einaudi, 2024, p.400 ed. ebook.

conflitti e continuare a parlare di pace non è stato più possibile. Siamo perciò ricorsi all'illusionismo giuridico. Non abbiamo parlato esplicitamente di guerra. Abbiamo utilizzato il diritto in una delle sue funzioni primarie, come neutralizzatore del conflitto, lavatrice della storia. Il diritto è una straordinaria invenzione. Nella sua apparente neutralità, il diritto tranquillizza gli animi, lava il fango e il sangue, parifica in astratto ciò che è diseguale in concreto, edulcora gli avvenimenti, ne neutralizza la tragicità attraverso eleganti definizioni, li colloca in categorie apparentemente oggettive e mette il tutto a disposizione della sapienza del giurista. Ha prevalso perciò il riduttivismo proprio della esperienza giuridica; si è parlato di intervento umanitario (marzo 1999 a protezione della popolazione albanese oggetto di persecuzione in Kosovo da parte del governo di Belgrado); di polizia internazionale (marzo 2003, invasione dell'Iraq di Saddam Hussein), e poi, secondo i casi, di state-building, nation-building, responsibility to protect (R2P), esportazione della democrazia. Lo ha fatto anche Putin, chiamando "operazione militare speciale" la guerra in Ucraina. Il diritto internazionale detta regole precise per le condotte di guerra; ma sono regole oggi ignorate da tutti i contendenti.

B.2. Il cambiamento d'epoca

14. Il secondo evento da valutare, dopo la crescita dell'incertezza, è il cambiamento d'epoca, tecnologico, geopolitico e culturale; siamo di fronte a sfide inedite, che sono tra loro interconnesse: ciascuna sfida produce effetti globali nel mondo. La questione fu posta da Papa Francesco nel 2015 in un incontro a Firenze con i rappresentanti del Convegno nazionale della Chiesa italiana quando distinse l'epoca dei cambiamenti (quella precedente) dal cambiamento d'epoca in corso; come in tutte le fasi di passaggio domina l'incertezza e lo spaesamento. Non a caso il documento britannico sulla strategia nazionale per la sicurezza è intitolato "*A strong Britain in an Age of Uncertainty*" (2010). Sono diventati inadeguati i caratteri dell'epoca precedente, ma non si sono ancora consolidati nuovi caratteri. Si manifestano timori e speranze. Potremmo essere alla vigilia di un inarrestabile declino oppure di straordinarie positive trasformazioni. "*The action we take now – ha scritto il Presidente Biden nel suo rapporto sulla "National Security Strategy", 2022, p.6 – will shape whether this period is known as age of conflict and discord*

or the beginning of a more stable and prosperous future". Il futuro non dipenderà dal caso. Dipenderà dalla capacità di individuare le novità e le priorità, mettendo in campo sinergie e capacità di leadership. Dipenderà anche dal ruolo che ciascun Paese deciderà di rivestire nello scenario globale. Fondamentale sarà il ruolo che intenderà rivestire nella geopolitica il nuovo Presidente degli Stati Uniti. È inevitabile lo spaesamento di fronte ad eventi che cambiano il peso dei valori sino ad allora dominanti, "per la variazione grande delle cose che si sono viste e veggonsi ogni dì, fuori di ogni umana congettura"¹¹.

Il futuro dell'Italia riguarderà il ruolo che deciderà rivestire nell'UE, nella NATO, nel Mediterraneo, nell'alleanza euroatlantica, nello sviluppo lungo le nuove frontiere dell'umanità, come lo spazio, il mondo subacqueo, il dominio cibernetico, nelle relazioni internazionali fondate sulla collaborazione scientifica. Non sono astrattezze. Un esempio di sana collaborazione internazionale è il programma Artemis, per l'esplorazione spaziale automatizzata e con equipaggio, al quale aderiscono 39 Paesi, tra i quali l'Italia, con un ruolo tutt'altro che secondario: produzione di moduli abitativi, trivelle robotizzate per comete, per Marte e per la Luna, la collocazione su un satellite di un supercomputer che tratterebbe direttamente le informazioni favorendo applicazioni basate sulla IA e riducendo i tempi di utilizzazione dei dati.

¹¹ N. Machiavelli, *Il Principe*, cap. XXV.

C. GEOGRAFIA DELL'INTERESSE NAZIONALE ITALIANO

C.1. Il nuovo asse geopolitico del mondo: dall'Atlantico al Pacifico

15. Una delle novità che più conteranno nel futuro è la nuova geopolitica, sotto due aspetti. Il baricentro del mondo si sta spostando dall'Atlantico al Pacifico. Su questo Oceano si affacciano i due grandi competitori dell'Occidente, Cina e India, dove abita la metà della popolazione mondiale, che sfidano Europa e Stati Uniti sul piano della ricerca scientifica, dell'industria, della ricchezza, dell'egemonia militare. La Cina è certamente più avanti e considera la sicurezza globale, non solo militare, la principale priorità della propria strategia. Derivano restrizioni all'esportazione di terre rare, accumulazione di grandi scorte alimentari ed energetiche, crescente pressione sui partner commerciali perché adottino lo yuan come moneta di pagamento. Il 15 novembre 2024 il Presidente cinese Xi Jinping ha inaugurato il mega porto peruviano di Chancay, costruito con capitali cinesi, che renderà più agevole l'utilizzazione dell'Oceano Pacifico per portare merci in America Latina e che potrà ospitare navi lunghe 400 metri e in grado di trasportare 18.000 containers, troppo grandi per passare da Panama.

La gara è con gli Stati Uniti. Per quanto entrambi abbiano dichiarato che "il pianeta Terra è abbastanza grande per entrambi" (San Francisco 2023), la rivalità strategica incide sulla precarietà dell'equilibrio geopolitico nel quale l'intera UE è inevitabilmente coinvolta. Conta il rafforzamento progressivo dei paesi BRICS, ai quali questo Rapporto dedica un apposito paragrafo (v.par. 18) che si contrappone all'alleanza che fa capo agli Stati Uniti e che comprende quello che potremmo chiamare Occidente allargato esteso a Canada, Paesi europei, Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Corea del Sud.

16. L'Occidente è in minoranza nel mondo e deve ricredersi sulla possibilità, coltivata dopo la caduta del muro di Berlino, di trasformare la globalizzazione in occidentalizzazione del mondo. Questa equiparazione è sentita da molti paesi come erede di una antica e odiata impostazione coloniale. I segnali non mancano. La maggior parte dei paesi asiatici, del Medio Oriente, dell'Africa e dell'America Latina, non ha condiviso le sanzioni contro Putin. Se ne sono dissociati un membro della NATO, la Turchia, e paesi che godono di eccellenti

rapporti con gli Stati Uniti, come Israele e Arabia Saudita. La proposta dell'ambasciatore ucraino all'ONU di sospendere la Russia dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (7 aprile 2022) ha registrato 93 voti favorevoli, 24 contrari e 54 astenuti. La Cina ha votato contro e l'India si è astenuta. Non hanno condiviso la proposta 78 Stati, che rappresentano il 70% della popolazione mondiale, ha osservato Foreign Affairs del 15 luglio 2022.

Nel Consiglio per i diritti umani dell'ONU, il dibattito si svolge da sempre tra gli universalisti occidentali, che sostengono standard universali dei diritti umani, validi per tutti, e i contestualisti del resto del mondo, per i quali i diritti umani vanno relativizzati in relazione a specifici contesti religiosi, culturali e politici.

17. Una moderna strategia della sicurezza deve perciò misurarsi con il sentimento antioccidentale diffuso nel mondo. Se ne fanno portatori innanzitutto i paesi che aderiscono al consesso BRICS. Si tratta del gruppo di Paesi ad economia emergente, fondato nel 2009 da Brasile, Russia, India, Cina, ai quali si sono aggiunti il Sudafrica nel 2010, Iran, Egitto, Etiopia ed Emirati Arabi Uniti nel 2024, l'Indonesia nel 2025. Ma anche in questo caso ciascun Paese rivendica una propria autonomia nella politica estera strategica informale. Ad esempio, l'India fa parte anche del formato QUAD, cooperazione tra Australia, Giappone, Stati Uniti con lo scopo di contenere l'espansionismo cinese nella regione dell'Indo-Pacifico.

Il primo meeting con i nuovi membri, si è tenuto a Kazan (800 km a Est di Mosca) tra il 22 e il 24 ottobre 2024. Hanno partecipato 36 paesi. Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa come paesi fondatori, Egitto, Etiopia, Iran, Emirati Arabi Uniti entrati a farne parte nel gennaio 2024. Gli altri Paesi, dall'Afghanistan al Congo, dalla Mongolia al Costa Rica, hanno partecipato su invito. È stato invitato e ha partecipato anche il Segretario Generale dell'ONU.

Il tema di fondo è stato la sfida all'Occidente per la fondazione di un diverso sistema di relazioni internazionali, imperniato su un nuovo modello economico-finanziario, sostitutivo rispetto a quello incentrato sul protagonismo del dollaro. In base alle valutazioni del FMI il blocco BRICS non è irrilevante nella geopolitica. Supera il G7 in quattro parametri critici: a) in termini di PIL misurato sulla parità di potere d'acquisto (PPP), il blocco detiene ora una quota del 35,6% rispetto al 30,3% dei Paesi del G7; b) dopo la recente inclusione degli Emirati Arabi Uniti, il gruppo controlla il 41% della produzione mondiale di

petrolio, rispetto al 29% del G7; c) sostanziale è anche il contributo alla crescita economica globale perché il blocco ora rappresenta il 44% della crescita economica globale, rispetto al 20% del G7; d) rappresenta infine il 45% della popolazione mondiale, superiore al 30% del G7.

Nella dichiarazione finale, il primo impegno comune adottato è quello di realizzare un multilateralismo che schiuda il potenziale dei paesi emergenti e di quelli meno sviluppati, dando loro la possibilità di beneficiare di una globalizzazione economica equa. Conseguentemente, si chiede di assicurare in particolare ad Africa, America Latina e Caraibi un ruolo nei processi decisionali globali, ripensando in chiave di rappresentanza geografica tutto l'apparato delle organizzazioni internazionali: Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Organizzazione Mondiale per il Commercio, Fondo Monetario e Banca per la ricostruzione e lo sviluppo. Significativi sono i paragrafi riferiti alla cooperazione finanziaria tra paesi BRICS, da rafforzare in base a soluzioni a basso costo e strumenti di pagamento transfrontalieri fondati sul principio della riduzione delle barriere commerciali e sull'uso delle valute locali nelle transazioni tra i paesi e i loro partner commerciali. Di conseguenza viene assegnato un ruolo chiave alla *New Development Bank* (NDB) e allo *Interbank Cooperation Mechanism* (ICM) per la creazione di modelli finanziari innovativi e di un nuovo sistema bancario, dotato di un proprio istituto di riassicurazione, di riserve e di catene del valore ancorate ai BRICS. I paesi BRICS non intendono ricadere in nuove forme di subalternità; in particolare la possibilità di una prevalenza russa o cinese non è gradita a molti Paesi BRICS, come l'India, il Brasile e il Sud Africa, che si oppongono all'allargamento dell'alleanza; l'*Institute d'études de sécurité* (ISS Africa) ha posto la questione di fondo dopo il vertice di Kazan: "i BRICS sono un mezzo per ridurre la dipendenza dall'Occidente o servono soprattutto a sostenere la Russia e in misura minore la Cina nelle loro crescenti tensioni con le potenze occidentali?".

18. Un secondo gruppo di paesi a spiccata vocazione antioccidentale, ma che non aderisce al gruppo BRICS, proprio per mantenere la propria autonomia rispetto a Russia e Cina, è il *Global South*, l'aggregato di paesi definiti dal non fare parte dell'Occidente e da due elementi ideologico-strategici: l'antioccidentalismo di origine anticoloniale e la renitenza a sottoporsi all'autorità di Cina e Russia. Sono paesi di Africa, Asia, America Latina

che rivendicano un proprio ruolo sulla scena internazionale e che Pechino cerca di rappresentare ergendosi a difensore dei loro interessi e delle loro rivendicazioni in chiave chiaramente antioccidentale. La nozione di Sud Globale è quindi fluida; non richiama un'appartenenza geografica; si tratta di paesi le cui strutture socio-economiche sono eredità del colonialismo. Il tema che li accomuna è proprio la memoria del colonialismo, che comporta un rifiuto dell'Occidente ma anche la volontà di non farsi coinvolgere nello scontro tra Stati Uniti e Russia. Cina e India cercano di presentarsi come portabandiera delle loro istanze. Nel settembre 2023, nell'Assemblea generale dell'ONU, il Vicepresidente cinese, Han Zeng, dichiarò che il suo paese condivideva gli obiettivi dei paesi meno sviluppati e intendeva offrire loro un'alternativa all'"egemonia dell'Occidente"¹². Questa vasta aggregazione riflette il bisogno di un mondo che intende liberarsi dalla dipendenza degli interessi dell'Occidente, ma non vuole precipitare in altri abbracci mortali. Non hanno comuni denominatori: hanno economie, assetti demografici e ambientali disomogenei. L'identità del Global South è figlia della crisi del multilateralismo organizzato sotto egida occidentale e si nutre dell'andamento ondivago di un contesto internazionale multipolare in cui nessuna potenza è in grado da sola di soddisfare tutti gli interessi nazionali della restante parte degli Stati del mondo. Antioccidentalismo, idiosincrasia verso le aspirazioni leaderistiche di Cina e Russia e opportunismo si combinano tra loro producendo conseguenze sgradevoli per l'Occidente, come ha dimostrato l'andamento delle votazioni all'Assemblea Generale sull'invasione russa dell'Ucraina. Il Global South è comunque in grado di organizzarsi e di far percepire il proprio potenziale d'urto.

19. L'Occidente non è una categoria geografica; è una categoria politica che comprende, in pratica, i paesi che si richiamano ai principi della liberaldemocrazia, nati dalla Glorious Revolution inglese del 1688, dalla Dichiarazione d'indipendenza americana del 1776 e della Rivoluzione francese del 1789. Si tratta di Stati Uniti, Canada, Europa, Giappone, Australia, Nuova Zelanda. Dopo la fine della Guerra fredda, sulle orme delle prime riflessioni di Fukuyama, i paesi occidentali ritennero che ormai nulla si opponesse alla piena

¹² G. Delamotte: *Dans la camp occidental, le Japon et l'Australie ont un contact souvent plus facile avec le Sud global*, Le Monde, 28 ottobre 2024, p.19 ss.

occidentalizzazione del mondo. È andata diversamente. Sono nate altre potenze ed altre alleanze. Ora spetta proprio ai paesi occidentali, all'Italia tra questi, proporre una nuova e diversa idea delle relazioni internazionali, fondata sul rispetto reciproco delle diverse storie e delle diverse culture. Forse sarebbe opportuno abbandonare la stessa categoria di Occidente, oggi piena di equivoci, e parlare direttamente di paesi con democrazie liberaldemocratiche, paesi con sistemi misti e paesi autoritari.

20. Il XXI Secolo sarà probabilmente il secolo asiatico, ma all'interno della nuova geopolitica un ruolo decisivo sarà rivestito dall'Africa. Entro il 2050 la popolazione africana sarà raddoppiata, superando i 2,5 miliardi e resterà la più giovane al mondo, con una età media di 25 anni. La popolazione in età lavorativa aumenterà nello stesso periodo del 63%. Questo trend di crescita determinerà l'aumento di domanda energetica, in particolare elettrica, nel continente più colpito dall'inquinamento e dal cambiamento climatico.

Sul piano delle risorse, l'Africa detiene circa il 30% delle risorse minerarie¹³, il 7% delle risorse petrolifere e oltre il 60% delle terre arabili incolte al mondo, disponendo della capacità di assicurare cibo per tutta la popolazione del continente. Tuttavia, il settore agricolo è anche il maggior consumatore di acqua a livello mondiale. In Africa, oltre 320 milioni di persone non hanno accesso all'acqua potabile sicura e oltre 700 milioni non accedono a servizi igienico-sanitari adeguati, situazione destinata a peggiorare in ragione dell'aumento demografico previsto. In Africa, inoltre, si registra più della metà delle morti mondiali da malattie trasmissibili e circa il 50% delle strutture sanitarie non dispone di acqua, servizi igienici di base o strumentazione di diagnostica adeguata. Sul terreno infrastrutturale è significativo che nel 2022 il 51% della popolazione aveva accesso alla telefonia cellulare e si calcola che nel 2030 l'accesso riguarderà l'87% della popolazione¹⁴. In Africa quindi non ci sono solo guerre, povertà, corruzione, emigrazione tumultuosa e disordinata. Molti paesi africani sono protagonisti di una nuova imprenditorialità e di una significativa presenza nel mondo dell'arte.

¹³ In Italia nel 2040 il fabbisogno di materie prime essenziali per la transizione ecologica sarà salito di 11 volte.

¹⁴ M. Aime, *(Quasi) tutti connessi*, Rivista Africa, 11 novembre 2023.

Come esplicitato nel Piano Mattei, il continente africano è un continente ricco che necessita di essere messo in condizione di poter competere in condizione di parità, impiegando tutto il suo enorme potenziale inespresso. Il Financial Times dell'11 marzo 2023 ha intitolato un lungo servizio sull'Africa "We are inventing the future". L'intero supplemento weekend di quel giorno è dedicato all'Africa, "The Africa Issue". Secondo alcune previsioni attorno al 2070, se non ci saranno cambiamenti, la Nigeria conterà una popolazione maggiore di quella UE a 27 Stati, con una età media di 29 anni contro i 49 anni degli europei e i 53 degli italiani. In quegli anni si avvierà a diventare la quinta economia del mondo dopo Cina, Stati Uniti, India e Brasile. La Nigeria ha quasi 220 milioni di abitanti e, per ora, una bassissima velocità di connessione, 20,97 megabit al secondo, mentre l'Italia in media viaggia a 112 megabit. Cosa accadrà, in termini di dislocazione del lavoro, quando avremo la stessa banda?

C.2. Il Piano Mattei

21. Peraltro, i problemi della povertà, della impreparazione delle classi dirigenti, dei conflitti continuano a coprire gran parte del continente africano. Potrebbe perciò avere positive ambizioni il Piano Mattei, un modello di cooperazione paritaria. Il Governo in carica ha individuato per la prima fase una serie di paesi pilota (Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco, Costa d'Avorio, Mozambico, Repubblica del Congo, Etiopia e Kenya) per azioni concrete e di pronta attuazione lungo sei settori di intervento: sanità, istruzione e formazione, agricoltura, acqua, energia ed infrastrutture. Il Piano ha un carattere incrementale, diretto a ricomprendere un numero sempre maggiore di Paesi.

22. Con il Piano Mattei il Governo rivendica, nei confronti dell'Unione europea e dei maggiori Stati UE, un "cambio di paradigma nei rapporti con il Continente africano" per costruire un "partenariato su base paritaria che rifiuti tanto l'approccio paternalistico e caritatevole quanto quello predatorio e che sia capace di generare benefici e opportunità per tutti". Alla base del progetto, in coerenza con la formula Mattei, c'è la costruzione di una sicurezza condivisa, imperniata su nuove relazioni di fiducia con i partner africani, a loro volta basate sulla complementarietà degli interessi reciproci. L'obiettivo ultimo è dar vita a processi di sviluppo integrato capaci di procurare benefici condivisi,

al quale partecipi attivamente tutto il Sistema Italia. In questo quadro un'attenzione particolare va portata alla formazione delle generazioni più giovani, premessa per uno sviluppo civile ed economico. Nell'Africa subsahariana, ad esempio, da oggi al 2030 mancheranno 15 milioni di insegnanti delle scuole primarie e secondarie. Aiutare a formare una parte di insegnanti, significa contribuire in modo rilevante allo sviluppo di quei paesi¹⁵.

23. L'idea è in sé innovativa per l'Italia, non nuova a relazioni intense con l'Africa ma fin qui sprovvista di una visione strategica continentale di medio-lungo periodo, in grado di valorizzare il potenziale geografico, politico-diplomatico, economico e culturale del nostro Paese rispetto ad Africa e Mediterraneo.

24. Impostato come capitolo italiano della strategia Global Gateway dell'UE¹⁶ e della G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment¹⁷, il Piano ha già attuato sinergie con i grandi progetti di sviluppo internazionali e mira a crearne di nuovi attraverso la coprogettazione di iniziative che hanno alla base gli obiettivi concreti del Piano stesso. Il Governo ha presentato il Piano al Vertice Italia-Africa nel gennaio del 2024 alla presenza di 46 Stati africani, di rappresentanti delle istituzioni europee, di vertici delle Nazioni Unite, dell'Unione africana, di istituzioni finanziarie internazionali e banche multilaterali di sviluppo. Il Vertice ha comportato una prima condivisione del Piano strategico soprattutto con le istituzioni interessate ai progetti pilota. Il Piano è stato successivamente portato in tutte le sedi G7 fino alla Dichiarazione finale di Borgo Egnazia che lo promuove come modello perfettamente coerente con il concept G7 circa le relazioni con l'Africa¹⁸.

¹⁵ Unesco, *Global Report on Teachers*, 2024, p.16.

¹⁶ *Global Gateway* è la strategia dell'UE per mobilitare investimenti pubblici e privati nei collegamenti infrastrutturali tra l'Unione europea e i suoi partner, lanciata nel dicembre 2021. *Global Gateway* si pone inoltre l'obiettivo di rafforzare la competitività e la sicurezza delle catene di approvvigionamento globali e ha un focus geografico su Balcani occidentali, paesi del partenariato orientale e del vicinato meridionale, Africa, Asia Centrale, Indopacifico e America Latina. La tappa inaugurale del *Global Gateway* è stata il pacchetto di investimenti Africa-Europa, con circa 150 miliardi di euro di investimenti destinati a rafforzare la cooperazione con i partner africani.

¹⁷ Si tratta di un progetto nato per finanziare progetti infrastrutturali nelle nazioni in via di sviluppo come controparte del blocco alla Belt and Road Initiative della Cina e componente chiave della "Dottrina Biden".

¹⁸ "[...] *The G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)*, including initiatives such as the EU *Global Gateway*, offer a framework we will use to promote our vision of sustainable, resilient, and

Il Piano consta di una piattaforma programmatica e operativa, aperta alla costante collaborazione con gli interlocutori statuali africani nelle fasi di concepimento e di attuazione dei programmi, con riferimento a progetti nuovi e ad iniziative già in corso. Per l'Amministrazione italiana, il Piano vuole rappresentare la cornice entro cui collocare tutte le iniziative ministeriali di programmazione, di valutazione di impatto ed attuazione di interventi, nel costante coinvolgimento dei partner africani, cui dovrà essere assicurata piena ownership nazionale. Gli interventi dovrebbero rispondere a criteri definiti: efficacia (risultati ed impatto misurabile già nel breve periodo), integrazione e flessibilità, valore aggiunto (nelle condizioni di vita della popolazione locale), potenzialità incrementali (con lo stimolo di programmi già in essere), sostenibilità e replicabilità (anche in autonomia). Fissati i presupposti metodologici, i settori di intervento sono stati selezionati in virtù di una base dati ormai acquisita anche all'opinione pubblica.

25. Su queste ed altre basi statistiche di pari tenore, il Piano dovrebbe coprire un elevato numero di ambiti, sostanzialmente coinvolgendo tutte le competenze ministeriali: cooperazione allo sviluppo, promozione delle esportazioni e degli investimenti, istruzione, formazione superiore e formazione professionale, ricerca e innovazione, salute, agricoltura e sicurezza alimentare, approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche ed energetiche, tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici, ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture anche digitali, partenariato nel settore aerospaziale, valorizzazione e sviluppo del partenariato energetico anche nell'ambito delle fonti rinnovabili, dell'economia circolare e del riciclo, sostegno all'imprenditoria e in particolare a quella giovanile e femminile, promozione dell'occupazione, turismo, cultura, prevenzione e contrasto dell'immigrazione irregolare e gestione dei flussi migratori legali. Il Piano Mattei risponde anche ad una esigenza geopolitica. Quando, in seguito al disgelo dell'Artico si apriranno le rotte polari, una gran parte del traffico commerciale che attraversa il Mediterraneo, si sposterà su quelle rotte. Se riusciremo a costruire un rapporto positivo con i Paesi africani

economically viable infrastructure in Africa, underpinned by transparent project selection, procurement, and finance. In that respect, we welcome the Mattei Plan for Africa launched by Italy", [Apulia G7 Leaders' Communiqué](#), Vertice G7 13-14-15 giugno 2024.

fondato non sullo sfruttamento o sull'indebitamento, ma su una effettiva cooperazione, potremo probabilmente superare le prevedibili difficoltà derivanti dalla riduzione del traffico navale nel Mediterraneo.

