

Fondazione
Compagnia
di San Paolo

ECCO

THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

GEOPOLITICA, TRANSIZIONE ENERGETICA E TECNOLOGIA: PROSPETTIVE STRATEGICHE PER L'EUROPA E PER L'ITALIA

REPORT
OTTOBRE 2024

Lorena Stella Martini
Massimiliano Bienati
Alberto Rizzi



Sommario

Introduzione	3
1. Il legame tra geopolitica, transizione energetica, e sviluppo tecnologico-industriale	4
2. Quale ruolo per l'UE e per l'Italia?.....	7
2.1 Decarbonizzazione e relazioni tra Europa e Cina: la delicata ricerca di un equilibrio.....	8
2.2 La strategia europea verso l'Africa nell'era della transizione energetica	11
2.3 Materie prime critiche: sfide e opportunità per l'Europa e l'Italia	14
Conclusioni e raccomandazioni.....	18

INTRODUZIONE

A fronte di impatti del cambiamento climatico sempre più evidenti a livello globale, la necessità di accelerare la transizione energetica – resa ancora più urgente dalla crisi multidimensionale scaturita dall'invasione russa dell'Ucraina – ha messo in luce il bisogno di una **rapida evoluzione delle catene del valore delle tecnologie pulite**.

Questa dinamica ha determinato importanti ripercussioni sul posizionamento geopolitico dell'Europa in relazione al consolidato **monopolio cinese** sia nella produzione e sviluppo di tecnologie net-zero, sia nell'approvvigionamento e raffinazione dei materiali critici necessari per lo sviluppo di tali tecnologie. Ma l'ha anche spinto a riflettere su come ricalibrare **l'alleanza con gli Stati Uniti** alla luce della **rivalità sistemica USA-Cina** in ambito di tecnologie per la transizione energetica. La transizione energetica rappresenta inoltre sempre più una lente attraverso la quale l'UE è chiamata a rivedere e riscrivere la propria proiezione esterna, in particolare verso aree di primo piano come **l'Africa e il Mediterraneo**.

In questo quadro, il progetto "[Tecnologia e transizione energetica: quale ruolo per l'Europa e per l'Italia](#)", realizzato da **ECCO, il think tank italiano per il clima** in collaborazione con l'ufficio di Roma dello **European Council on Foreign Relations (ECFR)** e con il sostegno di **Fondazione Compagnia di San Paolo**, si propone di approfondire la dimensione geopolitica dello sviluppo tecnologico legato alle esigenze della transizione energetica, con l'obiettivo di elaborare indicazioni di policy fruibili da decisori politici italiani ed europei.

Il progetto si è sviluppato a partire da una mappatura delle catene del valore delle tecnologie della transizione energetica e delle materie prime critiche (CRM), guardando in particolare ai fattori geopolitici che le determinano e che ne derivano, con focus su tre attori chiave a livello globale: [Unione europea](#), [Stati Uniti d'America](#) e [Cina](#).

Questo lavoro di analisi ha fornito terreno fertile per un confronto attivo con decisori politici, esperti da think tank italiani e internazionali e da università, e stakeholder appartenenti al settore privato e alla società civile. Le riflessioni sviluppate in questo percorso, anche attraverso l'osservazione delle continue evoluzioni geopolitiche in una congiuntura internazionale chiave per i decenni a venire, sono alla base del presente documento, che fornisce alcune indicazioni di approccio per i decisori politici europei e italiani in aree che si trovano all'intersezione tra geopolitica, transizione energetica e sviluppo tecnologico-industriale: le relazioni tra UE e Cina, l'approccio dell'UE verso l'Africa e la gestione del dossier delle materie prime critiche (Critical Raw Materials – CRM) a livello italiano, europeo e come strumento di proiezione internazionale.

Tutti questi temi sono emersi come centrali in seno a una discussione che mira a creare le condizioni per lo sviluppo di strumenti e quadri che possano accompagnare **l'ambizione europea per una leadership globale nell'era della transizione energetica**.

1. IL LEGAME TRA GEOPOLITICA, TRANSIZIONE ENERGETICA, E SVILUPPO TECNOLOGICO-INDUSTRIALE

La [Relazione di previsione strategica](#) della Commissione europea per il 2022 ha collocato la doppia transizione – energetica e digitale – in cima all’agenda europea dei prossimi anni, riconoscendone la natura “intrinsecamente geopolitica”. A oltre due anni di distanza, e allo scoccare di un nuovo mandato della Commissione europea, la valenza geopolitica (e, come vedremo, geoeconomica) della transizione energetica appare sempre più manifesta, tanto da rendere assolutamente inefficace e fuori fuoco un’osservazione della realtà internazionale che non tenga conto di questo processo, dei suoi sviluppi e delle relative sfide.

Una relazione, questa, che si articola in modo bidirezionale: indagare come la geopolitica influisce sugli obiettivi e sulla strategia industriale per la transizione energetica e, viceversa, come la strategia industriale impatta gli equilibri geopolitici è dunque strategico al fine di sviluppare gli strumenti necessari per governarla.

Da un lato, **gli ultimi anni hanno messo in luce come l’instabilità geopolitica possa impattare sulle strategie industriali**: su tutti, l’invasione russa dell’Ucraina ha rappresentato un importante esempio, in quanto ha costituito una spinta strategica per ridurre la dipendenza dalle importazioni di gas da Mosca, sottolineandone i rischi in senso non solo particolare ma anche generale, e rendendo evidente la necessità di una transizione verso fonti energetiche rinnovabili.

Transizione che, come sottolineato da numerosi analisti, può a sua volta avere un impatto positivo a livello di sicurezza, pace e stabilità, considerando che la diffusione “orizzontale” delle energie rinnovabili, con la relativa fine della categorizzazione dei Paesi tra produttori e importatori, elimina in prospettiva un fattore di tensione tra i primi e i secondi, riducendo i rischi di possibili [conflitti](#) legati al controllo delle fonti di energia e portando a una revisione dei relativi rapporti di potere.

Nel percorso verso il *transitioning away* dalle fonti fossili definito dai [risultati](#) della COP28, **la progressiva elettrificazione dei consumi diminuisce anche il rischio di strumentalizzazione delle importazioni di gas** che condizionano il rapporto tra numerosi attori internazionali, eliminando dunque una fonte di squilibrio. D’altro canto, sebbene la loro natura e utilizzo nell’ambito energetico differisca da quelli delle fonti fossili, **l’alto grado di concentrazione dei minerali critici indispensabili per la transizione energetica non scongiura né l’esistenza di conflitti per le risorse né il rischio di replicare dinamiche di sfruttamento** simili a quelle che hanno caratterizzato e tuttora caratterizzano le fonti fossili.

Se alcune dinamiche corrono il rischio di replicarsi, però, altre si preannunciano inedite: si va infatti creando una **nuova, diversa geografia delle interdipendenze**, dai contorni che nel medio lungo termine sono ancora da chiarire – in particolar modo per quanto riguarda

tecnologie meno mature per l'industrializzazione (eppure già iper-inflazionate a livello di capitale politico) come quelle legate all'idrogeno verde.

In questo quadro, sono molti i Paesi del cosiddetto Sud Globale che stanno sviluppando la consapevolezza della leva rappresentata dalle riserve di minerali critici di cui dispongono, e che stanno progressivamente delineando [politiche](#) (come divieti o limitazioni alle esportazioni) che permettano loro di avvalersene in chiave di sviluppo – con una conseguente evoluzione dei consueti pattern relazionali e diplomatici Nord-Sud di cui l'Europa, come attore globale, non può non tenere conto. Tutti punti, questi, che confermano che **le esigenze della transizione energetica e le relative strategie industriali sono sempre più centrali nei rapporti internazionali dei vari attori globali.**

Se da un lato le dinamiche geopolitiche hanno dato una spinta alla transizione, è però importante acquisire consapevolezza di come il legame tra equilibri geopolitici e transizione energetica si espliciti anche con segno contrario: **le dinamiche di instabilità geopolitica, infatti, possono rischiare di rallentare la transizione.** Ne è un esempio nuovamente il caso dell'Ucraina, considerando che per supportare Kiev nel respingere l'invasione Russa, l'UE ha allocato risorse precedentemente destinate, tra l'altro, all'innovazione green. Allo stesso tempo, come noto, le necessità di operare un rapido *decoupling* dal gas russo ha spinto numerosi Paesi europei a stringere nuovi [accordi](#) in materia di idrocarburi con altri fornitori, adottando un approccio emergenziale che è sembrato oscurare gli imperativi climatici dell'UE.