26. Gli obiettivi del Piano dovrebbero svilupparsi secondo sei direttrici di intervento a partire da istruzione/formazione, sanità, acqua, agricoltura, energia, infrastrutture (fisiche e digitali), in base ad un cronoprogramma e con il coinvolgimento del settore pubblico e privato del cd. Sistema Italia. Tenuto conto delle capacità di alcuni paesi africani (il Kenya in particolare), non è stata trascurata la cooperazione in materia aerospaziale con potenziamento di tre pilastri: istruzione e formazione, applicazioni e servizi spaziali per un futuro sostenibile, partenariati internazionali¹⁹.

27. In una prima fase il Piano Mattei dovrebbe articolarsi secondo le direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest e si declinerà in progetti pilota, quattro in paesi della sponda Sud del Mediterraneo (Egitto Marocco, Algeria, Tunisia) e cinque in paesi di area subsahariana (Repubblica del Congo, Costa d'Avorio, Kenya, Etiopia, Mozambico). A questi ultimi, secondo la logica incrementale cui sin dal Vertice è stato informato il Piano, sono aggiunti a partire dall'inizio di quest'anno ulteriori cinque (Angola, Ghana, Mauritania, Senegal, Tanzania). È nelle intenzioni dell'Esecutivo sviluppare fin da ora progetti transnazionali, come l'iniziativa per rafforzare la resilienza delle piantagioni di caffè del continente e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria del cd. "corridoio di Lobito" che collegherà il cuore minerario dell'Africa centrale all'oceano Atlantico, riducendo tempi e costi di trasporto e aggirando l'influenza cinese sulle rotte tradizionali. Non può stupire l'assenza della Libia dalla lista dei progetti pilota data la complessità del quadro istituzionale locale. Tuttavia, l'Italia ha già destinato parte delle risorse del Piano ad investimenti in accordi energetici con tale Paese, di indiscussa centralità per una strategia di sicurezza per l'Italia.

28. Con il Piano Mattei, anche grazie all'endorsement G7, l'Italia potrebbe rafforzare la propria sfera di influenza e centralità regionale, incrementando le

¹⁹ Al tema è stata dedicata una Conferenza sullo Spazio Italia-Africa, promossa da MAECI e dall'ASI e che si è tenuta presso la Farnesina il 15-16 luglio 2024.

leve del soft power politico-diplomatico di cui è portatrice e ponendosi come mediatore e partner di fiducia per i paesi afro-mediterranei.

Una cooperazione paritaria Italia-Africa in settori strategici e la tessitura di opportunità e relazioni paritarie potranno essere terreno di coltura per la sicurezza nazionale e anche per la stabilità euro-africana (nei limiti derivanti dall'inasprirsi del conflitto mediorientale e di altri conflitti africani, oltre che del protrarsi di quello russo-ucraino).

Tra i punti di forza del Piano va citata la diversificazione delle fonti energetiche ed il sostegno alla transizione energetica, oltre alla creazione di condizioni geopolitiche di maggiore stabilità regionale grazie ad uno sviluppo economico dei paesi partner, basato non solo su accordi commerciali ma anche sulla promozione del capitale umano, investimenti in infrastrutture, tutela dell'ambiente.

L'Italia aspira a diventare un hub energetico del Mediterraneo, grazie alla complementarità tra il fabbisogno energetico dell'Europa e la capacità produttiva di rinnovabili dell'Africa. Il Piano potrà tradursi, tra l'altro, in un rilancio del sistema portuale a partire da Gioia Tauro, da dove passa il 41% delle merci di importazione attraverso il Mediterraneo (in generale i porti italiani valgono il 47% del traffico nazionale di merci)²⁰, come grande hub energetico. Affidare – come oggi e alla luce dell'esperienza pregressa – la sicurezza energetica italiana all'Africa impone, però, il rafforzamento della nostra sicurezza marittima a tutela del traffico commerciale lungo le rotte percorse dal naviglio nazionale e a presidio delle rotte del gas, sulla superficie ed anche sui fondali marini mediterranei. Tra i punti da rafforzare, l'entità delle fonti di finanziamento, il tema della cancellazione o revisione del debito (che impedisce agli Stati africani di dirottare le risorse pubbliche verso obiettivi di sviluppo) e la carente attenzione alle questioni del buongoverno e dei diritti umani, senza cadere in un approccio che possa evocare nei nostri interlocutori parametri coloniali. La sfida è realizzare risultati misurabili già nel breve periodo. Se attuato con successo, il Piano potrà rafforzare la sicurezza energetica dell'Italia, promuovere la sicurezza e stabilità regionali e migliorare le relazioni con i paesi del Mediterraneo e dell'Africa, con beneficio per l'intero continente europeo e per l'immagine stessa del cd. Nord del mondo. Il tema è stato

²⁰ 11° Rapporto annuale SRM *Italian Maritime Economy*, 2024.

recentemente ripreso dal Presidente dell'Uganda che ha chiesto l'abolizione dei dazi di Europa e Stati Uniti sui prodotti finiti africani: "Senza dirci come dobbiamo comportarci sull'omosessualità, senza imporci con chi e come fare affari" (Il Sole 24Ore, 28 settembre 2024).

L'osservazione sui dazi, se fondata, potrebbe costituire materia di discussione a livello europeo e anche all'interno del nostro Paese.

29. L'11 novembre 2024 il Governo ha trasmesso al Parlamento la prima Relazione sull'attuazione del Piano Mattei²¹; la Relazione è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari al momento della stesura di questo Rapporto. Con la Relazione l'Esecutivo ha inteso, innanzitutto, rendere chiaro uno degli aspetti più critici evidenziati dall'opposizione durante il dibattito parlamentare, ovvero l'indeterminatezza delle fonti di finanziamento del Piano, ed anche accrescerne l'efficacia alla luce degli obbiettivi di carattere programmatico-strategici, contenuti nel Focus adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 7 ottobre 2024²².

Il Focus di ottobre aveva, peraltro, già prospettato più in dettaglio le intenzioni governative rispetto alle sei direttrici di intervento e alle fonti di finanziamento. La Relazione riferisce sul primo semestre di attività, mette a fuoco gli obiettivi strategici, evidenzia che l'Italia, non solo per posizione geografica, può ben aspirare al ruolo di anello di congiunzione tra Occidente e Sud del mondo.

Tra gli elementi di aggiornamento forniti alle Camere figurano: l'avvio di progetti con due Paesi aggiuntivi, Ghana e Angola; l'inizio delle attività della Cabina di regia e della Struttura di missione istituite presso la PdCM, aperte alla interlocuzione con significativi interlocutori esterni tra cui il Coordinamento delle Diaspore, soggetto che ambisce ad una integrazione strutturata nella Cabina di regia (nella quale sono stati inclusi i Presidenti delle Commissioni esteri di Camera e Senato, in recepimento del parere parlamentare espresso nell'agosto 2024); l'apertura di un primo Tavolo di coordinamento dedicato

²¹ Ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 gennaio 2024, n. 2, recante Disposizioni urgenti per il "Piano Mattei" per lo sviluppo in Stati del Continente africano.

https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/233/001_RS/INTERO_COM.pdf

<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES0242.pdf>

²² <https://www.programmagoverno.gov.it/media/xlmngq0f/focus-piano-mattei.pdf>

alla sicurezza energetica e l'annuncio di due successivi tavoli su agricoltura e formazione professionale; l'apertura di nuove sedi africane dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, di CDP, SACE e ITA-Istituto per il commercio estero; lo sviluppo del progetto di interconnessione ferroviaria tra Angola e la regione mineraria dello Zambia, il citato "Corridoio di Lobito".

Degni di menzione sono anche gli interventi relativi allo sviluppo dell'agricoltura desertica in Algeria, il rafforzamento della fornitura di acqua potabile nell'area della capitale della Repubblica del Congo (Brazzaville), la formazione professionale nel settore delle rinnovabili in Marocco, il sostegno delle infrastrutture scolastiche e sanitarie in Costa d'Avorio.

Sul piano finanziario, oltre alla modifica delle modalità di gestione del 70% di quota riservata al continente africano sulle risorse a valere sul Fondo Italiano per il Clima, il Governo informa le Camere della avvenuta costituzione di un Fondo multi-donatori, aperto alla partecipazione di Stati terzi (significativo è l'ingresso degli Emirati Arabi Uniti), la cui struttura di gestione è ora pienamente operativa e attiva su una prima serie di progetti in ambito acqua, energia e trasporti, nonché della riattivazione di un fondo bilaterale tra Italia e Banca Africana per lo Sviluppo, la quale parteciperà ad ogni progetto in modo paritario. Parallelamente, la Struttura di missione del Piano, in sinergia con Cassa Depositi e Prestiti, ha creato strumenti finanziari aggiuntivi attraverso la mobilitazione di fondi privati e per il sostegno diretto al settore privato, con garanzia assicurata all'80% dallo Stato italiano. A tali strumenti si aggiunge il Fondo italiano sul clima, che per il 70% sarebbe comunque destinato all'Africa, con una riforma normativa delle modalità di indirizzo e gestione attuata nella seconda metà del 2024. Si aggiunge, infine, il rilevante aumento del contributo italiano all'International Development Association (733 milioni di euro, con un +25% rispetto ai contributi del ciclo di finanziamento precedente), la branca della Banca Mondiale dedicata ai Paesi a più basso reddito, unitamente ad un accordo per il co-finanziamento e la co-progettazione di iniziative con la Banca Mondiale.

In sede di prima attuazione non è stata trascurata la dimensione istituzionale, con iniziative finalizzate alla formazione di amministratori pubblici africani con il coinvolgimento della SNA e della African Capacity Building Foundation.

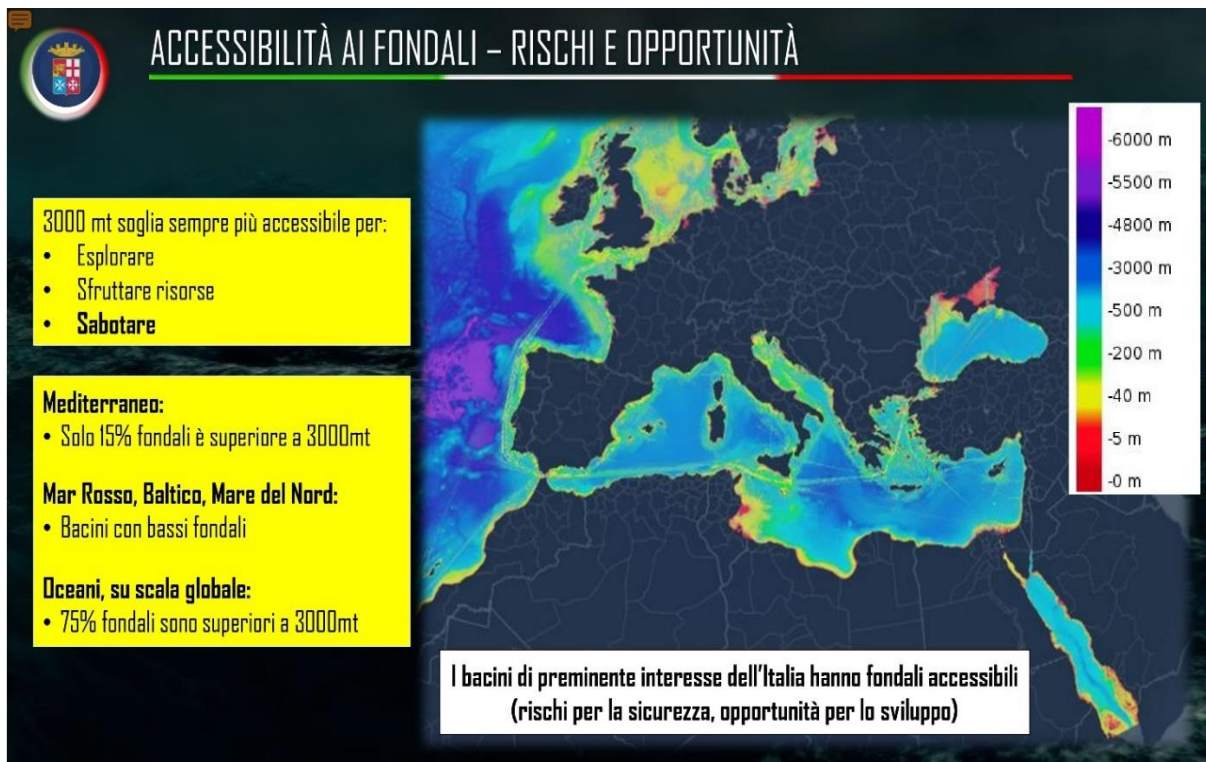
Ma, al di là dei 22 progetti incentrati su singoli Stati o di natura regionale, colpisce la rappresentazione dei singoli interventi per schede-progetto, in

analogia con il modello narrativo adottato per le missioni internazionali a partire dall'entrata in vigore della legge 145/2016, che ha innovato in termini di maggiore trasparenza e leggibilità il rapporto Governo-Parlamento sul tema dell'impiego all'estero dello strumento militare nazionale (sforzo non adeguatamente compiuto per gli interventi di natura civile e di aiuto allo sviluppo).

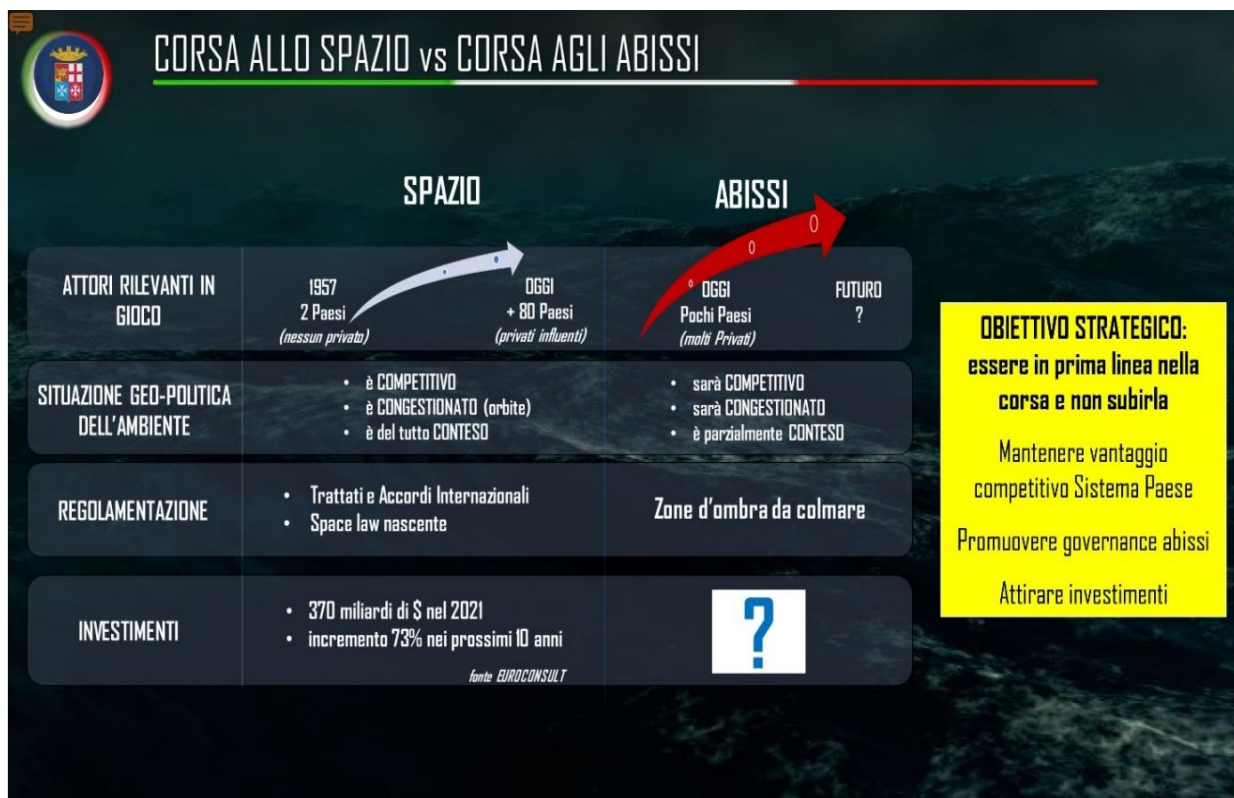
C.3. Una politica per il Mare

30. *“Insieme all'aria, allo spazio extra-atmosferico e al ciberspazio, il mare è un settore strategico sempre più contestato. In un momento di crescenti tensioni geopolitiche, l'UE deve imparare a dare mostra di leadership e determinazione anche in mare”*. Così Josep Borrell, Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'UE, presentava, insieme alla Commissione Europea, il 10 marzo 2023 l'adozione di una comunicazione congiunta su una strategia rafforzata per la sicurezza marittima dell'UE²³, nonché un piano d'azione aggiornato per attuarne la strategia. In tale occasione, Commissione e Alto Rappresentante sottolineavano quanto la dimensione marittima fosse vitale per l'esistenza stessa del Vecchio Continente. Se oltre l'80% del commercio mondiale e circa due terzi dell'approvvigionamento globale di petrolio e gas sono estratti in mare o trasportati via mare e fino al 99% dei flussi globali di dati sono trasmessi attraverso cavi sottomarini, gli Stati membri dell'UE formano insieme la più grande zona economica esclusiva combinata del mondo. Inoltre, l'UE rappresenta uno dei principali contributori alla sicurezza marittima attraverso impegni operativi e presenza navale, investimenti nello sviluppo delle capacità e sostegno alle architetture regionali di sicurezza marittima nel Golfo di Guinea e nell'Oceano Indiano, nonché la cooperazione con una serie di partner, tra cui l'ONU, la NATO, organizzazioni regionali e un numero crescente di paesi terzi.

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_23_1483/IP_23_1483_EN.pdf



Fonte: Marina Militare



Fonte: Marina Militare²⁴

C.4. Il Mediterraneo e l'Italia

31. Con circa 8.300 km di costa, collocata al centro del Mediterraneo, la geografia e la storia, prima della politica, assegnano all'Italia un ruolo specifico in questo mare, cerniera storica di movimenti geopolitici, geostrategici ed economici che interconnette tre continenti. In questo bacino abita il 7% della popolazione mondiale, che produce circa il 10% del PIL mondiale e ha una domanda di energia che rappresenta l'8% della domanda globale. Pur

²⁴ Intervento del Signor Capo di Stato Maggiore della Marina Militare, Ammiraglio di Squadra Enrico CREDENDINO, in occasione del convegno *Il diritto in uno spazio estremo: la dimensione sottomarina* del 5 marzo 2025, dedicato all'approfondimento delle questioni giuridiche, processi di delimitazione spaziale e iniziative istituzionali e imprenditoriali nell'ambiente subacqueo, organizzato dall'Università degli Studi di Milano Bicocca in collaborazione con Futuri Probabili, Associazione per la Formazione del Capitale Umano, nell'ambito del progetto Le Università per il Subacqueo.

costituendo solo l'1% della superficie acqueea del pianeta, il Mediterraneo è attraversato da oltre il 20% del traffico marittimo mondiale; inoltre, più del 16% del traffico digitale globale transita lungo le sue dorsali sottomarine. Valori tutti in costante crescita. Si accede al Mediterraneo da tre stretti, passaggi obbligati di globale valenza strategica: Gibilterra, Suez e gli Stretti turchi, ai quali si aggiunge il passaggio obbligato attraverso lo Stretto di Sicilia, che è il baricentro strategico del bacino stesso ed è interessato da tutti i traffici che transitano nel Mediterraneo stesso, assumendo così una straordinaria valenza strategica, anche per il raggiungimento dell'obiettivo di rendere l'Italia l'hub del Mediterraneo.

Chi controlla questi passaggi obbligati, controlla la vita e il commercio di una gran parte del mondo. Il nostro Paese può e deve quindi affermare il proprio ruolo di media potenza regionale a forte connotazione marittima, accettarne le responsabilità e coltivarne le opportunità, valorizzando appieno il proprio potenziale culturale, sociale ed economico nonché il ruolo storico da sempre rivestito nei processi di sviluppo e di pacificazione regionali. L'ambito in cui si deve orientare una strategia nazionale nei confronti del mare e, in particolare del Mar Mediterraneo, è definito quindi tanto dalla dimensione geografica quanto dall'intreccio degli interessi nazionali, di natura commerciale, energetica, comunicazione, securitaria nonché di libero e sicuro utilizzo delle vie di comunicazione marittima e delle sempre più determinanti infrastrutture strategiche subacquee, nonché di quelle aree come la Zona Economica Esclusiva, che rappresentano la proiezione dei nostri interessi più diretti ben al di fuori del territorio nazionale.

32. Tuttavia, in una prospettiva nazionale, il Mediterraneo, dal punto di vista geopolitico, non può essere considerato solo nei limiti del suo bacino fisico. È infatti necessario considerare l'ampiezza del riverbero del tessuto degli interessi strategici nazionali nella regione, nonché le strette interconnessioni tra regione "euro-atlantica" e regione "euro-mediterranea". Tutto ciò trova rappresentazione nel concetto geopolitico del "Mediterraneo allargato" che, accanto al bacino del Mar Mediterraneo, include anche il Mar Nero, il Mar Rosso nonché gli approcci da est e da ovest al bacino stesso, comprendendo quindi la porzione nord-occidentale dell'Oceano Indiano, il Mar Arabico, il Golfo Persico e, sul fronte atlantico, le rotte di accesso verso Gibilterra, il Golfo

di Guinea, il Mare del Nord e il Mar Baltico. D'altra parte, l'Italia partecipa all'India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) che costituisce il presupposto per una nostra connessione verso l'Asia.

33. È in questo spazio geopolitico che risiedono i principali interessi strategici nazionali. Le rotte che lo attraversano consentono l'approvvigionamento dei beni e delle materie prime necessarie per sostenere la nostra economia di trasformazione, per assicurare la sicurezza energetica e tutto quanto necessario per alimentare la vita quotidiana. È quindi nel "Mediterraneo Allargato" che occorre coordinare l'uso degli strumenti nazionali diplomatici, economici, securitari, culturali, informativi e di cooperazione, con il fine di assumere e mantenere un ruolo centrale e di rilievo in questo importante spazio geopolitico.