Al contempo, come noto, il quadro di rivalità geopolitica e geoeconomica tra USA e Cina si è evoluto sino a riguardare sempre di più l'ambito della transizione energetica e delle relative tecnologie. Ciò ha un impatto anche sulla strategia industriale UE, che dipende invece dall'esistenza di un clima cooperativo e più difficilmente può prosperare in sua assenza – ne è un esempio significativo il [Climate Club](#), nato su iniziativa tedesca nel quadro G7, cui partecipano sia l'UE sia numerosi Stati membri.

Infine, **questo legame tra geopolitica e transizione energetica ha anche la capacità di mettere in luce il carattere e l'impatto concreto della politica estera**, spesso considerata come una dimensione astratta, sulla quotidianità dei cittadini e delle cittadine. In altre parole, oggi più che mai, il modo in cui si inquadrano e si gestiscono relazioni come quelle tra Europa e Cina può avere conseguenze sui singoli, per esempio in quanto consumatori di energia o acquirenti di mezzi di trasporto. Un impatto che certo esisteva anche prima dell'avvio del processo di transizione energetica, ma che oggi sembra ancora più evidente nella vita di tutti i giorni. D'altro canto, se il legame con la geopolitica contribuisce a far sì che la transizione energetica venga percepita come una competizione a livello industriale, spesso a somma zero, è invece importante rivendicare le esigenze dettate dal cambiamento climatico alla base di questo processo, e come le varie politiche adottate dovrebbero avere come fine ultimo quello di contribuire all'obiettivo globale di mantenere l'innalzamento della temperatura entro l'1.5 °C. Anche qui, nulla di più concreto per la

quotidianità dei cittadini, che sono sempre più toccati dagli impatti del cambiamento climatico.

Se transizione energetica, geopolitica e tecnologia sono dunque sempre più legate a doppio filo, con impatti concreti seppur eterogenei per le popolazioni globali, la ricerca di un equilibrio tra l'obiettivo globalmente condiviso di arginare il cambiamento climatico da un lato e gli interessi specifici di posizionamento e competitività dall'altro, si rivela sempre più urgente.

2. QUALE RUOLO PER L'UE E PER L'ITALIA?

Un'Unione europea "[geopolitica](#)" come quella che la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiaratamente perseguito nel corso del suo primo mandato è necessariamente **un'UE che agisce come attore globale della transizione energetica, e che sa allineare le esigenze del proprio posizionamento e proiezione internazionale con quelle della decarbonizzazione**, facendole evolvere insieme nella giusta direzione. Una necessità, questa, che assume ancora più centralità nel quadro della "[politica estera economica](#)" che la nuova Commissione si prefissa di portare avanti nei prossimi cinque anni, e che vede la dimensione geopolitica strettamente accanto a quella geoeconomica nella postura dell'Unione, in risposta a un sistema internazionale dove alleanze, rivalità e competizione tra grandi e medie potenze si giocano sempre di più in ambito economico.

A settembre 2023, Von der Leyen ha chiesto al già Presidente della Banca centrale europea (BCE) e Presidente del Consiglio Mario Draghi di redigere un [rapporto](#) sulla competitività dell'Europa – come coltivarla e accrescerla in un quadro geopolitico sempre più complesso. Competitività che, come emerge da quanto sin qui analizzato, deve necessariamente basarsi sulle capacità dell'UE di giocare un ruolo rilevante e di leadership globale a livello politico-diplomatico ed economico-industriale. Nel mondo di oggi, dunque, **rilevanza, competitività e decarbonizzazione sono strettamente interconnesse** – un concetto chiave, questo, già sottolineato dal [Green Deal Industrial Plan](#) e che si preannuncia chiave per il Clean Industrial Deal che Von der Leyen dovrebbe presentare nei primi [cento giorni](#) del suo secondo mandato come Presidente della Commissione europea.

In altre parole, **la transizione energetica può e deve essere occasione di affermazione internazionale per l'Europa, e non di perdita di competitività rispetto ad altre potenze**. In questo quadro, una grande sfida è rappresentata dall'allocazione delle giuste risorse a livello di **ricerca e sviluppo** (Research and Development, R&D) al fine di introdurre soluzioni europee che possano davvero rivelarsi competitive, veicolando e supportando la proiezione internazionale dell'UE come potenza chiave nel quadro della transizione energetica, in linea con i suoi obiettivi.

A tal fine, il lavoro di analisi e confronto con decisori politici, esperti da think tank italiani e internazionali e da università, stakeholder appartenenti al settore privato e alla società civile portato avanti nel quadro di questo [progetto](#) ha fatto emergere tre macro-aree nelle quali è importante che l'Europa ricalibri il proprio approccio per affermare il suo posizionamento geopolitico nelle dinamiche legate alla transizione energetica e oltre: le relazioni con la Cina, la strategia verso l'Africa, e l'area chiave – e trasversale alle prime due – delle filiere di approvvigionamento di materie prime critiche (Critical Raw Materials – CRM). In ciascuna di queste tre aree, particolare attenzione è dedicata alle dinamiche specifiche che

coinvolgono l'Italia e al ruolo che può giocare Roma, data la sua posizione geopolitica e geostrategica e nel solco della sua politica estera.

2.1 Decarbonizzazione e relazioni tra Europa e Cina: la delicata ricerca di un equilibrio

La relazione esterna bilaterale più significativa nell'ottica di decarbonizzazione dell'Unione europea, nonché quella di più complessa gestione, è quella con la [Cina](#). Da un lato, l'UE ha avviato (almeno nelle intenzioni) un **processo di riduzione delle dipendenze da Pechino** per rafforzare la propria sicurezza economica e limitare l'esposizione ad una strumentalizzazione politica dei legami economici da parte della Cina. Con una [quota cinese](#) pari al 96% del totale delle importazioni EU di pannelli solari nel 2022 e al 61% per le turbine, appare evidente come affrontare il tema dei rapporti con la Cina sia indispensabile per gestire le conseguenze politiche della transizione verde europea.

Alla luce di un secondo mandato di Ursula von der Leyen alla guida della Commissione UE, il quadro generale delle relazioni con Pechino sembra instaurarsi nel segno della **continuità**. Tuttavia, occorrerà trovare un **difficile equilibrio tra gli obiettivi di “de-risking” e quelli di decarbonizzazione**, soprattutto per quanto riguarda le catene del valore e i rapporti commerciali. Da un lato, l'UE punta a ridurre le dipendenze strategiche dalla Cina – in particolare sulle tecnologie net-zero, dove l'esposizione è notevole – e dall'altro vuole proseguire gli obiettivi di neutralità climatica che si è prefissata, per i quali però servono esattamente queste tecnologie.

Si tratta di una questione che ha notevoli **ripercussioni sul futuro di diverse industrie europee e del bilancio comunitario**: una transizione realizzata interamente o quasi con tecnologia e componenti europei, oltre ai rischi di ritardare il processo, avrebbe infatti costi ben più elevati, richiedendo sussidi e investimenti pubblici. Entra inoltre in questa equazione anche una riflessione in ambito di politica estera, oltre che verso la Cina stessa, verso i **Paesi emergenti ricchi di risorse** – ne sono esempi Cile, Indonesia, Repubblica Democratica del Congo, Argentina, Brasile – che possono fornire sponde alternative per costruire percorsi di cooperazione sulle tecnologie net-zero volti a ridurre la dipendenza europea da Pechino, contribuendo così a rafforzare il quadro di sicurezza economica.

In questo quadro, la scelta principale per l'Europa riguarda la **gestione del rischio politico** proveniente dal permanere della sua dipendenza dalla Cina, confrontato al peso economico e climatico di scelte che privilegiano invece la riduzione di tale dipendenza. L'introduzione di **dazi** alle componenti net-zero cinesi come i [veicoli elettrici](#) o le batterie da un lato, e la promozione di **investimenti pubblici** in catene produttive alternative per pannelli fotovoltaici o minerali critici (domestiche o esterne) dall'altro hanno infatti costi significativi e – nel caso soprattutto di estrazione di minerali – presentano anche rischi finanziari legati alla **volatilità dei prezzi**. Oltretutto, pur rendendo più sostenibile politicamente nel lungo termine la transizione verde europea, ne allungherebbero le tempistiche.

Alla luce di ciò, **la scelta migliore per l'Europa sarebbe con ogni probabilità una che analizzi per ogni tecnologia rischi effettivi, entità della dipendenza dalla Cina, competitività dell'industria domestica e opportunità di collaborazione con Paesi terzi, adattando strategie diverse a seconda del bilanciamento tra queste dinamiche.** Nel caso dei **pannelli solari**, dove la competitività delle aziende cinesi risulta fuori scala per i produttori europei, misure troppo restrittive rischiano di rallentare la decarbonizzazione, mentre lo stoccaggio delle importazioni permetterebbe di affrontare con meno pericoli eventuali interruzioni di forniture.