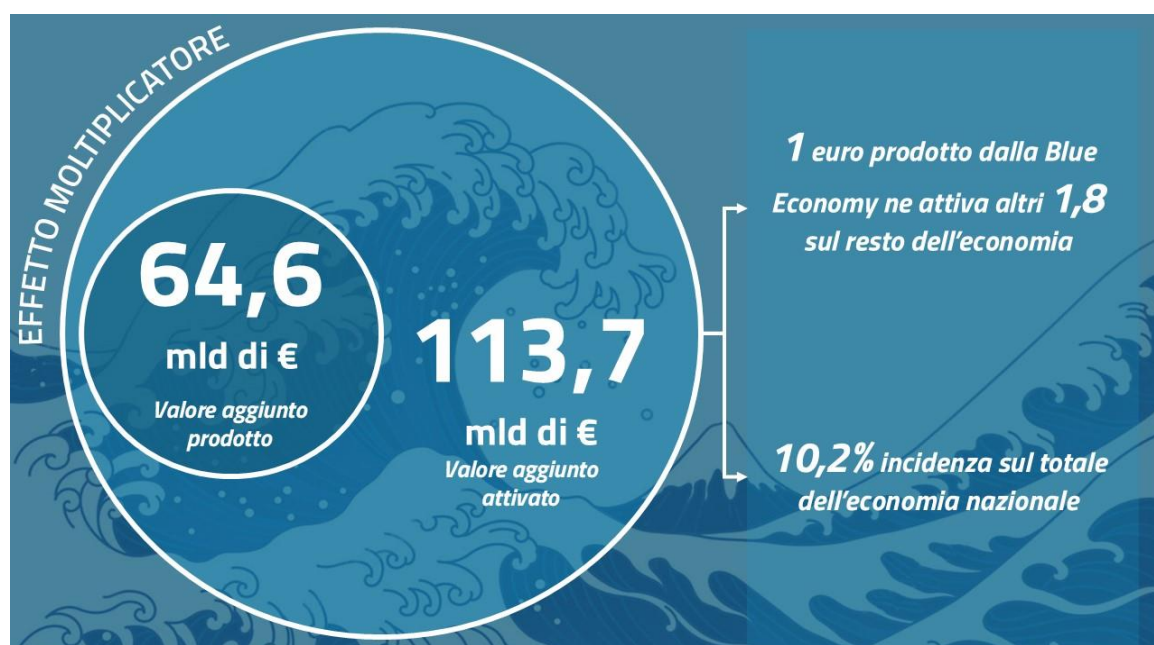
Tuttavia, solo in tempi recenti, il nostro Paese sembra aver ritrovato la propria naturale proiezione verso il mare e le sue risorse. Come emerso dall'ultimo Rapporto Nazionale sull'Economia del Mare²⁵, giunto alla dodicesima edizione e presentato a Roma il 10 luglio 2024, l'economia del mare conta circa 228 mila imprese, oltre un milione di occupati – con un aumento del 6,6% rispetto all'anno precedente – e genera un valore aggiunto diretto pari a oltre 64 miliardi di euro. Secondo i dati raccolti nel documento, per ogni euro speso nei settori direttamente afferenti alla filiera mare se ne attivano altri 1,8 nel resto dell'economia. Si tratta di un universo di competenze e risorse che spazia dall'industria delle estrazioni marine alla movimentazione di merci e passeggeri, dalle filiere della cantieristica e dell'ittica agli enti che si occupano di ricerca, regolamentazione e tutela ambiente, dai servizi di alloggio e ristorazione alle attività sportive e ricreative.

Il trasporto marittimo di merci e passeggeri è il *leader* di un mondo industriale, l'Economia del Mare, che abbraccia anche la cantieristica, la portualità, l'industria delle estrazioni marine, il diporto, le attività di ricerca, la filiera ittica e le attività sportive.

L'Economia del Mare in Italia genera un PIL di quasi 180 miliardi di euro, superando il 10% del valore aggiunto prodotto dall'intera economia nazionale. Si tratta, dunque, di un complesso:

²⁵https://www.frlt.camcom.it/sites/default/files/contenuto_redazione/notizie/file/XII%20Rapporto%20sull%27Economia%20del%20mare.pdf

- di oltre 230 mila imprese e più di un milione di occupati, il 4,1% dell'occupazione nazionale;
- che produce un valore aggiunto diretto di 65 miliardi di euro, il 3,7% dell'intera economia del Paese;
- che ha un effetto moltiplicatore per ogni euro investito di circa 1,8. Il trasporto marittimo ha il moltiplicatore più alto (2,7) di tutta l'Economia del Mare.



v. par. 33

Un patrimonio di straordinario valore, da salvaguardare e promuovere nell'ambito di una visione di lungo periodo. Risale al 31 luglio 2023 l'approvazione da parte del CIPOM (Comitato Interministeriale per le Politiche del Mare) del primo Piano del Mare²⁶ nazionale (pubblicato sul Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 248 del 23 ottobre 2023). Con tale documento, che avrà un aggiornamento triennale, l'Italia si è dotata per la prima volta di uno strumento che mira a offrire indirizzi strategici in relazione agli aspetti che ruotano attorno al mare, ritenuti essenziali per l'interesse nazionale e che sono in grado, se opportunamente coordinati, di riassegnare

²⁶ <https://www.strutturapolitichemare.gov.it/media/pggknhrv/piano-del-mare.pdf>

nuovamente all'Italia un ruolo primario nel contesto geopolitico del "Mediterraneo allargato" e, più in generale, nel contesto internazionale.

Va nella stessa direzione l'approvazione, lo scorso 25 novembre, da parte del Consiglio dei Ministri, di un disegno di legge sulla valorizzazione della risorsa mare, proposto dal Ministro per le Politiche del Mare, che mira a creare un quadro giuridico per disciplinare le attività sempre crescenti, che pubblico e privato svolgono dalla superficie del mare fino ai fondali. Il ddl risponde alla crescente necessità di regolamentare un settore in espansione e garantire lo svolgimento sicuro e coordinato di tali attività. Si tratta di uno dei primi tentativi a livello europeo di stabilire un quadro giuridico per le attività subacquee, rispondendo alla crescente antropizzazione dell'ambiente sottomarino, che include la disciplina di attività come la ricerca e l'estrazione di risorse energetiche e minerarie, infrastrutture di comunicazione e altre operazioni scientifiche e militari. L'obiettivo è assicurare un coordinamento e una sicurezza appropriata nel dominio underwater.

La novità più rilevante riguarda la costituzione di un'Agenzia per la sicurezza delle attività subacquee (ASAS), per garantire la regolazione e la sicurezza delle attività subacquee: un'iniziativa sinora inedita nel panorama internazionale, che farà del nostro Paese un punto di riferimento e un modello nella regolamentazione delle attività sottomarine. La dimensione subacquea rappresenta infatti una delle sfere più strategiche e rilevanti nell'ambito della marittimità. Una dimensione ancora per lo più sconosciuta, se pensiamo che conosciamo solo il 20% dei fondali oceanici a livello globale e solo il 2% è stato mappato. Tuttavia, ai fini dell'elaborazione di una strategia nazionale, è bene considerare e analizzare le sfide e le opportunità relative al mare nella sua globalità: dai fondali fino in superficie, nonché in stretta relazione gli interessi e le criticità legate alle altre dimensioni: Terra, Spazio e Cyberspazio.

In conclusione, una Strategia di Sicurezza Nazionale deve considerare la dimensione marittima come uno dei temi portanti, fondamentale per la competitività economica e la stabilità geopolitica dell'Italia. Proteggere le rotte marittime e l'industria della navigazione italiana significa tutelare gli interessi nazionali, anche ai fini dell'incremento dell'autonomia energetica. Ovviamente non siamo soli. Innanzitutto, c'è la Francia che mira ad essere il Paese guida dell'area con una ben consolidata formula di presenza e cooperazione nella regione. Inoltre, la nostra ambizione si scontra con la forte

presenza di Turchia e Russia nei paesi del Nord e centro Africa. La Cina è molto presente sia in Nord Africa che nell'Africa subsahariana, a livello economico, politico e militare. Da queste aree, peraltro, provengono le maggiori fonti di instabilità: immigrazione irregolare, disordine politico, tirannie, tentativi di finanziare gruppi jihadisti che operano nel Maghreb e nel Sahara. Conta, infine, l'approvvigionamento energetico in particolare da Algeria e Libia, la cui importanza è ulteriormente rafforzata degli effetti della guerra in Ucraina; la conseguente interruzione delle forniture di greggio e gas naturale russo all'Europa ci ha portato ad aumentare le importazioni dal Nord Africa conferendo all'Italia il ruolo di hub europeo dell'energia. D'altra parte, nel Mediterraneo orientale sono stati scoperti importanti giacimenti di gas naturale nelle zone economiche esclusive di Israele, Cipro ed Egitto, che accrescono l'importanza delle relazioni politiche ed economiche in quest'area.

C.5. L'industria italiana della navigazione

34. La Blue Economy ruota attorno al trasporto marittimo che, a sua volta, rappresenta la "spina dorsale" e la "cinghia di trasmissione" del commercio globale.

Il Governo, con il Piano del Mare, ha definitivamente riconosciuto la centralità del Mare nelle politiche industriali del nostro Paese.

Considerato il ruolo centrale del mare negli equilibri geopolitici ed economici globali, tali politiche dovranno necessariamente essere finalizzate a garantire lo sviluppo di tutto il mondo industriale riferito all'Economia del Mare ed in particolare ad accrescere la competitività dell'industria italiana della navigazione, che ne rappresenta il settore trainante. Nel commercio di beni a livello globale la modalità di trasporto via mare resta quella più rilevante e compatibile con l'ambiente: 14 mila miliardi di dollari equivalenti all'80% degli scambi in volume con soltanto il 2% delle emissioni.

Trasporti marittimi e logistica valgono circa il 12% del PIL mondiale. Tutto, o quasi, ciò che consumiamo viene dal mare: dagli alimenti all'energia, passando per i nostri vestiti.

Il commercio marittimo, inoltre, continua a crescere e a sostenere gli scambi globali. Per il 2024 hanno registrato una crescita del 3,7% del PIL.

Complessivamente l'anno si è chiuso con un incremento del 9% nei servizi, e del 2% nelle merci, per circa 33 'triloni' di dollari in valore²⁷.

Quanto al 2025, per gli scambi di merci Unctad (UN trade & development) tramite il suo "nowcast" – dello scorso 11 marzo calcolava un +0,35% in valore e uno +0,28% in volume per il primo trimestre.

Per l'Italia e l'Europa, la centralità del trasporto marittimo è ancora più marcata. L'Italia utilizza il trasporto marittimo per il 60% del suo interscambio internazionale (poco meno di 267 milioni di tonnellate); è questa forse la principale ragione della sua posizione strategica nel Mediterraneo, snodo cruciale tra tre continenti.

Trasporto e logistica rappresentano leve di competitività per l'intera industria nazionale e tutti i settori strategici in un'economia fortemente orientata all'export, senza dimenticare come ricordato la frontiera della dimensione subacquea, con il 99% del traffico dati che transita per le dorsali sottomarine e che le nostre navi installano.

La nuova dinamica dello scenario geopolitico mondiale impone all'UE, e a maggior ragione al nostro Paese, di tutelare e valorizzare ancor di più le flotte di bandiera e/o di interesse nazionale.

La Flotta di naviglio battente bandiera di paesi appartenenti all'Unione europea, 27 compresa la Norvegia, conta circa 12 mila unità, l'11% del totale mondiale (l'incidenza cresce al 13,1% in termini di Gross Tonnage). Malta, Grecia e Cipro sono i principali Paesi in termini di tonnellaggio disponibile.

Se consideriamo, invece, la proprietà delle navi dei paesi dell'Unione europea, in testa alla classifica figurano Grecia e Germania. Rispetto all'anno passato l'Italia guadagna una posizione sia in termini di bandiera, passando dall'8° al 7° posto che in termini di controllo del naviglio (a prescindere dalla bandiera battuta), passando dal 6° al 5° (con 753 unità)²⁸.

La flotta mercantile italiana, diversificata in tutti i settori di maggior rilievo per l'industria nazionale, è un asset strategico fondamentale per l'approvvigionamento dei prodotti energetici del Paese, per la mobilità delle persone, nel settore del *leisure* e dei servizi ausiliari.

L'Italia è ai vertici del trasporto via mare di passeggeri, è prima in Europa per merci movimentate in *Short Sea Shipping* ed ha la prima flotta di traghetti al

²⁷ UNCTAD, *Global Trade Update*, 2025.

²⁸ Fonte: Elaborazione SRM su dati Clarkson Research Service Ltd., luglio 2023.

mondo, nonché il principale armatore mondiale del settore traghetti *Ro/Ro cargo*.

Le navi, inoltre, in questo delicato momento geopolitico, sono *virtual pipeline* che assicurano la flessibilità delle fonti di approvvigionamento rendendo il nostro Paese sostenibile non solo ecologicamente ma anche strategicamente. In tale contesto, il nostro Paese vanta la 2^a flotta europea di *product-chemical tanker*.

A luglio 2024, nei registri navali mondiali sono censite 57.991 navi (pari a circa 2,3 miliardi di tonnellate di portata lorda) di oltre mille GT (Grosse Tonage, che misura il volume complessivo degli spazi interni di una nave). La flotta di bandiera italiana mantiene la 17^a posizione nel ranking mondiale con 1.230 navi censite a luglio 2024 e circa 12 milioni di GT, mentre, in termini di flotta controllata, l'armamento italiano risulta al 19° posto.

Nonostante il nostro Paese continui a mantenere posizioni di assoluto a livello internazionale sia in termini di flotta di bandiera che di flotta controllata, prosegue la tendenza negativa della consistenza della flotta italiana, anche se il calo, in termini di tonnellaggio della bandiera italiana, è parzialmente compensato dall'incremento di quello controllato sotto bandiera estera.

Malgrado tale tendenza negativa, nel quadriennio 2024-2027 l'armamento nazionale ha effettuato 57 nuovi ordinativi – di cui circa l'80% fanno capo a imprese associate a Confitarma – per un totale di oltre 2,5 miliardi di dollari di investimenti.

L'80% delle navi in *orderbook* prevede *alternative fuels*, a conferma dell'incremento degli investimenti in combustibili alternativi, in considerazione degli obiettivi della *green transition* nel settore dello shipping.

Il mantenimento del ruolo strategico dell'industria del trasporto marittimo per il Paese, sia in termini industriali che sociali, si fonda su due pilastri: Registro Internazionale e *Tonnage Tax*.

Tali pilastri sono cruciali per la competitività ma non più sufficienti per garantire la competitività della nostra industria.

Per affrontare le sfide future è indispensabile consolidare i due pilastri imprescindibili rappresentati dai regimi del Registro Internazionale e della *Tonnage Tax* e creare, attraverso la semplificazione normativa dell'ordinamento marittimo nazionale, la "sburocratizzazione" dei processi e la digitalizzazione delle procedure di settore, le condizioni affinché la bandiera

italiana sia un'opzione sempre più competitiva da scegliere consentendo agli armatori nazionali di misurarsi ad armi pari con i concorrenti comunitari ed internazionali.

La centralità dello shipping per l'approvvigionamento di materie prime e per l'import/export nazionale rende la sicurezza del naviglio fondamentale per la competitività dell'industria della navigazione e del Paese in generale.

Proteggere la flotta di interesse nazionale significa difendere il nostro tessuto imprenditoriale, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici ed i flussi commerciali di prodotti finiti e semilavorati che dipendono in larga parte dal mare.

Al contrario, invece, l'insicurezza in mare e l'impossibilità di poter contare su una flotta adeguata alle esigenze industriale e commerciali del Paese comporta un aumento dei costi, sia di navigazione sia a terra, lungo l'intera catena logistica, con il risultato di un possibile incremento dei prezzi per il consumatore finale.

Una "Strategia di Sicurezza Nazionale" deve necessariamente includere la dimensione marittima, fondamentale per la competitività economica e la stabilità geopolitica dell'Italia. Proteggere le rotte marittime e l'industria italiana della navigazione significa tutelare gli interessi nazionali, anche ai fini dell'incremento dell'autonomia energetica.

35. Per queste ragioni l'Italia ha un interesse esistenziale nel proteggere le rotte del Mediterraneo allargato, sorta di Medioceano che connette l'Atlantico e l'Indo-Pacifico, dalle guerre e dalle minacce che ne mettono in crisi la sicurezza. Questo vale in particolare per la connessione fra Adriatico e Indo-Mediterraneo via Mar Rosso. Qui la competizione fra grandi potenze e attori locali e regionali ha già prodotto effetti molto pericolosi. I due stretti obbligati attraverso i quali transita il traffico mercantile di primario interesse per noi, ovvero Suez-Bab el-Mandeb, insieme ai cavi internet esistenti o in progetto, sono minacciati dalla guerra nella Striscia di Gaza, e dalle sue diramazioni in tutta la regione mediorientale in chiave di rivalità israelo-iraniana, con fulcro intorno al Golfo di Aden. Si tratta di conflitti senza apparente soluzione, destinati perciò a prolungarsi nel tempo attraverso fasi molto calde e brevi periodi di tregua. Vanno considerati quindi come impedimenti strutturali con cui dovremo fare i conti per anni se non decenni. Se ne possono mitigare le conseguenze, ma non pare probabile poter ritornare alla situazione

precedente il 7 ottobre 2023. La minaccia degli Houthi al largo delle coste yemenite, cessata da qualche tempo, che aveva già sensibilmente ridotto i traffici via Bab el-Mandeb aggravando tempistica e costi dei trasporti fra Asia, Africa ed Europa, è da considerarsi largamente dipendente dalla temperatura dello scontro regionale fra Israele e Iran. Lo Yemen è di fatto tripartito fra l'area principale sotto controllo Houthi e altre due zone sotto influenza saudita ed emiratina, in competizione. Le missioni della nostra Marina Militare, da tempo impegnata anche contro la pirateria nelle acque circostanti il Corno d'Africa in coordinamento con altre Marine alleate, sono quindi da prevedersi di estesa durata e impegno crescente.

36. L'Italia è peraltro parte del progetto Imec (India-Middle East–Europe Economic Corridor), lanciato nel 2022 insieme a paesi partner e alleati, tra cui India e Stati Uniti. Il progetto è ancora allo stato iniziale, ma in prospettiva potrebbe in parte sanare le ferite prodotte dalla crisi del Mar Rosso. L'idea consta di diverse connessioni digitali, energetiche e trasportistiche ibride (via terra e mare, per le connessioni internet anche lungo i fondali marini) destinate a connettere l'India all'Europa via Penisola Arabica. L'Italia potrebbe avervi un ruolo strategico offrendo il porto di Trieste come sbocco verso e dal continente europeo di questa cosiddetta "via del cotone" – intesa in competizione ma non incompatibile con le cinesi "vie della seta"; si tratterebbe di un intreccio di connessioni che dall'Oceano Indiano attraversano la Penisola Arabica, quindi Israele e di qui l'Italia. La direttrice per noi ideale sarebbe Mumbai-Dubai-Haifa-Trieste e viceversa. Si consideri che il porto franco di Trieste è di fatto, e per radici storiche, lo scalo dell'Europa centrale; ospita inoltre l'imbocco dell'oleodotto Tal che porta in Germania il 40% del fabbisogno petrolifero nazionale (e il 100% di quello destinato a Baviera e Baden-Wuerttemberg).

Allo stesso tempo, Trieste è e sarà sempre più un perno fondamentale del fronte nord-orientale NATO, lungo la direttrice Danzica-Costanza. È di fatto scalo militare essenziale per le basi americane nel nostro Nord-Est, quali Aviano e Vicenza. Quindi attorno al capoluogo giuliano, oggi relegato in una periferia strategica, infrastrutturale e mentale del nostro Paese, si gioca una partita di fondamentale spessore per l'Italia. In questo contesto, la nostra piena partecipazione all'Iniziativa dei Tre Mari, progetto di matrice americana e polacca che intende favorire la connessione infrastrutturale e strategica fra

Baltico, Adriatico e Nero, è necessario per agire da protagonisti nello sviluppo di Imec come pure nel contesto dei nuovi assetti alleati per la stabilizzazione del fronte adriatico-balcanico, anche in vista della ricostruzione dell'Ucraina. Un altro importante fattore è il ritorno in forze della Sesta Flotta USA nel Mediterraneo, determinato dai conflitti che si estendono dal Mar Nero al Mediterraneo orientale e al Mar Rosso; ha naturalmente un peso l'interesse a mantenere il controllo delle rotte oceaniche da e verso l'Indo-Pacifico, dove la nostra Marina partecipa sempre più visibilmente allo schieramento destinato a contenere la pressione della Cina intorno a Taiwan e nei Mari cinesi. Non è ultimo in questa rassegna lo Stretto di Sicilia, altro snodo commerciale, strategico e digitale di valore globale. Il suo peso geopolitico è cambiato dopo il 2010-11, con la caduta dei regimi tunisino e libico, e l'installazione di Turchia e Russia rispettivamente in Tripolitania e Cirenaica. Il nostro recupero di influenza nella regione, specie in Tunisia e Tripolitania, fra l'altro sbocchi naturali dei flussi migratori e di traffici dal Sahel e dal cuore dell'Africa, potrà quindi contribuire alla sicurezza del Mediterraneo.

C.6. Il Subacqueo

37. Il contesto internazionale è segnato da fenomeni di portata strategica che interessano l'area del Mediterraneo allargato, minata da contrastanti interessi geopolitici. In tale scenario, come testimoniato anche dagli eventi dannosi che nel corso degli ultimi due anni hanno interessato le infrastrutture sottomarine, la dimensione subacquea si è posta come nuovo scenario di confronto e competizione, in cui gli interessi e le minacce crescono con l'effettiva capacità di accedervi.

Sempre più frequentemente si sente parlare di una “corsa all'oro oceanico”. Effettivamente l'ambiente subacqueo, inclusi i suoi fondali, in gran parte ancora inesplorati, rappresenta una cruciale fonte di ricchezza per l'umanità. L'economia legata agli oceani è destinata a raddoppiare entro il 2030, rinforzando ancora di più il già forte legame esistente tra il benessere dei cittadini e le risorse marine.

L'ultimo documento programmatico triennale (2024-2026) ritiene che “Nuove, straordinarie prospettive di sviluppo capacitivo provengono dall'ambiente subacqueo ormai scenario di confronto e competizione per la presenza di

infrastrutture critiche nel settore energetico e delle comunicazioni, ma anche potenziale risorsa per la ricerca delle materie prime e terre rare indispensabili per la transizione tecnologica".

Le società moderne dipendono in larga misura dalle infrastrutture critiche subacquee. Le comunicazioni digitali viaggiano per il 99% su 426 cavi sottomarini, che si distendono per circa un milione e mezzo di chilometri la maggior parte dei quali privi di una adeguata protezione. A inizio del 2024 è stato sufficiente che gli Houthi dello Yemen danneggiassero tre cavi nel Mar Rosso per danneggiare il 90% delle comunicazioni tra Europa e Asia. Attraverso il Mediterraneo e il Canale di Suez transita il 20% del traffico dati mondiale, dato fortemente significativo perché il nostro mare, come già sottolineato, e costituisce solo l'1% della superficie d'acqua complessiva del pianeta.

Anche le forniture di gas per il nostro Paese viaggiano attraverso gasdotti sottomarini: il Trans Adriatic Pipeline, che, collegando l'Albania con la Puglia, consente di ricevere il gas proveniente dall'Azerbaijan; il TransMed, attraverso il collegamento tra Tunisia e Sicilia, assicura la fornitura di gas algerino e il GreenStream, tra la Libia e la Sicilia, che porta in Italia il gas libico.

38. Oltre all'approvvigionamento energetico e alle comunicazioni digitali, il mondo sottomarino racchiude un potenziale di sviluppo immenso, di particolare rilevanza per una nazione a forte vocazione marittima come l'Italia. Non solo risorse minerarie, ma anche energie rinnovabili, opportunità per il turismo subacqueo, biotecnologie e agricoltura subacquea. Inoltre, l'ambiente sottomarino fornisce un sostegno alimentare indispensabile e custodisce un inestimabile patrimonio archeologico. A questi interessi si legano le crescenti implicazioni per la difesa e la sicurezza, dove assume una straordinaria rilevanza la resilienza nazionale, da tutelare in prima battuta attraverso la protezione e la sorveglianza delle infrastrutture critiche subacquee. L'evoluzione della tecnologia, infatti, sta favorendo, soprattutto grazie alle innovazioni nel settore della robotica sottomarina, l'acquisizione delle capacità per operare a profondità sempre maggiori. La profondità di 3000 metri è diventata una soglia accessibile all'esplorazione dei fondali. Questo significa che l'85% del Mediterraneo ha fondali facilmente raggiungibili, mentre, su scala globale, il 75% dei fondali, che sono superiori a 3000 mt, potrà essere esplorato solo da chi avrà dedicato sufficienti investimenti nelle tecnologie sottomarine.

39. In tale contesto è essenziale sviluppare conoscenze, competenze e tecnologie che possano consentire di operare efficacemente nella dimensione subacquea e a profondità sempre maggiori al fine di cogliere le opportunità che il mondo sottomarino offre, utilizzarne le preziose risorse in modo sostenibile, tutelare l'ambiente e gli interessi nazionali, proteggere le infrastrutture critiche vitali per il nostro Paese. Le sfide che si prospettano impongono un'azione decisa e sinergica di tutte le realtà e capacità che l'Italia è in grado di esprimere nello specifico contesto. L'Associazione Futuri Probabili, insieme alla Marina Militare, e a circa 50 docenti di diverse Università, si dedica da tempo allo studio del patrimonio subacqueo. I risultati sinora conseguiti possono essere consultati sul sito di Futuri Probabili²⁹. Un ruolo chiave è svolto dal Polo Nazionale della Dimensione Subacquea, inedito modello di hub tecnologico e incisiva espressione di "sistema-paese". Grazie a uno spiccato carattere interministeriale, il Polo funge da catalizzatore del Sistema è cluster dell'underwater, aggregando e valorizzando le eccellenze nazionali impegnate a qualsivoglia titolo nel segmento dell'innovazione subacquea, siano esse istituzioni, grande, media e piccola impresa, start-up, mondo accademico e centri di ricerca, avendo come obiettivi strategici la conoscenza multidisciplinare della dimensione subacquea, la protezione delle infrastrutture critiche, la sostenibilità e protezione degli ecosistemi, il supporto alla sicurezza e resilienza cyber nella dimensione subacquea. In un solo anno di attività il Polo ha già pubblicato otto bandi. Ai primi quattro hanno aderito ben 49 realtà nazionali. L'ammontare dei bandi oscilla tra gli 8 e i 12 milioni di euro ciascuno³⁰.

40. La tecnologia costituisce un fattore abilitante per accedere, operare e controllare la dimensione subacquea. Tuttavia, l'incremento delle attività antropiche nelle profondità marine impone anche l'adeguamento del quadro normativo sia nazionale che internazionale, al fine di prevenire interferenze e incidenti, garantire la sicurezza delle attività, la salvaguardia della vita umana, la protezione dell'ambiente e delle infrastrutture critiche. Tali attività

²⁹ <https://www.futuriprobabili.it/mare>

³⁰ A. Carli, C. Dominelli, Subacquea, *Il Polo nazionale punta sulle nuove tecnologie* (con intervista all'ammiraglio Giuseppe Berruti Bergotto, Presidente del Comitato di Direzione del Pns) *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio 2025, p.4.

interconnettendo paesi e continenti sono essenziali per il funzionamento delle moderne società.

A questo scopo, risulta funzionale, in linea con le previsioni del Piano del Mare, la proposta di istituzione di un'Autorità Nazionale per il Controllo delle Attività Subacquee³¹ che possa assicurare la gestione sostenibile e sicura degli spazi sottomarini di interesse nazionale, ponendosi altresì come potenziale modello di governance di riferimento anche nell'ambito delle organizzazioni internazionali e delle alleanze di cui fa parte il nostro Paese.

C.7. I problemi ambientali nell'area del Mediterraneo

41. Secondo l'Agenzia ONU sull'ambiente “La regione del Mediterraneo si sta surriscaldando a una velocità superiore del 20% a quella globale”. Il livello del mare aumenterà di un metro. Le zone costiere sono esposte a rischio di disastri, dalle alluvioni alle erosioni, oltre alla salinizzazione del delta dei fiumi e delle falde acquifere che sostengono la sicurezza alimentare e la vita delle comunità sui territori. È in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. Uno Stato in grado di assicurare autonomamente a ogni cittadino il diritto al cibo e la libertà dalla fame e dalla malnutrizione, è uno Stato più forte e sicuro. Di conseguenza, la garanzia di un elevato livello di produzione agricola e di sicurezza di approvvigionamento delle materie prime per le filiere agroalimentari e agroindustriali nazionali è un obiettivo imprescindibile per la sicurezza strategica italiana. La tutela dell'accesso al cibo – diversità, nutrizione, accessibilità e sicurezza – la sua disponibilità in quantità sufficiente e a prezzi congrui, la sua qualità e salubrità, costituisce una delle più rilevanti sfide del nostro tempo, tenuto conto che una fascia della popolazione si trova in condizioni di difficoltà economiche, con seri problemi di accesso a una alimentazione adeguata.

C.8. L'approvvigionamento degli alimenti nell'Area del Mediterraneo

42. La crisi dei prezzi degli alimenti e delle materie prime scaturita a seguito dell'aggressione da parte della Federazione russa all'Ucraina e della situazione economica internazionale ha rafforzato la consapevolezza della necessità di

³¹ DDL 1462/S all'esame della Commissione Ambiente di quel ramo del Parlamento.

una maggiore indipendenza in tema di sovranità alimentare, intesa come capacità di definire e realizzare compiutamente – in un contesto di sinergia europea e internazionale – le proprie politiche in materia, valorizzando gli aspetti economici, sociali e culturali del Paese. Questa forte spinta al cambiamento sta ampliando l'originario ed esclusivo ruolo di produttore di cibo del settore agroalimentare con azioni e politiche finalizzate a sviluppare una produzione di qualità, più equa, accessibile, sostenibile, competitiva e aperta al mercato globale e, al tempo stesso, in grado di rafforzarne gli elementi identitari. Nell'ottica della definizione di una politica nazionale strategica, è necessario definire linee di indirizzo finalizzate a sostenere tali processi, favorendo l'integrazione e una maggiore equità dei rapporti della filiera agroalimentare (caratterizzata da una sproporzione di forze tra i vari attori), la transizione tecnologica e la ricerca, allo scopo di assicurare gli standard più elevati per una gestione virtuosa delle risorse. In tale contesto il sistema agricolo italiano costituisce un tassello fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Considerato che l'intelligenza artificiale sta permeando ogni ambito della nostra società, il sistema agricolo italiano, ancora fragile sotto diversi aspetti, deve essere accompagnato concretamente per sviluppare i processi di modernizzazione produttiva, di formazione del capitale umano e di ricambio generazionale, fattori propedeutici alla costituzione di una catena di approvvigionamento alimentare più dinamica. (v. par. 81). La crisi dei prezzi degli alimenti e delle materie prime scaturita a seguito dell'aggressione da parte della Federazione russa all'Ucraina e della situazione economica internazionale ha rafforzato la consapevolezza della necessità di una maggiore indipendenza in tema di sovranità alimentare, intesa come capacità di definire e realizzare compiutamente – in un contesto di sinergia europea e internazionale – le proprie politiche in materia, valorizzando gli aspetti economici, sociali e culturali del Paese.



Bronze Sponsor of Italy at Expo 2025 Osaka

D. LE PRIORITÀ ITALIANE PER LA SICUREZZA NAZIONALE

D.1. La liberaldemocrazia

43. Un rilevante fattore del nuovo contesto internazionale e del cambiamento d'epoca è costituito dalla sopravvenuta fragilità delle democrazie. Si è ridotto il numero dei regimi democratici nel mondo e si manifestano sentimenti illiberali anche all'interno di paesi profondamente democratici. Oggi, secondo il Rapporto di Freedom House 2024, solo il 20% della popolazione mondiale vive in democrazia, mentre il 38% – la percentuale più alta dal 1997 – si trova in condizioni di totale assenza libertà e il 42% vive in regimi parzialmente autoritari. Nel 2023, abbiamo 21 regimi democratici in più, ma 52 nuovi regimi autoritari. Tony Blair, nel suo ultimo libro, *On Leadership*, (p.47, ed. ingl. ebook) racconta che un paio di decenni fa quando visitava un paese che non era una democrazia, il leader si affrettava a spiegare che il paese non era ancora pronto per una trasformazione democratica, ma che ci sarebbe comunque arrivato. La democrazia era comunque un traguardo. Oggi spiega Blair, i leader di paesi non democratici, se sono di mentalità aperta, non disprezzano la democrazia, ma la mettono in discussione per la difficoltà di prendere decisioni e di attuarle.

Nel XXI secolo le liberaldemocrazie sono sotto attacco delle «tirannie elettive», sistemi caratterizzati dal potere assoluto di un solo uomo giunto ai vertici non attraverso un colpo di Stato ma attraverso una procedura prestabilita, elezione più o meno manipolata, come in Russia o in Venezuela, o nomina da parte di organismi politici, come in Cina o in Corea del Nord. Questi uomini, insieme, governano più della metà del mondo e influenzano gran parte della restante metà. Le tirannie elettive sono dichiaratamente contrarie alla democrazia, legittimano il dispotismo come regola di governo, disconoscono i diritti di libertà individuale, pongono il tradizionalismo alla base delle relazioni familiari, sociali e sessuali. *"Autocrats are working overtime to undermine democracy and export model of governance marked by repression at home and coercion abroad"* ha scritto il presidente Biden nella introduzione al documento sulla strategia del suo Paese, 2022.

I nuovi tiranni hanno acquisito popolarità presso alcuni settori delle democrazie occidentali per la loro capacità di decisione. Di fronte alle difficoltà e alle

macchinosità delle procedure democratiche, alle lentezze e ai conflitti che le caratterizzano, infatti, l'autoritarismo appare una preferibile scorciatoia per decidere.

Rendere veloce ed efficace il sistema decisionale delle istituzioni politiche e della PA è perciò parte costitutiva di una strategia per mettere in sicurezza le istituzioni democratiche. Non farlo, significherebbe decidere di soccombere. La moneta corrente è diventata nel XXI secolo la rapidità. Vince chi è più rapido nella decisione e nella esecuzione.

Un nuovo pericolo per le democrazie nasce dalla commistione tra potere politico e potere digitale. Se il potere politico togliesse ogni limite alla acquisizione di informazioni da parte delle grandi società del digitale e queste in cambio mettessero a sua disposizione le proprie piattaforme per esaltarne l'attività o per denigrare quella dei suoi avversari, verteremmo in un nuovo autoritarismo, l'autoritarismo 2.0. La democrazia ha come presupposto la linearità della formazione dell'opinione pubblica. Perciò ha posto regole prima sui rapporti tra il danaro e la politica, poi sui rapporti tra i mezzi di comunicazione e la politica; oggi deve porre regole anche per la separazione tra potere digitale e potere politico.

44. La democrazia non esiste in natura. È il prodotto dell'ingegno e del coraggio degli uomini e delle donne che l'hanno costruita a partire dalla fine del Settecento. Ma non è un prodotto eterno; va curata, difesa, corretta quando è necessario. La sua convenienza non dev'essere solo proclamata dalle classi dirigenti; dev'essere da quelle classi dirigenti dimostrata dai fatti. Per troppo tempo l'abbiamo considerata come un fatto acquisito per sempre. È stato un errore perché le condizioni di disuguaglianza che diventano sempre più laceranti in tutti i paesi dell'Occidente, mettono a dura prova il compito fondamentale della politica democratica, quello di organizzare la speranza dei cittadini, sostenere i deboli che della politica hanno bisogno, creare le condizioni perché le aspettative fondamentali di ciascuno possano realizzarsi.

45. Che cosa rende così difficile opporre una reazione adeguata ai rischi? Forse non siamo disposti a pagare il costo delle democrazie. La democrazia è un bene costoso, perché chiede la rinuncia attuale ad alcuni egoismi individuali in vista di un futuro benessere collettivo. Comporta dare di meno a

chi ha di più e dare di più a chi ha di meno. Siamo disposti a sacrificare alcune aspirazioni individuali per poter avere una democrazia più salda? Siamo disposti a riconoscere la centralità dei doveri? Fa parte di una strategia nazionale per la sicurezza spiegare che senza doveri le comunità si disgregano in una miriade di egoismi individuali. Spetta alle classi dirigenti riprendere il filo dell'adempimento dei doveri nelle nostre società. Spetta invece ai cittadini farsi carico dei doveri che derivano dalla titolarità della cittadinanza. Dall'adempimento dei doveri derivano quelli che Machiavelli chiamava "i buoni costumi", che alla Repubblica sono necessari quanto le buone leggi. Non può esistere sicurezza democratica senza cittadini democratici. Il concetto fu espresso con particolare chiarezza nel 1788 da James Madison, poi diventato il quarto presidente degli Stati Uniti, che dichiarò nel corso della Convenzione della Virginia: "Pensare che una forma di governo garantisca la libertà o la felicità senza alcuna virtù nella popolazione, è una chimera". Possiamo aggiungere che "Pensare che una forma di governo garantisca la libertà o la felicità senza virtù delle classi politiche dirigenti è un'altra chimera". Le tirannie elettive ritengono che il mondo occidentale sia alla fine morale e politica dei suoi giorni, aprendo così uno scontro non solo militare e diplomatico, ma anche di carattere etico. Noi, le liberaldemocrazie, non abbiamo risposto alle tirannie elettive sul piano dei valori. La nostra risposta strategica è stata prevalentemente economica, attraverso le sanzioni, e militare attraverso il sostegno alla difesa ucraina. Ma una strategia non può essere priva di valori etici, non può non rispondere a questi giudizi riaffermando, difendendo e sostenendo il primato e la convenienza delle libertà proprie della democrazia. Oggi l'offensiva contro le democrazie liberali è guidata da Putin, che addirittura nell'agosto 2024 ha emanato un decreto per offrire permessi di soggiorno con condizioni agevolate a coloro che preferiscono vivere in Russia perché i loro paesi perseguono politiche che impongono linee ideologiche neoliberali antagoniste rispetto ai valori tradizionali. L'accusa principale riguarda l'omosessualità, intesa come una sorta di depravazione neoliberale. L'antioccidentalismo valoriale ha ispirato lo stesso Putin nella costruzione del suo rapporto con gli altri paesi. Nell'ottobre 2022, il capo del Cremlino aveva sostenuto che "Le società tradizionali dell'Oriente, dell'America Latina, dell'Africa e dell'Eurasia costituiscono la base della civilizzazione mondiale" (Le Monde 22 agosto 2024). Una strategia così precisa ha bisogno di una risposta

altrettanto precisa e convincente. Non cesserà l'attacco al pluralismo, alle libertà individuali e collettive, al dissenso da parte degli stessi paesi che governano con l'autoritarismo, perciò, la nostra risposta non può essere incerta o reticente; dobbiamo difendere i valori della liberaldemocrazia dimostrandone la convenienza per i cittadini e l'efficacia per la macchina pubblica. Questo è un impegno indispensabile per fronteggiare vittoriosamente le autocrazie. Alla fine, può sorgere spontanea una domanda: nonostante i loro errori, con tutto il loro carico di storia, di cultura, di innovazione per il benessere dell'umanità, le liberaldemocrazie devono rassegnarsi alla sconfitta o alla marginalità?

46. Che ruolo può rivestire l'Italia? La Repubblica ha una specifica vocazione alla libertà e alla garanzia degli equilibri democratici, che ha dimostrato nei momenti drammatici della propria storia. A partire dalla fine degli anni Sessanta, il Paese è stato colpito da undici stragi politiche, due opposti terrorismi con 460 uccisi in quindici anni (1969-1984), due stragi di mafia, tre tentativi di rovesciamento violento del governo, l'omicidio di un uomo di Stato, di 24 magistrati e di 11 giornalisti, all'autodistruzione nel 1993, in pochi mesi, di una intera classe dirigente. Abbiamo superato difficoltà che avrebbero schiacciato molti altri paesi, apparentemente più solidi. Questa sua storia la legittima come interlocutrice rilevante per la difesa e l'espansione dei valori propri di una liberaldemocrazia capace di contrastare ogni forma di estremismo. Per rendere credibile questo impegno, l'Italia deve contrastare anche minacce interne. Sono preoccupanti i casi di estremismo, di antisemitismo, di nostalgie autoritarie, di discriminazione e sfruttamento schiavistico nei confronti di lavoratori immigrati, di violenza e omicidi di donne e ragazze, di suicidi in carcere. Si diffonde la irrisoluzione dei diritti attinenti alla libertà sessuale. Questi diritti sono contestati, irrisolti o repressi perché il loro esercizio rovescia le tradizionali visioni del rapporto uomo-donna e si teme che possano creare rotture dell'ordine imposto o desiderato. La scelta sessuale e l'identità sessuale sono diritti fondamentali riconosciuti dalle Nazioni Unite, dalla Corte Europea per i diritti dell'uomo, da numerose corti costituzionali.

47. Una strategia per la sicurezza nazionale deve prevedere anche forme di pedagogia civile perché una efficace politica della sicurezza ha bisogno di

due condizioni interne: l'unità politica del Paese e il senso di responsabilità dei cittadini. Sono valori che rendono i cittadini consapevoli dei doveri che derivano dalla cittadinanza. Questi doveri sono espressi nella Costituzione che disegna un modello di cittadino il cui comportamento concorre in modo decisivo alla stabilità della democrazia perché integra l'unità politica del Paese, condizione della sua sicurezza. Per l'articolo 4 ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. L'articolo 54 fissa un modello di etica pubblica stabilendo che i cittadini cui siano affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle "con disciplina e onore". Si tratta delle due dimensioni nelle quali si articola la cittadinanza: la partecipazione al progresso della società e il dovere di adempiere correttamente alle funzioni pubbliche. "Disciplina e onore" esprimono anche oggi il senso del ruolo affidato a chi impersona una pubblica istituzione. Il modo in cui egli agisce è inevitabilmente destinato a riflettersi sull'immagine che di quella medesima istituzione i cittadini percepiscono ed è destinato ad incidere, perciò, sulla fiducia che dovrebbero potervi riporre e sul rispetto che le dovrebbero portare. Chi esercita funzioni pubbliche secondo i parametri costituzionali svolge una essenziale funzione di integrazione dei cittadini nell'unità della Repubblica. Al contrario, il funzionario pubblico, amministrativo o politico, che si dimostri corrotto, inefficiente o impreparato "disintegra" l'unità politica e mette a rischio la fiducia della maggioranza dei cittadini nei confronti delle pubbliche istituzioni. Si tratta di un danno politico sul quale poco si riflette, in genere, ma che ha effetti devastanti non solo nelle relazioni interne all'apparato pubblico, ma anche in quelle dell'intero Paese. Favorisce la deresponsabilizzazione dei cittadini e la conseguente riduzione del senso del dovere, che è costituito dal tasso di disponibilità di ciascuno all'adempimento degli oneri che derivano dall'appartenenza a una comunità.

D.2. Il Crimine Organizzato

48. Componente irrinunciabile della difesa dei valori democratici è la demolizione delle organizzazioni criminali. Il loro peso si è ridotto rispetto al passato, ma resta preoccupante per la potenza economica, la capacità di condizionamento delle attività amministrative, le relazioni con gruppi criminali

di altri paesi. Il nostro impegno ha raggiunto spesso risultati di grande rilievo, riconosciuti anche a livello internazionale, e deve continuare a costituire un tassello rilevante della nostra strategia per la sicurezza nazionale. D'altra parte, l'Italia è particolarmente impegnata nella promozione della collaborazione internazionale, soprattutto in America Latina. Perché questo impegno mantenga la propria efficacia è opportuno tener conto delle trasformazioni del crimine organizzato indotte dalle nuove tecnologie, che costituiscono un moltiplicatore della pericolosità delle reti criminali e determinano profondi cambiamenti degli scenari di contrasto. La dimensione tecnologica guida la selezione delle leadership dei gruppi mafiosi e determina la crescita di nuove componenti strutturali di quelle organizzazioni, deputate alla ricerca e all'utilizzazione di tutte le opportunità che le tecnologie offrono sia per sfruttare vecchi e nuovi mercati illegali sia per sviluppare autentiche funzioni di intelligence dei cartelli criminali. Dalle indagini risulta che il numero di ingegneri, tecnici e consulenti informatici e la qualità delle dotazioni tecnologiche al servizio dei maggiori gruppi criminali sono di gran lunga superiori a quelli ordinariamente a disposizione degli apparati pubblici. Conseguentemente la composizione delle tradizionali aree di contiguità mafiosa subisce profonde modificazioni, allargandosi fino ad includere persone ed imprese in grado di fornire servizi tecnologici sempre più moderni e a determinare cambiamenti profondi dei modelli di business sino a costituire autentiche costellazioni di imprese, espandendo la forza corruttrice delle mafie nel tessuto sociale ed economico. In questa dimensione, i legami di complicità si ammantano della più neutrale apparenza degli affari, ma diventano sempre più saldi e difficili da individuare e colpire. Le mafie sono oggi caratterizzate da una capacità di resilienza che il decisore politico non deve sottovalutare. La stessa nozione di infiltrazione mafiosa nell'economia è forviante, perché in realtà siamo in presenza di una sorta di immedesimazione delle strutture di gestione di parte non secondaria dei circuiti economici e di quelle che gestiscono invece le fasi più sofisticate dei cicli prettamente criminali. Un secondo aspetto della modernizzazione criminale riguarda i collegamenti internazionali. L'espansione transnazionale delle principali strutture criminali votate al controllo delle rotte di importazione di grandi volumi di stupefacenti ha, infatti, determinato la creazione di network e sistemi criminali integrati, che si avvalgono di una rete corruttiva, posta a servizio sia

della necessità di controllare le infrastrutture portuali di partenza e di profitti dei traffici. Il volume degli scambi commerciali e dei cambi di valuta è retto da un potente sistema bancario parallelo e clandestino, che consente ad ogni attore di operare le proprie scelte finanziarie, superando le difficoltà e i costi del trasferimento transfrontaliero del denaro e, dunque, di aggirare gran parte dei controlli attorno ai quali è organizzato lo sforzo di prevenzione del rischio di utilizzo dei mercati finanziari a fini di riciclaggio e di finanziamento terrorismo. La progressiva integrazione su scala transnazionale e globale dei mercati criminali, che oggi si dedicano attivamente anche alla tratta di esseri umani, rende chiara la diretta incidenza sulla stessa natura del rischio per la sicurezza degli Stati. Da un lato, i traffici di stupefacenti agiscono come fattore di destabilizzazione politica e sociale di intere aree del pianeta. Per un altro verso, destabilizzazione politica, conflitti ed economie di guerra creano le condizioni ideali per l'espansione del ruolo affaristico delle grandi organizzazioni criminali. La cooperazione fra gli Stati è l'unica strada praticabile per contrastare efficacemente questi fenomeni criminali globali che rischiano di risultare indecifrabili se considerati negli angusti limiti delle giurisdizioni nazionali.

D.3. Le Tecnologie Digitali

49. Il cambiamento d'epoca è stato determinato soprattutto dalle tecnologie digitali, che offrono servizi indispensabili per la vita di ogni giorno ma pongono delicati problemi di sicurezza nazionale e, insieme, di tutela di diritti fondamentali dei cittadini.

Sino a tutti gli anni Ottanta non avevamo nessuna delle tecnologie digitali che oggi sono parte irrinunciabile del nostro stile di vita e di lavoro. Google è del 1991; nello stesso anno compare il World Wide Web; il GPS, navigatore satellitare, è operativo dal maggio 2000 dopo un decreto del Presidente Clinton; il primo iPhone è stato presentato da Steve Jobs nel gennaio 2007; nello stesso anno compare Twitter, mentre Facebook è del 2004 e Instagram è stata lanciata nel 2010. Le blockchain sono del 2009; la piattaforma Zoom è stata fondata nel 2011; Tik Tok è del 2016; dal novembre 2022 abbiamo ChatGPT, Metaverso, le tecnologie neurali. In modo impercettibile, ma continuo, è cambiato il modo di vivere, di comunicare, di produrre. Oggi la nostra vita si svolge all'interno di una permanente interazione con vari sistemi di

comunicazione, raccolta, classificazione e utilizzazione dati, connessi da algoritmi sempre più efficaci e in grado di analizzare quantità crescenti di dati. Tramite il digitale ci informiamo, comunichiamo, apparteniamo a comunità, compriamo libri, facciamo la spesa, costruiamo e manteniamo relazioni, ci orientiamo in una città sconosciuta. Circa cinque miliardi di persone nel mondo sono oggi connesse a internet e più di quattro miliardi sono attive sui social. In media nel mondo si sta sulla rete 6 ore e 37 minuti al giorno, durata che equivale a più di un terzo delle ore attive della giornata (con meno di 6 ore per il sonno). Quella che sta sulla rete è la più vasta comunità della storia umana. “Nonostante il rilievo che l’IA ha nella vita di ogni giorno – ha sostenuto in una occasione pubblica il Governatore della Banca d’Italia, Fabio Panetta – le aziende europee hanno una presenza trascurabile nello sviluppo della tecnologia; tra il 2013 e il 2023 gli investimenti privati nel campo della IA sono stati pari a 20 miliardi di dollari in Europa contro i 330 degli USA e i 100 della Cina”. Questa difficoltà non è priva di conseguenze pratiche; negli ultimi due decenni, lo sottolinea anche il Rapporto Draghi, abbiamo accumulato un ritardo di venti punti percentuali rispetto agli USA, proprio perché le imprese europee non utilizzano appieno le nuove tecnologie nel processo produttivo. Ed è evidente che la condizione europea influenza negativamente anche l’Italia. È nostro interesse che la situazione si modifichi radicalmente.

50. La prevalenza del digitale nelle nostre società comporta innanzitutto la necessità di una nuova pedagogia rivolta alle generazioni più giovani, fondata sulla educazione, non sui divieti, che in genere sono facilmente aggirabili. Bisogna insegnare alle bambine e ai bambini sin dalle elementari e dalla scuola media un uso razionale e intelligente dei device, perché li utilizzino per le loro attività scolastiche e intellettuali, non solo per giocare. È irrinunciabile l’ausilio e la disponibilità degli insegnanti.

51. L’evoluzione del digitale comporta una valutazione dei rapporti tra i poteri pubblici e le Big Tech, che condizionano in modo crescente e determinante le attività pubbliche e private in gran parte del mondo. Quelli digitali non sono sistemi perfetti, come ha dimostrato il crash globale del 19 luglio 2024. C’è bisogno di ulteriori innovazioni tecnologiche per mitigare i rischi e la regolazione acquista un ruolo cruciale per determinare la loro affidabilità. Microsoft,

Google, Amazon (per citare le più grandi piattaforme) controllano il 64% del mercato cloud infrastrutturale. Microsoft ha circa il 90% dei sistemi operativi per server e PC e gestisce Office che è il pacchetto software più diffuso al mondo. Il 92% delle nostre caselle di posta elettronica è gestito da Microsoft, Apple, Google. Le Big Tech valgono 15 mila miliardi di dollari, circa due terzi del PIL USA. Regolare il rapporto delle Big Tech tanto con gli utenti quanto con gli Stati è un aspetto importante di una strategia della sicurezza sia per evitare la istituzione di monopoli sia per tutelare gli utenti da abusi. Tanto negli Stati Uniti quanto in Europa sono in corso processi e accertamenti in ordine alla violazione da parte delle Big Tech delle regole della concorrenza. Il Regolamento 2024/1689 approvato dall'UE fissa importanti principi prevedendo requisiti per gli sviluppatori e gli operatori di IA e riducendo gli oneri amministrativi e finanziari per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese. È giusto dettare regole, ma l'Europa deve evitare di diventare un gigante regolatorio restando un nano tecnologico. Nel 2022 gli USA hanno registrato in questo settore 16.000 brevetti, l'Europa 786. Sono disparità che non possono non preoccupare.

Le regole non bastano. Le regole devono essere affiancate a standard europei, redatti da enti come CEN-CENELEC o ETSI, e internazionali, sviluppati da enti come ISO/IEC e IEEE. Sono gli standard, o norme tecniche, a permettere all'innovazione di prosperare. Infatti, facilitano la comunicazione tra sistemi diversi, riducono i costi di sviluppo, aumentano la compatibilità e la scalabilità, assicurando così una base comune per l'innovazione e la crescita del settore digitale.

Esistono due tipi di standard, de facto o de jure. Le aziende USA sono talmente grandi che riescono a imporre standard de facto. Mentre gli standard de jure sono uguali per tutti, permettendo alle piccole realtà di crescere. In Europa e in Italia l'adozione di standard internazionali aiuta a colmare il divario con gli USA, che spesso dominano grazie alla velocità di innovazione e al mercato più grande. Infine, stabilire standard a livello europeo permette di rafforzare la leadership in settori specifici, come la sicurezza digitale e la privacy, dove l'Europa è già all'avanguardia.

52. Lo sviluppo del digitale impone ad ogni paese l'onere di adottare elevati livelli di sicurezza informatica attiva per prevenire cyber attacchi. Secondo il Rapporto 2025 CLUSIT (Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica), nel

2024 la crescita percentuale anno su anno degli incidenti rilevati da fonti pubbliche, a livello globale, è stata del 27,4% (da 2.779 a 3.541). Nel 2024, come già nel 2023, gli incidenti classificati come “critici” o “gravi” hanno rappresentato circa l’80% del totale (erano il 50% nel 2020), anche se nel 2024 la percentuale di attacchi “critical” è diminuita, mentre è aumentata quella degli attacchi con severity “high”, in particolare per la diminuzione (in media) degli impatti derivanti da attacchi con finalità cybercriminali. Considerato che i dati rilevati riguardano solo attacchi andati a buon fine (cioè effettivamente avvenuti e confermati) e divenuti di dominio pubblico, sembra confermata la convinzione che, rispetto al periodo 2011-2019, negli ultimi 5 anni sia avvenuto un cambiamento drastico nello scenario globale della cyber-insicurezza, al quale, visti gli esiti, non è evidentemente corrisposto un incremento sufficiente della consapevolezza, delle risorse allocate e delle contromisure adottate dai difensori. Si tratta di impatti profondi, duraturi e sistemici su ogni aspetto della società, della politica, dell’economia e della geopolitica.

I rischi legati alla crescita delle minacce cibernetiche sono diventati un problema sistemico e rappresentano una crisi di portata globale, che va ben al di là dei danni crescenti subiti dalle singole vittime. Potremmo affermare che, oltre agli impatti causati dal cybercrime e dalle “normali” attività di intelligence economica che osserviamo già da diversi anni, dal 2022, con l’inizio del conflitto in Ucraina, siamo entrati in una nuova fase di “guerra cibernetica diffusa”. A questo scenario di fondo, nel 2024 si sono aggiunte nuove problematiche derivanti sia dalla diffusione dell’AI generativa (utilizzata dagli attaccanti come “moltiplicatore di forza”), che dalle aumentate tensioni (a livello socioeconomico e geopolitico), che hanno prodotto forme di antagonismo digitale, realizzate principalmente tramite attacchi DDoS³². Oltre alle migliaia di attacchi compiuti da cybercriminali e gruppi state-sponsored, nel 2024 anche una crescente quantità di sigle antagoniste ha colpito un gran numero di organizzazioni e governi, contribuendo ad alimentare un diffuso senso di incertezza. In alcuni casi, è ragionevole supporre che queste cellule di sedicenti hacktivist siano in realtà manovrate da agenzie governative ed inquadrate in più ampie attività di guerra psicologica, disinformazione e

³² Un attacco DDoS prende di mira siti Web e server interrompendo i servizi di rete nel tentativo di esaurire le risorse di un'applicazione. Gli autori di questi attacchi inviano una quantità enorme di traffico al sito Web, causandone problemi alle funzionalità o mettendolo del tutto offline.

sabotaggio. In questo scenario, il nostro Paese risulta ancora tra i più colpiti, come dimostra il significativo numero di incidenti subiti nel 2024. Fin dal 2022 le autorità responsabili hanno avvertito: “l'Italia è nel mirino”; il rischio è stato confermato anche nel 2023; osservando i dati del 2024 possiamo concludere che il nostro Paese rappresenta ormai un bersaglio preferenziale. L'Italia, pur rappresentando solo lo 0,7% della popolazione e l'1,8% del PIL mondiale, nel 2024 ha subito il 10% degli attacchi registrati a livello globale, tenendo presente, mentre la Francia è al 4% e la Germania e il Regno Unito al 3%. Si tratta di una sproporzione evidente, non giustificabile solo come un bias insito nei nostri dati, che merita certamente attenzione³³. L'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), in occasione della presentazione della ultima Relazione annuale al Parlamento (24 aprile 2024), ha aggiunto un ulteriore livello di allarme. Il nostro Paese sarebbe infatti sottoposto ad aggressioni “pesanti e diversificate” in coincidenza con i conflitti in Ucraina e Medio Oriente. Nel 2023 il Computer Security Response Team Italia dell'ACN ha trattato 1.411 eventi, quasi 4 al giorno, uno ogni 6 ore ma soprattutto il 29% in più rispetto ai 1.094 dell'anno precedente; 303 quelli classificati come “incidenti con impatto confermato”, il 140,5% in più, e 3.302 i soggetti target, il 187,1% in più.

Nel 2023 è emerso, inoltre, un fenomeno, favorito dall'incremento delle tensioni geopolitiche, che è stato chiamato cyber attivismo, caratterizzato da “gruppi che hanno lo scopo di sostenere la causa di una delle parti in conflitto attraverso azioni cyber malevole con impatti chiaramente visibili, rivendicati successivamente dal gruppo stesso”. In Romania la Corte Costituzionale ha annullato il 6 dicembre scorso il primo turno delle elezioni presidenziali, che sarebbero state manipolate da un “attore statale”³⁴.

53. Si tratta di dati preoccupanti, ma il sistema di difesa ha reagito. L'Autorità nazionale per la Cybersicurezza (ACN) opera attraverso i SOC (Security Operation Center) strutture digitali atte alla rilevazione di attacchi o tentativi di ingressi abusivi, e sfruttando le potenzialità dell'Intelligenza Artificiale come

³³ Così quasi letteralmente il *Rapporto Clusit 2025*, p.9 ss.

³⁴ Sulla manipolazione digitale dell'opinione pubblica si è espressa anche la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa con un rapporto firmato da Marta Cartabia: in presenza di prove evidenti di manipolazione dei risultati, di un dibattito pubblico leale e trasparente sul ricorso, della garanzia di ricorrere in appello, la Commissione ritiene che la Corte Costituzionale può invalidare un'elezione, ma solo come *ultima ratio*.

arma difensiva nei confronti della minaccia cibernetica. L'Hyper SOC sfrutterà la High Performance Computing, ossia l'alta capacità computazionale dei computer di ultimissima generazione, integrata dei sistemi degli algoritmi di Intelligenza Artificiale e di Machine Learning, per analizzare più profondamente le diverse minacce, conoscerne la struttura, anticiparle con analisi preventive rivolte appunto ad anticipare l'offesa. La difesa dagli attacchi cyber è parte essenziale della sicurezza nazionale.

54. Pericoli gravi per i singoli e per lo stesso sistema politico possono derivare dalla possibilità tecnologica, oggi attuale, di collegare il cervello umano a un computer. Esiste una vasta gamma di tecniche, programmi e strumenti in grado di raccogliere, elaborare, interpretare, influenzare le informazioni generate dal cervello. Alcuni impianti neurali, privi di connessioni esterne, possono già aiutare a trattare il morbo di Parkinson e aiutare i pazienti paralizzati a controllare i dispositivi robotici solo con l'attività cerebrale. Un domani potrebbero aiutarci a combattere disturbi oggi incurabili come il morbo di Alzheimer o perfino a rallentare il declino cognitivo causato dall'invecchiamento. Tuttavia, non tutte le applicazioni di neurotecnologia sono effettuate per scopi medici. Compagnie private come Meta (facebook, instagram, whatsapp) e Neuralink di Elon Musk stanno sviluppando prodotti neurotecnologici di consumo e già esiste un'ampia gamma di dispositivi che possono essere utilizzati da chiunque per il gioco, l'intrattenimento e il training cognitivo. Nel mare magnum dei cosiddetti big data, cominciano a essere presenti, con frequenza crescente, i dati cerebrali, con conseguenze senza precedenti per i concetti di privacy e sfera personale. Nel frattempo, gli eserciti di diverse nazioni stanno lavorando all'impiego della neurostimolazione in ambito militare³⁵.

55. La libertà cognitiva è il fondamento dell'autonomia dell'essere umano e delle dinamiche dei regimi democratici. Come può una strategia per la sicurezza nazionale, garantire la sicurezza cognitiva dei cittadini, il loro libero modo di pensare e di costruire idee e opinioni? Per affrontare questa sfida, studiosi in varie parti del mondo stanno riflettendo sulle implicazioni delle

³⁵ Stato Maggiore Difesa, *Cognitive Warfare. La competizione nella dimensione cognitiva*, ed. 2023.

neurotecnologie nel campo dei diritti umani. Quest'area di studio è divenuta nota come “neurodiritti” ed è oggi al centro di un dibattito interdisciplinare che coinvolge scienziati, ingegneri, filosofi, politici e giuristi. Nel 2021 il Cile ha approvato un emendamento all'art. 19 della propria Costituzione “per proteggere l'integrità e l'immunità del cervello dai progressi e dalle capacità sviluppate dalle neuro tecnologie”. Successivamente la Corte Costituzionale cilena, prima al mondo, l'8 agosto 2023, ha pronunciato una sentenza destinata a individuare il confine tra tecnologia e tutela della integrità della persona. Ha sostanzialmente affermato che anche i device destinati a tracciare l'attività celebrale delle persone per “uso privato” devono essere autorizzati dalle autorità sanitarie. Se i dati sono trattati per uso scientifico, il consenso prestato dal titolare dei dati deve essere informato, espresso, specifico in relazione alla ricerca e ai suoi scopi e dinamico, ossia richiesto ogni volta che lo scopo della ricerca muta nel tempo. Si rivela una “nuova” vulnerabilità dell'essere umano finora inesplorata: la conoscenza e il conseguente controllo dell'attività cerebrale, per scopi non sanitari o non esclusivamente sanitari. Sofistica, retorica, propaganda, media tradizionali, sistemi filosofici e teologici, istituzioni ecclesiali, scolastiche, politiche: il controllo e l'orientamento delle idee ha ispirato la storia dell'umanità. Ma oggi cambia qualcosa di profondo: non più un semplice orientamento di massa, ma un orientamento personalizzato. La risposta, in una strategia della sicurezza, non può che essere la difesa dalla guerra cognitiva e una regolamentazione esplicita dei neurodati, come categoria di dati personali sensibili, che permetta la difesa di quelle libertà che da più di due secoli consideriamo essenziali per il vivere civile, la libertà di pensiero, la libertà di stampa, il diritto alla libera informazione.

56. Per sostenere la sempre crescente digitalizzazione della nostra società è necessario un ripensamento delle catene di approvvigionamento dei semiconduttori, elementi fondamentali nella società digitale. La concentrazione geografica della produzione dei semiconduttori e dei chip derivati da essi, in particolare a Taiwan e in altre parti dell'Asia sudorientale, rende l'intero settore suscettibile a interruzioni o rallentamenti come già accaduto con la pandemia Covid-19. Ulteriori rallentamenti si sono registrati derivati anche a seguito della situazione di confronto commerciale tra Stati

Uniti e Cina, la quale ha limitato l'esportazione di Gallio, Grafite, Germanio e Antimonio, e dal conflitto Ucraina e Russia, che ha ridotto la fornitura del gas Neon fondamentale per i processi di incisione (etching process). La carenza globale di semiconduttori è costata all'industria automobilistica 500 miliardi di dollari in tutto il mondo per ritardi di produzione e ordini.

Le aziende e i governi devono diversificare le catene di approvvigionamento al fine di ridurre la dipendenza da specifiche regioni o fornitori, differenziando i rifornimenti e investendo nella produzione nazionale, supportati da leggi come il CHIPS and Science Act negli Stati Uniti (2022) che stanziava 280 miliardi di dollari e l'European Chips Act (2023), regolamento che stanziava 43 miliardi di euro.

D.4. Un piano per l'energia

57. La guerra in Ucraina, il sabotaggio del Nord Stream 1, le sanzioni alla Russia, il dibattito sul price cap europeo del gas e il price cap al petrolio deciso in ambito G7 hanno riproposto il tema dell'energia nella dimensione della sua sicurezza e della sua sostenibilità economica. La gestione pragmatica del "trilemma" energetico (sicurezza, transizione, sostenibilità) è l'esercizio difficile che attende i decisori pubblici, poiché i tre obiettivi, se non ben bilanciati, presentano dolorosi trade-off: concentrarsi solo sulla sicurezza fa perdere di vista la necessità della transizione e fa pagare elevati costi climatici e ambientali; concentrarsi solo sulla transizione aumenta la vulnerabilità del sistema di approvvigionamento di oggi esponendo il Paese al rischio di non avere l'energia necessaria o di averla a un costo troppo elevato. Il costo di una transizione sostenuta da incentivi e sussidi e/o di una sicurezza troppo onerosa non è economicamente sostenibile dalle finanze pubbliche e rende poco competitivo il sistema industriale. Gli eventi dell'ultimo biennio hanno contribuito a ridefinire i termini delle scelte in modo più realistico e meno ideologico. Si è sgonfiata la narrativa secondo la quale la transizione è un processo facile in cui è sufficiente produrre più energie rinnovabili ed elettrificare gli usi finali dell'energia; si è compreso che occorre dispiegare tutte le tecnologie, le fonti e i vettori secondo un principio di neutralità tecnologica, di maturità della soluzione, di congruità con l'uso finale; si è preso atto che nel palcoscenico globale reale l'energia — tradizionale, rinnovabile e futuribile —

resta comunque uno strumento di competizione economica quando non di pressione politica.

58. L'Italia è un Paese ben infrastrutturato dal punto di vista energetico tradizionale, ma geologicamente deficitario rispetto alle proprie necessità. La sicurezza dei propri approvvigionamenti si basa dunque su una matrice ampia e flessibile di investimenti e rapporti commerciali nei paesi produttori. La crisi ucraina ha costretto l'Italia a reagire rapidamente sostituendo le forniture russe di gas con il potenziamento delle proprie relazioni africane, una operazione sistemicamente coerente con il proprio posizionamento geopolitico nel Mediterraneo. Nel complesso però restano strategicamente necessarie tutte le pipeline in ingresso nel nostro Paese (Nord Est, Nord Ovest, Est, e le due da Sud) e i 4 (in futuro 5) rigassificatori presenti fra Tirreno e Adriatico che vanno protetti come infrastrutture di sicurezza nazionale, sia nella loro dimensione terrestre che sottomarina, così come vanno salvaguardate le vie di comunicazione marittima attraverso le quali le risorse energetiche e il gas liquido raggiungono le coste nazionali percorrendo i passaggi obbligati che dai paesi di produzione consentono di percorrere le rotte dirette verso le infrastrutture nazionali. Ma nell'ottica della transizione, la UE, e con essa l'Italia, ha la necessità impellente di passare ad un sistema energetico:

- a. più competitivo, ovvero a prezzi sostenibili e stabili per la grande industria e per tutti i cittadini, inclusi quelli in condizioni economiche svantaggiate;
- b. più resiliente, ovvero in grado di anticipare, assorbire, adattarsi e riprendersi rapidamente da shock e stress inaspettati (per esempio pandemie o eventi naturali estremi);
- c. più decarbonizzato, non solo per la parte elettrica che oggi rappresenta poco più del 20% del totale, ma riguardo l'intera produzione energetica;
- d. meno esposto alle – spesso imprevedibili – crisi geopolitiche che regolarmente innescano insostenibili fluttuazioni dei prezzi dei combustibili fossili.

Il fallimento di questo obiettivo strategico implicherebbe la grave penalizzazione dell'industria europea a tutto vantaggio dei grandi competitor internazionali (USA, Cina, Russia, ecc.), già in posizione di grande vantaggio

riguardo l'accesso alle materie prime ed ai materiali critici. Avrebbe, inoltre, conseguenze assai gravi sul mantenimento dei livelli occupazionali e di benessere dei cittadini. In questo quadro l'Italia è in una situazione ancora più sfavorevole perché maggiormente dipendente dalle forniture estere di combustibili fossili (più del 75% della domanda energetica complessiva) rispetto alla media europea e con prezzi dell'energia fra i più alti in Europa.

59. In questa transizione le energie rinnovabili possono dare un contributo significativo, anche se non risolutivo. Secondo i dati ufficiali il 2022 le energie rinnovabili hanno dato un aiuto essenziale al sistema elettrico europeo in un momento di grave difficoltà, arrivando a coprire da sole, in base allo studio "More renewables, Less inflation" (E3G & Ember briefing), il 24% della generazione elettrica europea ed evitando l'importazione di 70 miliardi di metri cubi di gas, per una spesa di quasi 100 miliardi di euro. Nel 2022 le installazioni eoliche, in base al rapporto annuale di Wind Europe, sono aumentate di un terzo rispetto al 2021, con in testa Germania, Svezia, Finlandia, Spagna e Francia. Un salto ancora più notevole è stato compiuto dal solare, che ha messo a segno nel 2022 una crescita annuale del 47% rispetto ai 28 gigawatt installati nel 2021 e di più del doppio rispetto al 2020. In base al rapporto di Solar Power Europe, la Germania è di nuovo in testa alle installazioni solari, con una crescita di quasi 8 gigawatt fotovoltaici nel 2022. Seguono Spagna (7,5), Polonia (4,9), Paesi Bassi (4) e Francia (2,7).

60. L'Italia ha un fit geografico buono, non ottimo, per la produzione di energie rinnovabili. Oltre al contributo storico della produzione idroelettrica, il nostro Paese dispone infatti di buone risorse solari ed eoliche, on e off shore. L'intensità di irraggiamento e di vento del bacino mediterraneo non è paragonabile a quello di altre geografie ma la combinazione gas+rinnovabili persiste come quadro di riferimento della sicurezza energetica nazionale, con percentuali sempre maggiori di rinnovabili almeno per la parte elettrificata. Occorre però affrontare anche i cosiddetti settori hard-to-abate ovvero difficilmente elettrificabili o che hanno già raggiunto ottimi livelli di efficienza energetica.

Al momento, l'enfasi posta dall'UE sul ruolo dell'idrogeno non sembra in grado di modificare i termini dell'equazione almeno fino al medio periodo. Pipeline e

terminali, impianti di rigassificazione, parchi eolici e solari on e off shore, sistemi di generazione e accumulo diffusi richiedono invece una nuova e diversa attenzione dei decisori a due altri aspetti. Da un lato, la diffusione di opposizione “nimby” anche ad impianti di produzione energetica rinnovabile potrebbe mettere a rischio gli obiettivi concordati a livello nazionale ed europeo; dall'altro, le nuove “reti intelligenti” vanno protette da un rischio di hackeraggio che si è già concretizzato in altri contesti di guerra ibrida.

61. I dati del settore energia nel nostro Paese relativi all'ultimo biennio confermano quanto possa essere strategico ogni impegno e investimento verso una maggiore autonomia energetica dell'Italia. In base all'ultima relazione attualmente disponibile sulla situazione energetica nazionale pubblicata dal Ministero dell'Ambiente, nell'ottobre 2024, si attenua la dipendenza del nostro Paese dall'estero: la quota di importazioni nette rispetto alla disponibilità energetica lorda scende dal 79,2% del 2022 al 74,6% dello scorso anno.

Forte il calo nelle importazioni di combustibili solidi (-2922 ktep, -38%)³⁶, di energie rinnovabili e bioliquidi (-621 ktep, -22%) e di gas naturale (-8.823 ktep, -15%). Meno marcato il contenimento dell'import netto di petrolio e prodotti petroliferi, con (-1926 ktep, -2,5%), compensato da una crescita del 15% dell'import netto di energia elettrica. La produzione nazionale è in aumento di 1.461 ktep (+ 4,2% rispetto al 2022), attribuibile soprattutto all'aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili.

In continuità con gli anni precedenti, le fonti rinnovabili di energia nel 2023 hanno trovato ampia diffusione in tutti i settori di utilizzo: dall'elettrico, con le fonti solare ed eolica in progressiva crescita, al termico trainato principalmente dalla diffusione delle pompe di calore, ai trasporti con biocarburanti e biometano; la quota dei consumi energetici complessivi coperta da rinnovabili è stimata al 19,8%, in aumento di circa 0,7 punti percentuali rispetto al 2022.

La Relazione segnala inoltre la riduzione del 10,3% (-7 miliardi di metri cubi) della domanda del gas in Italia, giustificata dalla persistente stagnazione, che ha impatto in tutti i settori economici e produttivi, all'uso limitato del gas per la

³⁶ Ktep: consumi totali di energia per fonti primarie. Indica i consumi totali di energia espressi in termini di fonti fossili utilizzate e ha l'obiettivo di valutare il peso ambientale del fabbisogno energetico in corrispondente consumo di fonti non rinnovabili.

produzione di energia elettrica, al piano di contenimento nei consumi e alle condizioni climatiche particolarmente miti nel corso del 2023.

Il 2023 avrebbe fatto registrare cali di prezzi, in particolare per le imprese: diminuiscono del 25% l'energia elettrica e del 18% il gas naturale rispetto al 2022. Nel 2023 le famiglie italiane hanno consumato 49.315 Ktep di energia, il 4,3% in meno rispetto al 2022, spendendo 101,6 miliardi (-4,2% sul 2022). Il 55,8% dell'energia usata è per usi domestici e il restante 44,2% per trasporto privato. L'uso domestico (ridotto, in quantità, dell'8% rispetto al 2022) è stato soddisfatto soprattutto con gas naturale, biomasse e elettricità. Per il trasporto in conto proprio, costato alle famiglie circa 47,5 miliardi di euro (+0,5%), sono stati consumati soprattutto gasolio e benzina. Tra il 2022 e il 2023 si registra una diminuzione della spesa energetica totale pari al 4,2%, che porta ad attestarsi a prezzi correnti su circa 101,6 miliardi di euro. Più grave è la situazione del prezzo dell'energia: ad agosto 2024, l'Italia, con 128,44€/mWh, si collocava al di sopra della Spagna (91,05€/mWh), della Germania (82,05€/mWh,) della Francia (54,63€/mWh)³⁷.

62. A seguito delle difficoltà innescate dalla guerra in Ucraina, altri paesi dell'Unione europea hanno costruito in questi due anni una visione di lungo periodo, potenziando la produzione di energia elettrica e attingendo da altre fonti più economiche quali nucleare, rinnovabili e carbone. In questo scenario, anche per l'Italia il tema della sicurezza energetica ha finalmente assunto la rilevanza che merita. Al Ministero dell'Ambiente è stata attribuita anche la competenza per la Sicurezza Energetica e all'energia è dedicata una delle cinque dimensioni su cui si fonda il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), documento che detta l'indirizzo per la pianificazione energetica nazionale e che successivamente è stato inviato in forma definitiva dal governo italiano alla Commissione Europea (1° luglio 2024). Del resto, sono stati proprio l'impatto della guerra in Ucraina e le diffuse instabilità geopolitiche ed economiche a confermare in modo sempre più netto quanto i nostri sistemi energetici siano fragili in termini di affidabilità, accessibilità e continuità.

³⁷ R. Garofoli, B. G. Mattarella, *Governare le fragilità*, cit, p.5.

63. All'interno del PNIEC sono individuate le misure che saranno funzionali a incrementare la sicurezza energetica nazionale: tra queste, la diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas naturale e l'aumento della produzione interna, il potenziamento delle infrastrutture di trasporto, distribuzione e stoccaggio di gas ed energia elettrica, e, in forma del tutto inedita rispetto alla scorsa edizione del Piano (2019), anche un riferimento ad una ripresa della produzione da nucleare: una fonte, quest'ultima, che può tornare ad acquisire un valore strategico per il nostro Paese. Se le rinnovabili sono un elemento fondamentale per la transizione energetica dell'Europa e dell'Italia, da sole non possono risolvere la difficile equazione di un sistema energetico completamente decarbonizzato, stabile, resiliente e sostenibile anche dal punto di vista economico. Le nuove rinnovabili coprono infatti meno del 20% della domanda energetica attuale. Sebbene i programmi futuri di copertura da fonte rinnovabile siano molto ambiziosi e dovrebbero andare di pari passo con l'elettrificazione di quasi tutto il sistema energetico, quest'ultima, nella realtà dei fatti, sta procedendo molto lentamente e le installazioni di nuovi impianti eolici e fotovoltaici sono ben al di sotto di quanto previsto. Pesano la crescente opposizione pubblica agli impianti di grande capacità e di grande impatto sul territorio, e i limiti intrinseci di vento e sole: intermittenza, non programmabilità, necessità di back up (normalmente assicurato dal gas naturale), occupazione del suolo, aumento considerevole dei cosiddetti costi di sistema (trasmissione, distribuzione, dispacciamento). L'International Energy Agency e il Rapporto Draghi hanno messo in evidenza che le rinnovabili richiedono grandi quantità di materie critiche e componenti che al momento provengono quasi totalmente dalla Cina. Il rischio è dunque di passare da una dipendenza da combustibili fossili ad una dipendenza da materiali critici (v. par. 70 ss.) e componenti di base anch'essi provenienti da paesi non geopoliticamente affini. In questo scenario, è dunque necessario complementare le rinnovabili con una sorgente energetica primaria del carico di base altrettanto carbon free ma programmabile e costantemente disponibile in grandi quantità. A parte l'idroelettrico – che copre una importante quota della domanda elettrica italiana (variabile dal 10 al 15%) ma che non può ulteriormente espandersi in maniera significativa – l'unica alternativa possibile è rappresentata dal nucleare, che dovrà gradualmente

sostituire le fonti fossili e, in particolare, il gas naturale come principale sorgente energetica del carico di base.

64. Nell'Unione europea operano 100 reattori nucleari di potenza, in esercizio in 14 paesi, che coprono il 25% della domanda elettrica dell'Unione e circa il 50% di quella a basso contenuto di carbonio. Il settore assicura 1 milione di posti di lavoro altamente qualificati e genera un PIL annuale di circa 100 miliardi di euro. Sebbene al momento non dotata di impianti nucleari di potenza, l'Italia con la sottoscrizione della dichiarazione finale del Nuclear Energy Summit ha riconosciuto l'importanza di mantenere in esercizio e in sicurezza le attuali centrali nucleari, nonché la necessità di costruire nuovi impianti non solo per la generazione elettrica, ma anche per i cosiddetti settori industriali hard-to-abate – tra cui cementifici, acciaierie, imprese siderurgiche, chimiche, ecc. – che potranno vedere nell'idrogeno, prodotto anche per via nucleare, un importante vettore energetico complementare all'elettricità. L'Italia, nonostante non abbia una produzione elettrica indigena da nucleare dalla fine degli anni Ottanta, possiede in campo nucleare molte competenze e capacità mantenute e, in alcuni casi, ulteriormente sviluppate, grazie alla partecipazione a progetti nucleari di ricerca e sviluppo ed industriali all'estero, nonché all'ampio programma di decommissioning e gestione dei rifiuti radioattivi provenienti, fra l'altro, dagli impianti per la produzione di energia e del ciclo del combustibile nucleari operanti fino alla data della loro fermata. Tale situazione rappresenta una solida base di partenza per una più ampia partecipazione italiana ad iniziative e progetti nucleari in Italia e all'estero, in particolare in Europa, con benefici attesi entro il 2030 ed oltre.

65. In conclusione, una Strategia di Sicurezza Nazionale per il nostro Paese dovrà necessariamente includere un approvvigionamento energetico maggiormente basato su materie prime, tecnologie e capacità industriali della nostra area geopolitica, che nel contempo assicuri prezzi stabili e sostenibili e una graduale decarbonizzazione attuata mediante un equilibrato e diversificato mix di fonti e tecnologie, dalle rinnovabili al nucleare. Una parte significativa delle tecnologie che dovranno assicurare questa transizione sono ancora in fase di sviluppo, sperimentazione o, nella migliore delle ipotesi, dimostrazione. Sarà dunque necessario uno sforzo notevole e ben focalizzato

di R&S e sperimentazione per portare velocemente queste tecnologie al necessario stato di maturità industriale e commerciale. Non ultimo, come auspicato da Bruxelles, la via per favorire lo sviluppo di tale mix dovrebbe passare anche per una semplificazione delle procedure autorizzative: un nodo critico nel nostro Paese, dove opposizioni locali e cavilli amministrativi – è il caso, ad esempio, delle fonti rinnovabili – o posizioni ideologiche – è il caso del nucleare – spesso rallentano l'azione degli operatori del settore e di conseguenza, il raggiungimento degli obiettivi fissati per la transizione.

D.5. Una politica per lo Spazio

66. Lo Spazio è un settore in piena evoluzione a livello tecnologico ed applicativo; l'accelerazione degli ultimi anni è dipesa dalla riduzione dei costi delle missioni, dalla crescente miniaturizzazione dei sistemi e dei dispositivi, dalla transizione digitale e dal relativo impatto sui prodotti e sui processi produttivi. Ne è derivata una crescente attrazione per il settore da parte di investitori privati, prima negli Stati Uniti e successivamente in Europa, in un fenomeno che ha stimolato nuove prospettive per tutto l'ecosistema delle attività spaziali. Il numero dei paesi con una industria spaziale e ambizioni in tale dominio è in continua crescita e una vera e propria economia dello spazio è ormai emersa, con la prospettiva di raggiungere alla fine della prossima decade, lungo tutta la catena del valore, 1000 miliardi di euro, partendo dai 473 miliardi del 2023. Al contempo, appare sempre più rilevante – proprio analizzando le possibilità di operazioni nel dominio spaziale – il ruolo delle attività spaziali da un punto di vista geopolitico e strategico con una crescente contaminazione, grazie allo sviluppo di tecnologie strutturalmente duali, tra gli ambiti civili e commerciali e quelli di difesa e sicurezza.

67. Nel 2022, la Commissione Europea ha deciso di avviare due progetti pilota: uno per testare la fornitura di servizi spaziali da parte degli Stati membri e uno per un nuovo servizio di osservazione della Terra come evoluzione del programma Copernicus per aspetti specifici di sicurezza. L'Europa si propone di rafforzare il proprio impegno nelle sedi multilaterali e promuovere norme, regole e principi di comportamento responsabili nello spazio. L'evoluzione delle capacità di osservazione della Terra (EO) dallo spazio e dal dominio delle

informazioni geospaziali è una parte centrale di un più ampio processo di trasformazione digitale a garanzia di flussi informativi tempestivi ed adeguati per molteplici aspetti di sicurezza in contesti civili, come la gestione del territorio e la gestione di grandi infrastrutture nel loro ciclo di vita.

68. È perciò essenziale guidare l'impatto della tecnologia dell'informazione, dello sviluppo di algoritmi avanzati con apprendimento automatico e dell'intelligenza artificiale nel generare flussi di informazioni per le diverse comunità di utenti. Nel concetto globale di sicurezza e di protezione degli assetti spaziali dobbiamo infine riflettere, stante la crescita esponenziale dei satelliti soprattutto in orbita bassa e dei detriti spaziali, su una efficace gestione del traffico spaziale al fine di garantire l'uso sicuro e sostenibile dello spazio extra-atmosferico a lungo termine.

69. Entro il prossimo decennio si prevedono da 80 a 100 nuove missioni lunari, ma non abbiamo regole condivise sulla cooperazione o per lo meno sulla competizione non aggressiva per l'utilizzazione delle risorse spaziali. È una lacuna che va colmata anche perché sono molti i Paesi che hanno adottato una politica spaziale, dalla Cina, all'India, al Giappone. Lo Spazio, inoltre, è connesso alla sostenibilità; senza lo Spazio e senza la space economy non si può neanche parlare di sostenibilità³⁸. Si tratta della decarbonizzazione, della lotta al cambiamento climatico, della gestione delle emergenze create dai disastri naturali, della digitalizzazione della vita pubblica e privata, delle smart cities, del monitoraggio dei flussi migratori e della biodiversità, della pianificazione urbana, dei trasporti, delle energie rinnovabili. Lo Spazio contribuisce a oltre la metà dei 169 sotto-obiettivi dell'Agenda 2030 di Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, approvata a settembre 2015. L'impegno dell'Italia preoccupa la Francia, sinora leader della politica spaziale in Europa. Sulla testata francese *La Tribune*, in una intervista di fine agosto 2024, i sindaci di Cannes e di Tolosa, esponenti di città molto legate all'aerospazio, sedi di Thales e Airbus segnalano che l'Italia ha impegnato 2,2 miliardi di euro del PNRR nell'aerospazio, investe in una fabbrica di integrazione satellitare a Roma mentre il progetto "Città dell'aerospazio" a Torino riscontra successo

³⁸ S. Di Pippo, *Space economy e sostenibilità*, in S. Di Pippo, S. Marchisio, L. Violante, *Space Economy, Space Industry, Space Law*, il Mulino, 2024, p.23 ss.

nelle esportazioni e in nuovi contratti per i suoi produttori. In Francia, invece, sarebbero numerosi gli allarmi dei produttori francesi del settore spaziale. I due sindaci paventano un superamento della Francia da parte dell'Italia.

E. IL SISTEMA ITALIA

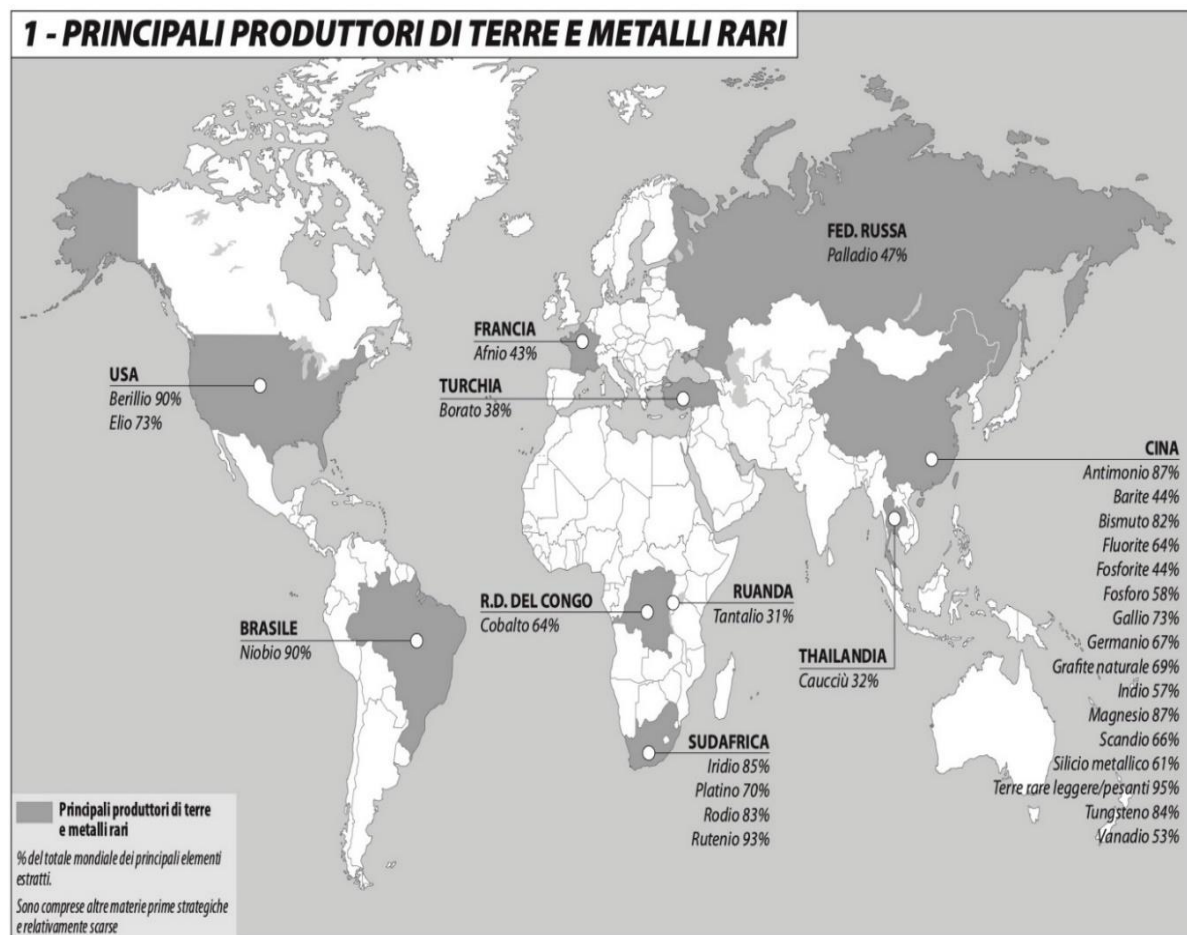
E.1. Materie prime critiche (MPC)

70. L'accesso alle materie prime critiche è considerato essenziale per l'economia dell'Unione e per il funzionamento del mercato interno. Per Materie Prime Critiche si intendono quelle materie prime non energetiche e non agricole che rivestono una grande importanza economica e sono esposte a un elevato rischio di approvvigionamento, spesso causato da un'alta concentrazione dell'offerta in pochi paesi terzi. Le statistiche più recenti³⁹ dimostrano che nei prossimi decenni la domanda di MPC è destinata ad aumentare in modo esponenziale, alla luce del ruolo fondamentale che rivestono nella realizzazione delle tecnologie necessarie alla duplice transizione verde e digitale e del loro essenziale utilizzo nei settori della difesa e dell'aerospazio. L'UE, e quindi anche l'Italia, dipende quasi totalmente dalle importazioni, e ciò la rende vulnerabile a rischi di approvvigionamento: basti pensare che il 97% del magnesio proviene dalla Cina; le terre rare pesanti, necessarie per i magneti permanenti usati nelle turbine eoliche e nei veicoli elettrici, vengono raffinate solo in Cina; il 63% del cobalto mondiale proviene dalla Repubblica Democratica del Congo, e il 67% di quest'ultimo è raffinato in Cina⁴⁰. La Cina, peraltro, si è mossa per tempo; ha stretto intese con Paesi dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina per lo sfruttamento delle loro risorse. Inoltre, come è noto, l'amministrazione americana ha siglato un'intesa con l'Ucraina per lo sfruttamento delle terre rare che si trovano in quel paese come componente di un accordo di pace e di un impegno per il sostegno militare a quel Paese. Circa il 50% delle riserve mondiali di cobalto, manganese e metalli del gruppo del platino si trovano in Africa e Taiwan da sola rappresenta il 52,9% del mercato mondiale dei chip. La regione artica possiede ben 31 dei 34 materiali ritenuti fondamentali per la tecnologia dell'energia pulita. Secondo il Rapporto Metals for Clean Energy pubblicato dall'Università KU Leuven, prestigiosa Università cattolica nelle Fiandre, su mandato di Eurometaux l'Europa avrà bisogno ogni anno di un incremento del 33% di alluminio, del 35%

³⁹ ambrosetti.eu/site/get-media/?type=doc&id=18075&doc_player=1

⁴⁰ [SCREEN2 factsheets_COBALT-1.pdf](#)

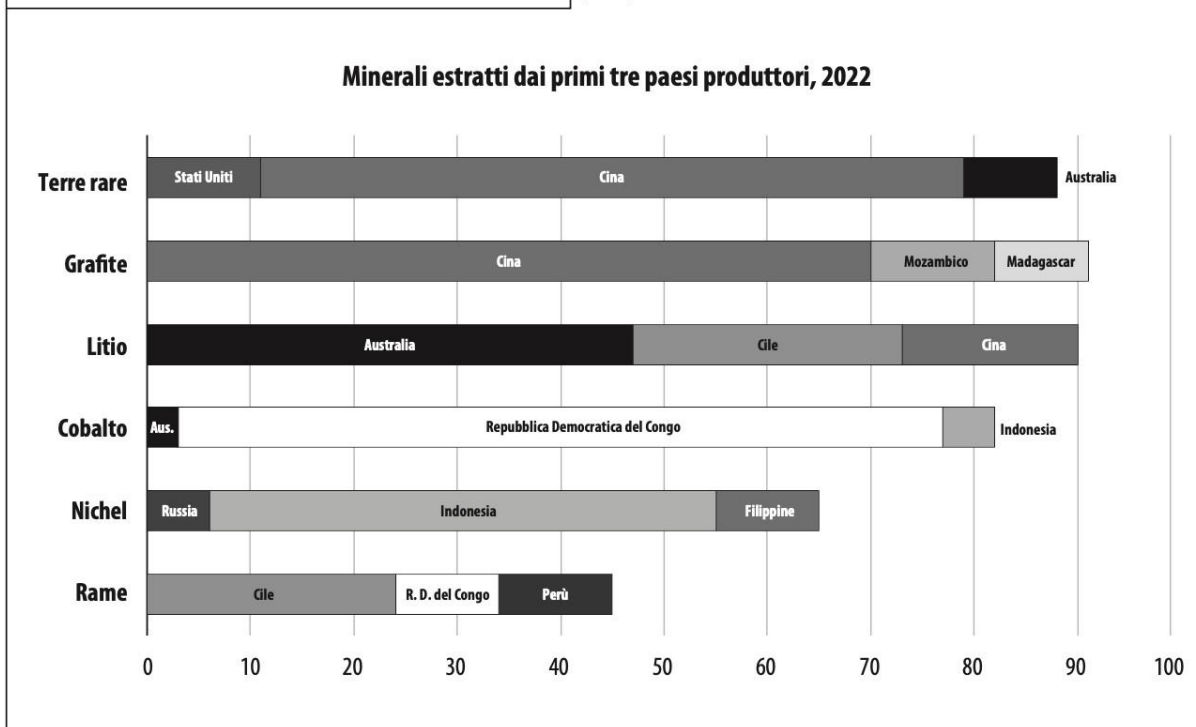
di rame, del 3.500% di litio, del 100% di nichel, del 45% di silicio, del 330% di cobalto⁴¹.



Limes n. 4/2025, pp. 65-66

⁴¹ <https://eurometaux.eu>; v. anche l'intervista a Stephane Sejourne, Commissario UE agli Affari Interni, sulla necessità che l'Europa riapra le miniere di terre rare, La Repubblica, 25 marzo 2025, p.13.

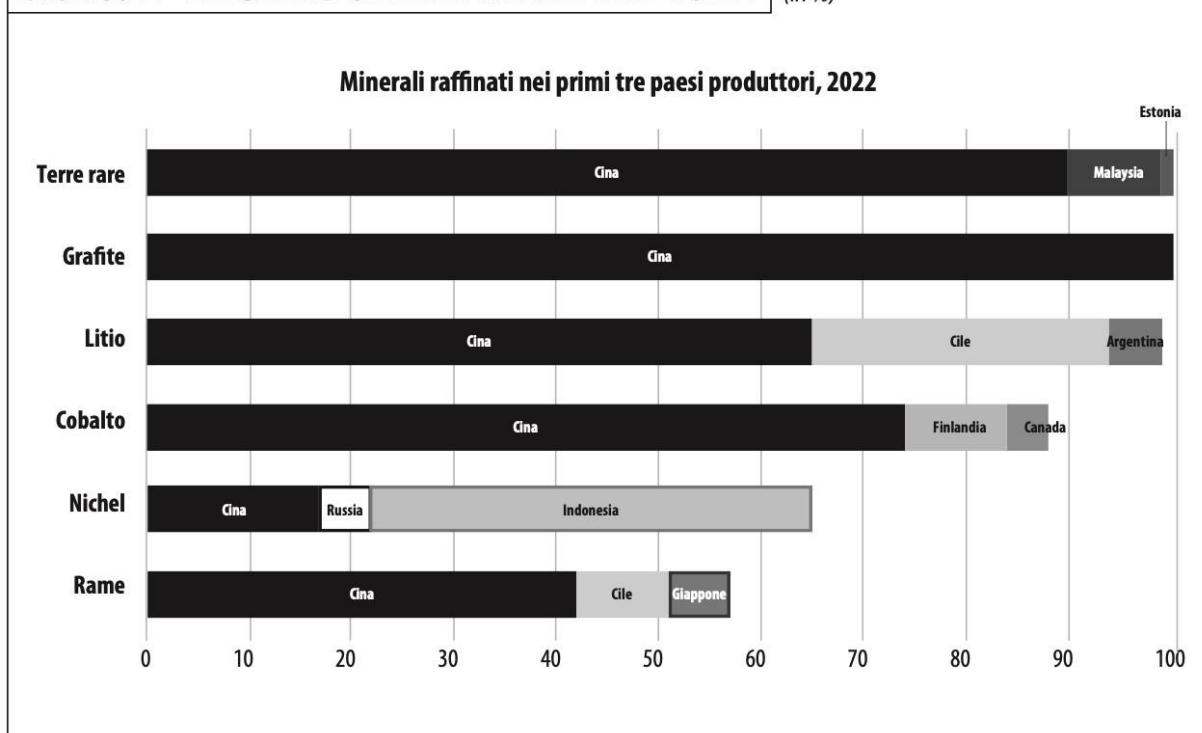
Grafico 1 - CHI ESTRAE I MINERALI (in %)



Fonte: Csis, Iea

Limes n. 4/2025, pp. 65-66

Grafico 2 - LA CINA DOMINA LA RAFFINAZIONE (in %)



Limes n. 4/2025, pp. 65-66

71. Le catene del valore delle materie prime sono transnazionali. Le materie prime vengono estratte in diverse regioni del globo, trasportate per la trasformazione, con rischi per l'inquinamento, e vendute nel mercato interno. L'iperconcentrazione geopolitica dell'estrazione e dell'impiantistica industriale può determinare facili e frequenti perturbazioni dell'approvvigionamento e indurre una forte competizione internazionale volta ad assicurarsi l'approvvigionamento. Proprio al fine di aumentare la resilienza delle catene di approvvigionamento, rendendole sicure e sostenibili ed evitare potenziali frammentazioni nel mercato interno, l'Unione europea ha adottato lo scorso 11 aprile 2024 il Regolamento 2024/1252 Critical Raw Materials (CRM) Act, entrato in vigore il 23 maggio 2024. Il CRM Act stila una lista di 34 materie prime critiche – di cui 17 riconosciute come strategiche in quanto cruciali per la doppia transizione verde e digitale e per l'industria della difesa e dell'aerospazio – e fissa alcuni parametri di riferimento a cui l'Unione deve aspirare ad arrivare entro il 2030:

- ✓ aumentare la propria capacità estrattiva fino a coprire almeno il 10% del consumo annuo di materie prime strategiche (MPS);
- ✓ aumentare la propria capacità di trasformazione fino a coprire almeno il 40% del consumo annuo di MPS;
- ✓ aumentare la propria capacità di riciclo fino a coprire almeno il 25% del consumo annuo di MPS.70;
- ✓ diversificare le importazioni di MPS dell'Unione in modo che nessun paese terzo copra più del 65% del consumo annuo dell'Unione per ogni MPS.

Ai sensi del Regolamento, l'Unione deve identificare e supportare progetti lungo tutta la catena del valore delle CRM, riconosciuti come "strategici" poiché volti a contribuire alla sicurezza degli approvvigionamenti contribuendo al raggiungimento dei parametri di riferimento fissati dal Regolamento. Questi progetti beneficeranno di procedure di autorizzazione semplificate, di un miglior accesso ai finanziamenti e dovranno necessariamente dimostrare di esser sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale. Il Regolamento prevede, inoltre, lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e analisi del rischio di approvvigionamento da parte della Commissione europea e degli Stati membri, anche al fine valutare l'istituzione di scorte strategiche. Parimenti, le imprese di grandi dimensioni che operano in determinati settori individuati dall'art. 24 del Regolamento e utilizzano materie prime strategiche saranno chiamate a valutare i rischi delle loro catene di approvvigionamento e sviluppare strategie di attenuazione. Al fine di facilitare lo sviluppo delle catene del valore delle materie prime critiche in Europa, soprattutto con riguardo alla fase dell'estrazione, verranno acquisite nuove informazioni geologiche sulle MPC presenti nel territorio dell'Unione tramite l'elaborazione di programmi nazionali di esplorazione mineraria aggiornati. In Italia l'elaborazione di tale piano è stata affidata all'ISPRA, che ha già avviato i suoi lavori.

72. La Commissione, gli Stati membri e le istituzioni finanziarie dovrebbero poi migliorare il coordinamento e creare sinergie tra i programmi di finanziamento esistenti. È essenziale, secondo il regolamento europeo, garantire che i progetti strategici abbiano accesso ai fondi necessari per aumentare le capacità di approvvigionamento e diversificazione.

Inoltre, la produzione di CRM deve rispettare norme ambientali elevate. In particolare, ai sensi del regolamento la Commissione europea dovrebbe

sviluppare un sistema per il calcolo dell'impronta ambientale delle CRM e riconoscere i sistemi di certificazione affidabili. La conformità ai requisiti ambientali dovrà essere valutata prima che le materie prime siano immesse sul mercato dell'Unione europea.

L'Unione dovrebbe infine continuare a sviluppare partenariati strategici con paesi terzi per diversificare l'approvvigionamento di CRM.

73. In coerenza con il CRMA e con quanto emerso successivamente dal Rapporto "Il futuro della competitività europea", redatto da Mario Draghi, il Governo italiano ha promosso la stesura del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, recante "Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico". Il provvedimento, composto da 17 articoli, introduce nell'ordinamento giuridico italiano le prime misure di attuazione della strategia europea per un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle MPC considerate strategiche, con interventi dal lato della domanda e dell'offerta:

▪ LATO DOMANDA

- Creazione di un Registro Nazionale delle aziende e delle catene del valore strategiche (articolo 11), per:
 - monitorare i flussi di CRM;
 - raccogliere dati e informazioni indispensabili per la stima del fabbisogno nazionale di CRM;
 - condurre prove di stress e individuare eventuali vulnerabilità presenti nelle catene di approvvigionamento.

▪ LATO OFFERTA

- Rafforzamento del Fondo Nazionale per il Made in Italy a sostegno di progetti nella value-chain di MPC (articolo 13);
- Disposizioni per la previsione di una permissivistica agevolata per quei progetti individuati come "strategici" dalla Commissione UE e aventi ad oggetto estrazione, di raffinazione e di riciclo di Materie Prime Strategiche (MPS) (articoli 2, 3 e 4);
- Elaborazione di un Programma Nazionale di Esplorazione per la mappatura delle CRM presenti nel territorio nazionale (articolo 11);
- Istituzione di un Comitato tecnico permanente per le materie prime critiche e strategiche, per consentire (articolo 6):
 - il monitoraggio economico, tecnico e strategico delle catene di approvvigionamento delle MPC;

- il coordinamento del livello delle scorte disponibili per ciascuna materia prima strategica a livello aggregato e controllo del relativo livello di sicurezza.

Il DL, inoltre, istituisce tre punti unici di contatto, come richiesto dal CRM Act, per la presentazione dei progetti strategici afferenti all'estrazione, alla raffinazione e al riciclo di MPS. Mentre i punti di contatto competenti per estrazione e riciclo sono stati istituiti presso il Ministero dell'Ambiente e la Sicurezza Energetica, il punto unico di contatto responsabile dei progetti aventi ad oggetto la raffinazione delle MPS viene collocato presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

74. Secondo gli studi condotti dall'ISPRA, le miniere ancora attive in Italia sono 76 di cui 22 relative a materiali che rientrano nell'elenco delle 34 materie prime critiche dell'UE. In 20 di queste si estrae feldspato, minerale essenziale per l'industria ceramica e in 2 la fluorite (nei comuni di Bracciano e Silius), che ha una larga utilizzazione nell'industria dell'acciaio, dell'alluminio, del vetro, dell'elettronica e della refrigerazione. In particolare, la miniera di fluorite di Genna Tres Montis (Sud Sardegna), che rientrerà in piena produzione al termine dei lavori di ristrutturazione, rappresenterà una delle più importanti d'Europa. Delle altre 91 miniere di fluorite attive in passato, alcune molto importanti – da rivalutare con i prezzi attuali quadruplicati rispetto al 1990 – sono localizzate nel bergamasco, nel bresciano ed in Trentino, oltre a quelle sarde e laziali. Nel sottosuolo del parco Nazionale di Beigua, tra Genova e Savona, si troverebbe la più grande riserva di titanio d'Europa. A Punta Corna, nel Vallone di Arnas, in Piemonte, si troverebbero rilevanti quantità di cobalto. Feldspato e fluorite, sono comunque, ad oggi, le uniche materie prime critiche coltivate in Italia, ma i permessi di ricerca in corso, i dati sulle miniere attive in passato e quelli sulle ricerche pregresse e recenti, documentano la potenziale presenza di varie materie prime critiche e strategiche come il litio, scoperto in quantitativi importanti nei fluidi geotermici toscano-laziali-campani e come diversi altri minerali da cui si producono metalli (rame, cobalto, antimonio, manganese, titanio, stronzio, tungsteno, alluminio, terre rare, gallio, germanio ecc.) indispensabili per la duplice transizione verde e digitale⁴².

⁴² [Materie prime critiche in Italia, pubblicati la mappa aggiornata e il nuovo database ISPRA \(geopop.it\)](#)

75. Una importante fonte di materie prime critiche è fornita dai grandi depositi di rifiuti estrattivi, cioè gli scarti delle pregresse attività minerarie, potenzialmente ricchi di materie prime che all'epoca non erano ricercate. Solo in Sardegna ne abbiamo circa 80 milioni di metri cubi. La loro mappatura e caratterizzazione sarà oggetto di uno specifico progetto PNRR a cura di ISPRA. Nel dicembre 2024 Iren ha inaugurato nel Valdarnoaretino un'azienda che estrae materie prime critiche dalle schede elettroniche usate (Corriere della Sera, 22 dicembre 2024).

E.2. Il dissesto idrogeologico

76. In Italia avvengono circa $2/3^{43}$ delle frane che si verificano in Europa; il nostro è il territorio che subisce più gravemente le conseguenze delle piogge violente.

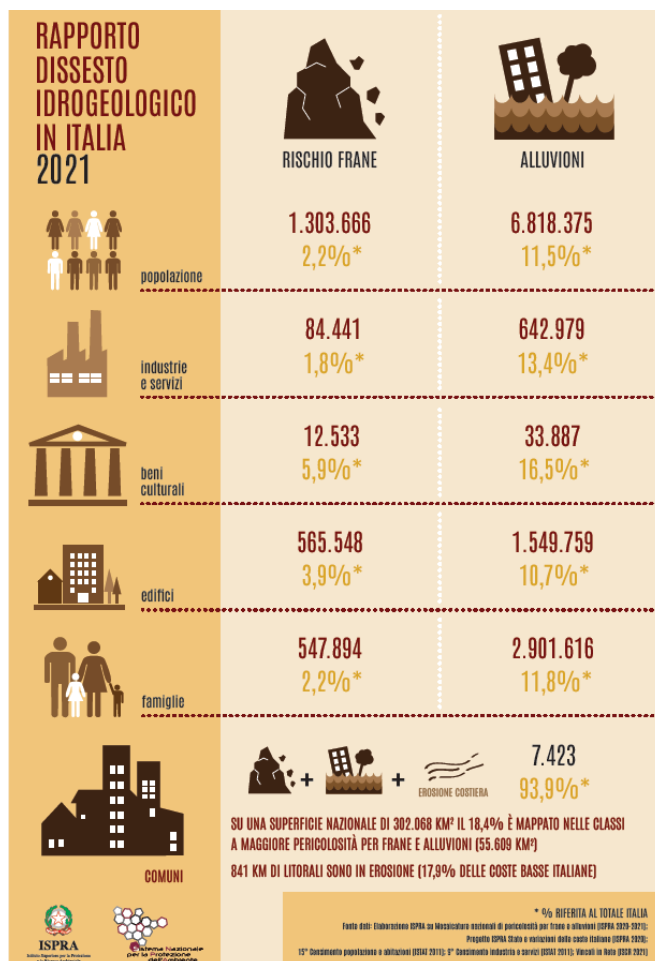
Dal punto di vista geologico l'Italia è un Paese giovane. Le sue catene montuose si sono formate in tempi recenti: le Alpi hanno qualche decina di milioni di anni; l'Appennino ha una anzianità minore nell'ordine di milioni di anni.

Le forme con cui si sono sviluppate, spiegano i tecnici, sono ancora soggette ai fenomeni di smantellamento dovuti agli agenti esogeni (venti, piogge, acque di ruscellamento). Questi gravi impatti ambientali, dovuti principalmente all'attività di erosione delle acque superficiali provocano gravi conseguenze sull'ambiente, sulle infrastrutture, sull'economia e, soprattutto, sulla popolazione. L'eccesso di urbanizzazione ha moltiplicato gli interventi antropici. Infatti, le caratteristiche meteo-climatiche, topografiche, morfologiche e geologiche del nostro territorio si intrecciano ai fattori dovuti all'azione dell'uomo. Il disboscamento e l'incremento delle aree urbanizzate, verificatisi spesso in assenza di una corretta pianificazione territoriale, hanno portato a un considerevole aumento delle aree a rischio frane e alluvioni. La costruzione di edifici, strade, l'esecuzione di scavi ha determinato l'aumento delle superfici artificiali dal 2,7% negli anni Cinquanta al 7,11% del 2020. Contemporaneamente è cresciuto l'abbandono delle aree rurali montane e collinari, che ha determinato una mancata manutenzione del territorio. L'aumento delle temperature, la conseguente degradazione del permafrost in

⁴³ Rapporto ISPRA su *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio* - Edizione 2021.

alta quota e la maggiore frequenza di piogge intense e concentrate stanno determinando l'incremento di frane superficiali, di colate detritiche e di piene rapide e improvvise. Anche il regime delle piogge tende a cambiare. Infatti, sono minori gli eventi di pioggia, ma si verificano con maggiore concentrazione e intensità. I dati riportati dall'ISPRA nel rapporto "Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischi" evidenziano una situazione drammatica nel nostro Paese. Ben il 93,9% dei comuni italiani è ritenuto a rischio per frane, alluvioni o erosione costiera.

Se consideriamo le aree a maggiore criticità del territorio italiano, ovvero quelle classificate a pericolosità da frana elevata e molto elevata e/o a pericolosità idraulica, la superficie interessata ammonta a 55.609 km² pari al 18,4% del territorio nazionale. I chilometri di litorali soggetti a erosione sono 841, pari al 17,9% delle coste basse italiane. In generale 1,3 milioni di abitanti risultano potenzialmente a rischio a causa di frane e 6,8 milioni di abitanti per le alluvioni. Le regioni più a rischio sono Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Liguria.



I dati raccolti dall'ISPRA sul dissesto idrogeologico in Italia, par.76-77-78

77. Le aree a elevata e molto elevata pericolosità di frana ammontano a 26.386 km² (8,7% del territorio nazionale), e si concentrano soprattutto lungo l'arco alpino e l'Appennino. Si trovano soprattutto in Toscana, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Campania, Abruzzo, Sardegna, Piemonte, Lombardia e nella Provincia Autonoma di Trento. Invece le regioni con il numero maggiore di abitanti a rischio più elevato di frane sono Campania, Toscana, Liguria, Sicilia, Lazio ed Emilia-Romagna. Gli edifici o complessi a rischio frane in Italia sono oltre 1,8 milioni, mentre i beni culturali in pericolo sono oltre 38 mila. In più le industrie e i servizi ubicati in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono oltre 84 mila, con circa 220 mila addetti esposti a rischio. Oltre il

rischio frane, molti territori subiscono un altro tipo di minaccia collegata al problema del dissesto idrogeologico: il pericolo di alluvioni pluviali. Le regioni che ospitano più territori potenzialmente a rischio alluvioni sono Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana e Calabria. In Italia il 4,1% della popolazione risiede in aree a rischio alluvioni; sono 2.431.847 abitanti, che risiedono soprattutto in Veneto, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana. Risiedono in aree a pericolosità di inondazione elevata, anche il 4,3% degli edifici, il 4,7% delle imprese e il 7,5% dei beni culturali. La gestione di queste emergenze è prevalentemente locale. È compito delle Regioni e delle Province Autonome diramare le allerte, mentre spetta ai sindaci, insieme ai responsabili sul territorio in materia, redigere e aggiornare i piani comunali di protezione civile, informare i cittadini sulle situazioni di rischio e decidere le azioni da intraprendere per tutelare la popolazione. Se questi fenomeni, però, coinvolgono più aree e il Comune non risulta in grado di gestirli autonomamente, può intervenire la Protezione Civile regionale. Infine, con la dichiarazione dello stato di emergenza, il compito passa alla Protezione Civile nazionale, che si occupa principalmente di valutare e ridurre il rischio residuo. Essendo la frana un fenomeno dinamico, è necessario valutare se nella zona si possono verificare altri eventi franosi successivi. Inoltre, la Protezione Civile deve ripristinare i servizi essenziali quali luce, gas e acqua. Infine, assiste la popolazione e gli sfollati, anche a livello economico per trovare a tutti un rifugio sicuro. In occasione degli eventi calamitosi, il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, soggetto fondamentale del Servizio nazionale della Protezione Civile, assicura gli interventi di soccorso tecnico urgenti e di ricerca e salvataggio, assumendone la direzione e la responsabilità nell'immediatezza degli eventi. Mentre nessun ruolo rivestono i Vigili del Fuoco per quanto riguarda la prevenzione del rischio.

78. Nel presentare il proprio Bilancio idrogeologico nazionale, il 6 novembre 2024, l'ISPRA forniva dati di estremo interesse che qui vengono riportati attraverso la lettura del Rapporto e della relativa assai esauriente sintesi pubblicizzata attraverso il comunicato stampa. Nel 2023 la precipitazione totale annua relativa al territorio nazionale, con quasi 924 mm, corrispondenti a circa 280 miliardi di metri cubi, ha fatto registrare un aumento del 28,5%

rispetto al 2022, anno in cui con circa 719 mm si è toccato il minimo storico dal 1951 ad oggi.

Tuttavia, confrontata con la precipitazione media sul lungo periodo 1951-2023 (quasi 950 mm), quella del 2023 risulta in leggera flessione.

Questo incremento rispetto al 2022 è dovuto prevalentemente all'elevato volume di piogge nel mese di maggio del 2023, stimato in quasi 163 mm, circa 49 miliardi di metri cubi, che è stato, a livello nazionale, più del doppio di quello che mediamente caratterizza lo stesso mese (circa 23 miliardi di metri cubi sul lungo periodo).

Le stime mostrano che nel 2023 il contributo alla ricarica degli acquiferi in Italia è stato di 53 miliardi di metri cubi (corrispondente al 19% delle precipitazioni), a fronte di una media annua del 22,7% sul periodo 1951-2023. L'aliquota di precipitazione che si è trasformata in deflusso superficiale – vale a dire che non si è infiltrata o che non è stata trattenuta dal suolo – è stimata in circa 66 miliardi di metri cubi, corrispondenti al 23,7% della precipitazione, rispetto a un'aliquota media annua di poco più del 25% sul lungo periodo. La quota di evapotraspirazione ha raggiunto il 59,4% della precipitazione, rispetto alla media annua di lungo periodo che ammonta a circa il 52%. Ciò è stato causato dalle alte temperature, superiori alle medie climatologiche di riferimento, verificatosi anche nel 2023.

Su scala nazionale, nel 2023 si conferma, come ormai avviene da diversi anni, il trend negativo della disponibilità naturale di risorsa idrica rinnovabile (la quantità di precipitazione – al netto della perdita per evapotraspirazione – che rimane disponibile nell'ambiente per gli ecosistemi e per i diversi usi). Con i suoi circa 373 mm, corrispondenti a 112,4 miliardi di metri cubi sul territorio nazionale, la disponibilità di risorsa idrica, sebbene in ripresa rispetto al minimo storico del 2022 (quasi un +68%), ha fatto comunque registrare una riduzione a livello nazionale del 18,4% rispetto alla media annua del lungo periodo 1951-2023 e di quasi il 16% rispetto al trentennio climatologico 1991-2020. Tale riduzione è l'effetto combinato di un deficit di precipitazione, specialmente nei mesi di febbraio, marzo, settembre e dicembre, e di un incremento dei volumi idrici di evaporazione dagli specchi d'acqua e dal terreno e di evapotraspirazione dalla vegetazione.

A livello di distretto idrografico, il massimo valore della disponibilità naturale della risorsa idrica nel 2023 è quello delle Alpi Orientali, con un valore di circa

664 mm (poco più di 23 miliardi di metri cubi), valore che costituisce il 51,2% della precipitazione annua e che corrisponde a circa 5 volte la disponibilità di risorsa nel Distretto della Sicilia per lo stesso anno. Nel 2023, è infatti il Friuli Venezia Giulia la Regione con il massimo di precipitazione totale annua (più di 1750 mm), così come la Sicilia è la Regione con il valore minimo di precipitazione (565,5 mm). In termini di disponibilità naturale della risorsa idrica, è tuttavia la Puglia la Regione che segna il minimo con 100 mm nel 2023 (quasi la metà del valore medio sul lungo periodo).

In linea generale, la siccità ha continuato a caratterizzare tutto il 2023 pur in maniera diversificata sul territorio nazionale e sebbene in minor misura rispetto al 2022. Situazioni di siccità estrema e severa hanno interessato nei primi mesi dell'anno – in particolare nel mese di febbraio – i territori del Nord e del Centro Italia, già colpiti dalla grave siccità del 2022, attenuandosi nel corso del 2023. Di contro, negli ultimi tre mesi dell'anno, che generalmente risultano i più piovosi, in particolare in Sicilia e in parte della Calabria Ionica, si è registrato un consistente deficit di precipitazione.

79. È evidente, però, che questa gestione locale (ricompresa tra le cosiddette misure di *preparedness* e le misure di *recovery and review*) del rischio renda complicato affrontare situazioni di emergenza in maniera più rapida e sincronizzata. L'organizzazione tra i territori sarebbe infatti essenziale per far fronte al problema, che, come i dati dell'ISPRA dimostrano, coinvolge quasi tutta l'Italia. Alla gestione del rischio da alluvione e alla riduzione di quello idrogeologico il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato ben 2,49 miliardi di euro. Così, già nel 2022, è stata messa in atto una riforma per la "Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico". Lo scopo è ridurre, entro il 2026, di almeno un milione e mezzo il numero di persone esposte a rischi di alluvione.

80. A questi interventi specifici si aggiungono poi altre iniziative che in un modo o nell'altro influiscono sul rischio idrogeologico del nostro Paese. Per esempio, sono molti i finanziamenti destinati all'accelerazione della transizione energetica e alla riduzione delle emissioni climalteranti e degli impatti del cambiamento climatico. Tuttavia, il fattore determinante è costituito dall'azione dell'uomo attraverso l'abusivismo e l'urbanizzazione indiscriminata.

E.3. L'agricoltura di precisione

81. La capacità di assicurare l'approvvigionamento alimentare della popolazione (in modo sicuro ed efficace) e di affrontare le criticità derivanti dall'evolversi dei rapidi, e sempre più imprevedibili, mutamenti internazionali di carattere politico, economico e militare ma anche climatico e ambientale, costituisce un fattore strategico della politica di ogni paese.

L'accesso al cibo – che rappresenta diversità, nutrizione, accessibilità e sicurezza –, la sua disponibilità in quantità sufficiente e a prezzi congrui, la sua qualità e salubrità, costituiscono una delle più rilevanti sfide del nostro tempo. Una Nazione in grado di assicurare autonomamente a ogni cittadino il diritto al cibo e alla libertà dalla fame e dalla malnutrizione, e soggetta in forma residuale alle oscillazioni provocate da condizionamenti esterni, è una Nazione più forte e sicura.

Di conseguenza, la garanzia di un elevato livello di produzione agricola e di sicurezza di approvvigionamento delle materie prime per le filiere agroalimentari nazionali è un tema sempre più centrale e un obiettivo imprescindibile per la sicurezza strategica italiana e rappresenta una priorità per l'azione di Governo.

82. L'originario ed esclusivo ruolo di produttore di cibo del settore agroalimentare negli ultimi anni si sta modificando mediante lo sviluppo di una produzione di qualità, più equa, accessibile, sostenibile, competitiva e aperta al mercato globale e, al tempo stesso, in grado di rafforzarne gli elementi identitari.

La crisi dei prezzi degli alimenti e delle materie prime, scaturita a seguito dell'aggressione da parte della Federazione russa all'Ucraina, ha rafforzato la consapevolezza della necessità di una maggiore indipendenza in tema di sovranità alimentare, intesa come capacità di definire e realizzare compiutamente – in un contesto di sinergia europea e internazionale – le proprie politiche in materia, valorizzando gli aspetti economici, sociali e culturali della Nazione.

L'agricoltura, oltre a contribuire alla produzione di beni alimentari, è fondamentale per il presidio del territorio e la lotta al dissesto idrogeologico, per la gestione sostenibile delle foreste e per la produzione di energia da fonti

rinnovabili. Il settore, in prospettiva multifunzionale, costituisce un potente propulsore di reddito e di sviluppo nelle aree rurali, contribuendo in modo crescente ed efficace all'offerta di altri servizi ecosistemici, a partire da quelli climatici, turistici e ambientali.

83. Tuttavia, il settore, per riuscire ad affrontare efficacemente le sfide della modernità, deve confrontarsi con le persistenti fragilità e la (ancora) limitata consapevolezza dell'importanza dell'impatto dei processi di innovazione da parte degli operatori. Gli investimenti innovativi e in ricerca e sviluppo, che rappresentano una quota sostanziale della crescita della produttività agricola negli ultimi cinquant'anni, pur in progressiva crescita, sono ancora largamente insufficienti a garantire il raggiungimento dei livelli di produttività necessari per soddisfare le esigenze del mercato e dei consumatori. L'agricoltura non può permettersi di rivestire un ruolo marginale nel processo basato sull'Intelligenza Artificiale, ma deve entrare sempre più concretamente nell'epoca dell'informatizzazione e dei processi decisionali basati sui dati, al fine di ottimizzare i processi produttivi.

In questo contesto, esistono tecnologie emergenti, legate all'impiego dei dati, che stanno progressivamente acquisendo rilevanza nel settore e che sono particolarmente promettenti per la loro interconnessione e per la capacità di ottimizzare i processi produttivi, ridurre gli sprechi e incrementare la qualità dei prodotti: AI, blockchain, internet delle Cose e Informatica Quantistica, oltre ad applicazioni tecnologiche di frontiera (nanotecnologie, biotecnologie, telerilevamento, data mining, machine learning, modellistica, robotica) in grado di assicurare, al tempo stesso, riservatezza e protezione del patrimonio informativo.

84. L'agricoltura, al pari di altri comparti produttivi, si trova ad affrontare una transizione tecnologica senza precedenti per assicurare standard produttivi più elevati ed una gestione sostenibile delle risorse naturali, priorità fondamentali per il nostro Paese. Deve entrare sempre più concretamente nell'epoca dell'informatizzazione e dei processi decisionali basati sui dati. È perciò indispensabile assicurare la massima rilevanza all'attività di formazione degli operatori e di aggiornamento professionale per gli addetti del settore. Nuove e accresciute conoscenze disciplinari si rileveranno sempre più essenziali per i

produttori, chiamati ad attuare complessi processi gestionali caratterizzati da tempestività e proporzionalità, anche in termini di variabilità e sostenibilità, con lo sguardo rivolto all'equilibrio tra costi e benefici.

L'Agricoltura di Precisione, giovandosi dei progressi generati dall'Intelligenza Artificiale, rappresenta, quindi, un sistema integrato per affrontare le sfide della modernità, consentendo di elaborare una grande mole di informazioni provenienti da diverse sorgenti: telerilevamento satellitare e piattaforme aeree, sensori e reti di sensori, un ecosistema scientifico e tecnologico di grande attualità per le potenzialità attualmente inapplicate nella conduzione dei processi produttivi, la sostenibilità e l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Il settore agricolo è, pertanto, di fronte ad una trasformazione radicale, progettuale e finanziaria, per costruire una nuova Agricoltura in grado di sfruttare tutte le opportunità delle nuove tecnologie, coniugando tradizione e innovazione in favore di un'economia circolare che ne sostenga e promuova la sostenibilità finanziaria, ambientale e sociale. Ne è prova la forte spinta al cambiamento dei processi produttivi del settore agricolo che sta ampliando l'originario ed esclusivo ruolo di produttore di cibo con azioni e politiche finalizzate a sviluppare un'agricoltura di qualità, più competitiva e aperta al mercato globale e alla fornitura di servizi ecosistemici multipli, sociali, ricreativi e turistici per la collettività e per le aree rurali.

In questo processo anche il ruolo dell'innovazione si sta progressivamente ridefinendo. L'obiettivo principale dell'incremento della produttività ha provocato, nella seconda metà del secolo scorso, le "rivoluzioni verdi", legate alla genetica, alla meccanizzazione, alla chimica e all'organizzazione aziendale. Nell'attualità gli obiettivi delle nuove tecnologie sono integrati perché intersecano rinnovate esigenze, come la tutela delle risorse naturali e nuove sfide, tra cui la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici ed ai collegati nuovi stress biotici e abiotici che causano gravi danni alle piante coltivate. Con un approccio multi e inter disciplinare, dall'agronomia alla genetica, dalla meccanizzazione alle biosoluzioni, progressivamente si affacciano nuovi saperi ad elevato contenuto tecnologico, dalla fisica applicata all'informatica, dalla genomica alla proteomica, dalla mecatronica alla robotica.

Un'ulteriore spinta all'innovazione è sostenuta dalla differente percezione del bene alimentare sviluppata dal consumatore globale del nuovo millennio, che

si traduce in nuove preferenze nell'acquisto di prodotti di origine agricola, affiancate da una crescente attenzione alla qualità e alla salubrità degli alimenti. Sempre più rilevanti sono anche i contenuti di servizio e i valori aggiunti che il cibo comunica: dal legame con il territorio e il rispetto del benessere animale e ambientale, fino alla sostenibilità dei sistemi di produzione e gestione. Allo stesso tempo, è importante monitorare gli impatti che genereranno gli obiettivi fissati dall'European Green Deal al 2030, tra cui la riduzione del 50% di prodotti fitosanitari e di almeno il 20% dei fertilizzanti e la conversione all'agricoltura biologica fino al 25%, cui si sommano le strategie Farm to Fork e Biodiversity.

Si rende perciò necessario seguire con estrema attenzione la definizione del quadro normativo relativo alle nuove tecniche genomiche (NGT) attualmente in discussione sui tavoli europei. Così come particolare interesse è da attribuire alle soluzioni tecnologiche volte a rafforzare l'agricoltura biologica e del Carbon Farming, le agroenergie da fonti rinnovabili e quelle dedicate all'efficientamento delle risorse idriche e dei mezzi di produzione⁴⁴.

85. Definire e rafforzare le politiche finalizzate allo sviluppo dei processi di Agricoltura 4.0 costituisce, dunque, un fattore strategico dell'azione di Governo. L'Esecutivo si è finora dimostrato consapevole di tale strategicità. Basti pensare alla prima legge di bilancio (2023) della legislatura, che ha istituito, presso il MASAF, il "Fondo per l'innovazione in agricoltura", con una dotazione di 225 milioni di euro per il triennio 2023-2025, nonché alle ingenti risorse destinate dal PNRR agli interventi finalizzati allo sviluppo e al consolidamento di progetti caratterizzati da elevato tasso di innovazione tecnologica nel settore agricolo, nonché alla diffusione della banda larga in favore delle aree rurali marginali. Tali progettualità vanno esaminate di pari passo con quelle previste dalla Programmazione 2023-2027 della Politica agricola comune (PAC) e, più nello specifico, dal Piano strategico PAC italiano (PNP), che individua l'ammodernamento del settore, lo sviluppo e il trasferimento della conoscenza e dell'innovazione, il supporto alla digitalizzazione nell'agricoltura e nelle aree rurali, come obiettivo trasversale che integra gli obiettivi specifici della nuova PAC.

⁴⁴ Così M. Pisante, L. Violante, *Introduzione a Agricoltura di Precisione in Italia*, Edagricole, di prossima pubblicazione.

E.4. La formazione del capitale umano

86. Nessuna modernizzazione, nessuna innovazione strategica può essere compiuta se le giovani generazioni non hanno la preparazione adeguata ad affrontare le funzioni proprie di una società moderna. Emerge una singolare contraddizione. Un numero considerevole di giovani italiani laureati nelle nostre università si trova ad esercitare in diverse parti del mondo responsabilità di grande rilievo nei campi più vari, dalla medicina alla fisica all'economia, in organizzazioni e istituti prestigiosi. Il fenomeno dimostra che abbiamo le strutture per l'alta formazione dei giovani, ma non abbiamo il contesto necessario per trattenerli. Pertanto, investiamo risorse rilevanti per formare giovani intelligenze che utilizzeranno poi quelle competenze in paesi che non hanno concorso in alcun modo alla loro formazione. Per queste ragioni un progetto per la sicurezza nazionale deve prevedere politiche dirette a trattenere quelle intelligenze nel nostro Paese. Inoltre, occorre concentrarsi sulle politiche per correggere la denatalità e su quelle per l'integrazione dei giovani immigrati, che costituiscono una risorsa sottoutilizzata, seppure potenzialmente decisiva. Infine, è necessario investire nella formazione scolastica, a partire dai primi gradi di istruzione, nonché adoperarsi per una generale rivalutazione del ruolo sociale dell'insegnante.

87. La formazione del capitale umano è strettamente legata alla necessità di superare la povertà educativa, il secondo aspetto della contraddizione italiana. Il sistema d'istruzione del nostro Paese è infatti segnato da profonde disuguaglianze (socioeconomiche, territoriali, di genere), che si manifestano sia nell'accesso alle risorse educative, sia nei tassi di abbandono scolastico precoce (dispersione esplicita), sia negli esiti del percorso formativo (dispersione implicita). I risultati ottenuti dai nostri studenti nei test PISA 2022 dell'OCSE mostrano non solo un persistente ampio divario tra top e low performers nella scuola italiana (a dimostrazione della sua scarsa capacità di parificazione delle opportunità), ma anche livelli di rendimento generalmente bassi. Le competenze di base, considerate essenziali per affrontare compiti fondamentali nella vita quotidiana, non vengono raggiunte in matematica dal 30% degli studenti, in scienze dal 24% e in lettura dal 21%. Le difficoltà sono particolarmente accentuate nel Mezzogiorno, dove tra gli adolescenti il 45%

non raggiunge i livelli minimi di competenza in matematica, il 40% in scienze e il 35% in lettura.

88. Non meno preoccupante è il dato relativo all'“analfabetismo funzionale”, vale a dire, secondo la definizione UNESCO, la “condizione di una persona incapace di comprendere, valutare, usare e farsi coinvolgere da testi scritti per intervenire attivamente nella società, per raggiungere i propri obiettivi e per sviluppare le proprie conoscenze e potenzialità”. In Italia rientrerebbe in tale categoria circa il 27,7% della popolazione tra i 16 e i 65 anni. Si tratta di circa 10 milioni di italiani. In Europa siamo secondi solo alla Turchia (47%), mentre raggiungiamo il terzo posto tra i 38 paesi OCSE grazie al 53% del Cile.

89. Questi dati possono essere attribuiti, in parte ma solo in parte, alle criticità del sistema scolastico nazionale. Nel 2022, la spesa pubblica per l'istruzione ha rappresentato il 4,1% del PIL, a fronte di una media UE del 4,7%, e una media OCSE del 4,9%. Insufficiente anche l'investimento pubblico in istruzione e ricerca (il 7,4% contro una media OCSE del 10,6%). Il reddito medio degli insegnanti italiani è tra i più bassi d'Europa: i docenti di scuola primaria e media percepiscono circa il 68% dello stipendio medio di un laureato occupato (contro una media europea dell'85%), quelli di scuola superiore il 72% (contro una media europea del 93%). Abbiamo in generale pochi laureati (18-20% della popolazione adulta, 29% tra i 25 e i 34 anni, contro una media UE del 41%) e pochissimi laureati occupati (65,2%: la cifra più bassa tra i paesi UE). L'Italia, infine, è il Paese con la maggior percentuale di adulti in età lavorativa che possiede la sola licenza media: sono il 33% del totale, un record negativo tra tutti i paesi OCSE.

90. Nel 2023, il tasso di abbandono scolastico in Italia è stato del 10,5%, con un divario territoriale significativo: nel Sud il tasso raggiunge il 14,6%. Gli abbandoni riguardano soprattutto i maschi (13,1%) rispetto alle femmine (7,6%), e sono più alti tra i giovani stranieri (30,1%) e coloro che provengono da famiglie con bassa istruzione (23,9%). Secondo il Rapporto OCSE "Education at a Glance", presentato a Parigi il 10 settembre 2024, nel nostro Paese il 20% dei giovani fra i 25 e i 34 anni non ha completato il ciclo di istruzione secondaria di secondo grado (la media OCSE è al 14%). Ciò comporta gravi conseguenze

sull'occupazione in questa fascia d'età; infatti, solo il 57% dei 25-34enni senza diploma di maturità trova lavoro, a fronte del 69% dei diplomati. Inoltre, il 27% della popolazione fra i 25 e i 64 anni non diplomata guadagna la metà o meno del reddito nazionale medio. Il rapporto conferma inoltre uno scarso numero di laureati e diplomati tra gli studenti e le studentesse che appartengono a nuclei familiari di non laureati o non diplomati. Infatti, in Italia, mentre il 37% dei figli di genitori non diplomati non si diploma anch'esso, ben il 69% dei figli con almeno un genitore laureato consegue la laurea.

91. Infine, i NEET, i giovani che non lavorano e non studiano (Neither in Employment nor in Education or Training) sono quasi 1,5 milioni, e cioè, per quanto riguarda la fascia 15-29 anni, circa il 16,1% degli italiani (ISTAT 2023). Il dato sale al 17,8% tra le ragazze e al 24,7% nel Meridione, con un'incidenza più che doppia rispetto al Centro-Nord (11,2%). Nell'UE, il valore italiano è inferiore soltanto a quello della Romania (19,3%) e decisamente più elevato di quello medio europeo (11,2%), di quello spagnolo e francese (12,3%, entrambi) e di quello tedesco (8,8%).

92. Occorrono investimenti in conoscenza. Nel 2013 l'OCSE sintetizzò questo dato nella formula "spesa in capitale basato sulla conoscenza". La conoscenza porta alla innovazione. Oggi, osserva l'OCSE, per sviluppare l'innovazione, le imprese adottano una visione più ampia che supera l'orizzonte della ricerca e sviluppo (R&S). Le imprese investono in un più ampio spettro di beni intangibili, in particolare nei dati, nei software, nei brevetti, nel design, nei nuovi processi organizzativi e in specifiche competenze imprenditoriali. I beni immateriali costituiscono il capitale basato sulla conoscenza, il cosiddetto KBC (knowledge-based capital). In molti paesi dell'OCSE, gli investimenti delle imprese nel capitale basato sulla conoscenza (KBC) sono aumentati più rapidamente rispetto agli investimenti nel capitale fisico come i macchinari e gli immobili e nell'insieme gli investimenti nel KBC hanno resistito abbastanza bene al periodo di crisi globale. Sarebbe tuttavia utile comprendere come i capitali basati sulla conoscenza partecipano al processo di crescita e se possano contribuirvi in misura maggiore.

93. Siamo di fronte a due impegnativi obiettivi: superare la povertà educativa e sviluppare gli investimenti nel capitale basato sulla conoscenza. È necessario ribadire che risulta sempre più necessario, per una strategia che guardi con fermezza agli interessi nazionali, attuare interventi per favorire la crescita delle imprese, ridurre gli oneri burocratici che continuano ad essere ispirati al principio di sfiducia e sospetto nei confronti della impresa, migliorare l'efficacia dei servizi pubblici, in primo luogo dell'istruzione. È necessario che nella strategia rientri l'efficienza della pubblica amministrazione; abbiamo una scarsa capacità di spesa e una scarsa capacità di realizzazione degli obiettivi, difetti che penalizzano pesantemente i cittadini e l'intero Paese.

94. Il superamento della povertà educativa è particolarmente necessario per la preoccupazione che suscitano i bassi livelli di competenza e il tasso crescente dell'analfabetismo funzionale. Alla base c'è il modesto livello di investimenti in istruzione. Ma non c'è solo questo. Su tutte sembrano prevalenti la questione del ruolo degli insegnanti e il ruolo della rete nella formazione culturale. Il Paese trascura gli insegnanti. Qui non si intende la scuola-istituzione; ci si riferisce proprio e solo agli insegnanti, perché a loro spetta in misura preponderante la formazione delle giovani generazioni.

95. In Italia, ma anche in gran parte del mondo occidentale, la scomparsa delle funzioni tradizionali di guida della società civile da parte dei corpi sociali intermedi, la riduzione del ruolo aggregante della religione, una certa deresponsabilizzazione delle famiglie hanno lasciato ai soli insegnanti il compito formativo che prima veniva svolto anche da famiglie, partiti, sindacati, associazioni di vario genere. Agli insegnanti è attribuito tutto intero il compito, che in precedenza spettava a una pluralità di agenzie, di trasmettere ai più giovani, oltre alle nozioni, i valori della nostra società, in modo che non si interrompesse tra le generazioni il passaggio delle conoscenze, delle identità e delle appartenenze.

96. Occorre prestare attenzione all'impatto che il declino delle competenze linguistiche e il declino dei corpi sociali intermedi tradizionali hanno avuto e hanno sullo sviluppo delle nuove generazioni. Fino a poco tempo fa, forme di comunicazione eminentemente narrativa (libri, riviste, quotidiani, canzoni, film,

rappresentazioni teatrali) costituivano i mezzi principali attraverso cui si trasmettevano competenze cognitive e non cognitive (come quelle etiche, relazionali e empatiche), cruciali per la formazione dei giovani. Questi formati narrativi, caratterizzati da una certa linearità e da una temporalità prolungata e distesa, permettevano un approccio profondo e riflessivo, favorendo un processo di apprendimento che stimolava l'immaginazione, la comprensione e l'empatia.

97. Accanto a queste forme di comunicazione culturale, anche i luoghi della cultura e della fruizione collettiva – musei, mostre, cinema, teatri, concerti – svolgevano un ruolo fondamentale: non solo come spazi di accesso ai contenuti, ma come vere e proprie esperienze intellettuali, estetiche e comunitarie. Persino la stessa ritualità del palinsesto televisivo garantiva una temporalità comunitaria e un'attenzione comune, al di là dei contenuti di volta in volta trasmessi. Questa capacità di generare relazioni e senso di appartenenza costituiva una dimensione che le comunità virtuali, per quanto pervasive, non sono riuscite a replicare in modo efficace. Tra il 2022 e il 2023, meno della metà dei minori in Italia ha visitato musei o mostre: in media, il 40% dei bambini e dei ragazzi tra i 6 e i 17 anni, con punte inferiori al 30% in alcune aree del Paese (Openpolis su dati ISTAT). Nello stesso anno solo il 19,8% degli italiani è andato a teatro almeno una volta (nelle aree metropolitane il 29,5%, nei piccoli comuni il 12,4%).

98. Nel mondo post-pandemia, in soli cinque anni, il panorama comunicativo è cambiato radicalmente, soprattutto con il definitivo affermarsi di nuovi formati narrativi. Intorno al 2020 il volume d'affari del gaming a livello globale (3 miliardi di active users giornalieri) ha superato l'industria musicale e cinematografica messe insieme. Gli anni seguenti hanno visto la consacrazione dei reel, brevi video di pochi secondi che catturano rapidamente l'attenzione degli utenti, ma in modo superficiale e frammentato; per di più si tratta di contenuti che raggiungono l'utente in modo apparentemente casuale, seppure in realtà dettato da criteri di personalizzazione algoritmica e da logiche di mercato comuni a tutte le piattaforme social. I social media, con i loro meccanismi di premi e punizioni (come like, commenti, e notifiche), catturano l'attenzione in modo corporeo e istintivo, spingendo le persone a

rispondere istintivamente a stimoli esterni, anche quando non rilevanti o necessari. Questa dinamica legata all'immediatezza cambia il modo in cui i giovani interagiscono con le informazioni, creando un tipo di apprendimento che si discosta dall'approfondimento e dall'analisi critica favoriti dai formati narrativi tradizionali. I formati narrativi oggi prevalenti sono progettati per stimolare il rilascio di dopamina in modo rapido e intermittente, creando una sensazione immediata di gratificazione. Il risultato è un aumento della distrazione cognitiva, poiché l'utente è incentivato a consumare contenuti veloci senza una vera immersione. La stessa velocità di consumo caratterizza l'ultima grande rivoluzione, legata all'esplosione dell'intelligenza artificiale conversazionale (ChatGPT esce nel novembre 2022): anche nello studio e per i compiti, i giovani si affidano sempre di più a risposte rapide, automatiche e generiche piuttosto che esercitare la produzione linguistica personale. Col venir meno di questo esercizio, viene meno anche la capacità dei giovani di comprendere, interpretare, criticare il mondo che li circonda e articolare linguisticamente la propria individualità; una capacità che è alla base di ogni tipo di conoscenza, competenza, eticità.

99. Il progressivo venir meno del rapporto con la lingua madre non può che figurare tra le preoccupazioni principali di una Strategia di Sicurezza Nazionale. L'educazione non si limita più alla trasmissione di conoscenze, ma deve affrontare la sfida di farlo in un contesto dove le modalità di attenzione e apprendimento sono profondamente alterate. Diventa fondamentale comprendere come possiamo innovare il sistema educativo e i mezzi di comunicazione senza perdere il legame e con i formati narrativi tradizionali. Occorre trovare soluzioni per integrare le nuove modalità di apprendimento in un quadro che preservi la trasmissione di competenze più profonde. In questo senso, il grande compito che gli insegnanti di oggi devono affrontare è quello di sviluppare una nuova pedagogia che coniughi l'innovazione tecnologica con il mantenimento di fondamentali tradizioni comunicative ed educative. Si evidenzia qui un'enorme contraddizione: la stessa società, i cui valori gli insegnanti sono chiamati a trasmettere, non riconosce loro l'autorevolezza necessaria per farlo.

100. Riattivare il riconoscimento morale e sociale degli insegnanti è la prima pietra di una nuova moderna politica dei doveri nei confronti delle generazioni più giovani. *The Global Report on the Status of Teachers 2024* di Education International (EI) riporta dati forniti da 204 sindacati di 121 paesi. Nei tre anni precedenti le condizioni di lavoro sarebbero peggiorate nella metà dei casi; la maggioranza dei sindacati sottolinea come l'immagine degli insegnanti veicolata dai media non sia positiva; i giovani non ritengono appetibile questa professione e nascono conseguentemente difficoltà nel rinnovamento della professione. Eurydice, la rete europea dell'informazione sull'istruzione, ha documentato come, in una classifica che compara le retribuzioni degli insegnanti in PPS (*Purchasing Power Standard*, Standard del potere d'acquisto; unità monetaria convenzionale che corrisponde a quanto una unità di PPS può acquistare la stessa quantità di beni o servizi in ogni paese) di una scuola media superiore di secondo grado o di un ITS, l'Italia nell'ambito dei paesi del Nord America e dell'Europa si situa al 18° posto su 39. I rapporti successivi confermano questo trend. La retribuzione è una componente essenziale del riconoscimento sociale, ma non è l'unica. Occorre anche l'educazione al rispetto della scuola e degli insegnanti, attraverso la tv, la radio pubbliche e attraverso il richiamo delle personalità dotate di autorità morale, nonché attraverso ogni canale social e multimediale. Bisogna far nascere nell'opinione pubblica la consapevolezza del ruolo della scuola e degli insegnanti per la civilizzazione della società.

F. CONCLUSIONI

101. Gli obbiettivi sono difficili ma dal loro perseguimento deriva la stabilità della Repubblica e l'assicurazione dei beni fondamentali per i cittadini. Occorre costruire un nuovo atteggiamento culturale, fondato sulla cooperazione, sul rispetto del nostro Paese, sulla salvaguardia dei diritti delle generazioni che verranno dopo di noi. Sappiamo tutti che c'è un problema di bilancio che ci obbliga ad agire per priorità; ma molti degli obbiettivi sono già in campo e pertanto migliori risultati si possono ottenere "imponendo" una stretta sinergia tra le diverse iniziative e controllandone l'esecuzione. Infine, a parere dei redattori, un problema che forse costituisce una emergenza e che è strettamente connesso ai temi di questo Rapporto è la capacità di spesa delle PPAA⁴⁵. Il mancato superamento di questo grave difetto può costituire una insuperabile muraglia per qualunque progetto che guardi al futuro. Non c'è tempo da perdere; c'è molto tempo da recuperare.

⁴⁵ R. Garofoli, B. G. Mattarella, *Governare le fragilità*, cit., p.299 ss.