Per quanto riguarda invece le **materie prime critiche**, i rischi finanziari legati ai forti investimenti necessari, alle tempistiche e alle lungaggini burocratiche per l'effettiva messa in attività di miniere su territorio europeo confermano la necessità di strategie di medio periodo che insistano sugli accordi con i Paesi di estrazione per forniture e processi di raffinazione. Accordi, questi, che l'Europa dovrebbe sviluppare e mettere in moto prima di ridurre le importazioni di materiali estratti o raffinati in Cina indispensabili per la sua transizione. In questo quadro, come vedremo nello specifico, la costruzione da parte europea di partenariati internazionali in Africa, ma anche in America Latina e in Asia, deve orientarsi sul sostegno allo sviluppo di catene del valore dei minerali critici contribuendo allo sviluppo industriale locale, **superando così un modello economico dipendente dall'esportazione di sole materie prime** che tipicamente non offre valore aggiunto ai territori ricchi di risorse.

D'altro canto, a beneficiare di sostegno finanziario e di barriere verso la Cina dovrebbero essere preferibilmente i settori in cui l'Europa dispone di significative capacità produttive e quelli in cui il rischio politico legato ad una dipendenza esterna è più elevato. Un esempio è quello degli **accumulatori** e dello **stoccaggio**, una delle frontiere più importanti per la decarbonizzazione UE, sia a livello di mobilità che di sistema elettrico, dove i pericoli di interruzione delle catene del valore sono troppo elevati per non dotarsi di capacità domestiche, pur con i costi elevati attesi.

Più complessa è la questione dei **veicoli elettrici**, settore che sconta il ritardo dei produttori europei nell'adottare l'elettrico e i maggiori costi rispetto alle importazioni dalla Cina. Il valore occupazionale del settore automotive aggiunge ragioni di preoccupazione, creando un rischio aggiuntivo: per mantenere quote di produzione e posti di lavoro, diversi Paesi europei potrebbero essere disposti ad accogliere produzione cinese sui loro territori, spinti ulteriormente dalla prospettiva di dazi. Diventa così indispensabile anche una riflessione sugli investimenti diretti cinesi in Europa, i quali rappresentano comunque una fonte di dipendenza, soprattutto se privi di effettivo valore aggiunto e di accesso europeo alle tecnologie.

Ciò che emerge da questa riflessione è che ogni proposta richiede un'analisi ad hoc, nonché una tempestiva comunicazione, con il superamento dell'attuale modello di screening che resta prerogativa dei singoli Stati membri. Nel quadro della nuova Commissione, la scelta di riunire nella [vicepresidenza esecutiva](#) di **Teresa Ribera** la concorrenza e la transizione

suggerisce una governance che punta a unire la questione climatica a quella industriale, con una maggiore attenzione alla difesa di industrie e di *know-how* interno.

In ogni caso, l'Europa deve riconoscere che la **sovraccapacità cinese** non è destinata a ridursi nei prossimi anni, principalmente a causa di dinamiche strutturali legate alle scelte di politica economica di Pechino. L'[opposizione](#) della leadership cinese a misure di stimolo fiscale per le famiglie e l'insistenza sulla produzione industriale infatti porterà a mantenere volumi di tecnologie net-zero prodotte ben superiori alla domanda interna. Di fronte ad una sovraccapacità cinese che verrà necessariamente indirizzata alle esportazioni, l'UE deve da un lato limitare gli effetti sulle proprie industrie di quello che è considerato **dumping cinese di prodotti net-zero** che beneficiano di sussidi e aiuti in grado di mantenerne i prezzi artificialmente bassi, e dall'altro coltivare **partnership con le economie emergenti** (dall'America Latina all'Indo-Pacifico, includendo ovviamente l'Africa) desiderose di sviluppare le proprie catene produttive, per assicurarsi forniture alternative.

In questo quadro, un'importante sfida resta anche quella di **conciliare diverse sensibilità e interessi commerciali intraeuropei** rispetto al ruolo della Cina nelle catene del valore per la decarbonizzazione. L'**Italia** si trova ancora in una fase iniziale di questo processo, senza una chiara strategia per i rapporti con la Cina, e con una politica industriale per la decarbonizzazione che a oggi manca di credibilità. A seguito della decisione italiana di [non rinnovare](#) il **memorandum di intesa con Pechino sulla Via della Seta** dopo la sua scadenza di marzo 2024, il [Piano d'azione per il rafforzamento del Partenariato Strategico Globale Cina-Italia \(2024-2027\)](#) siglato in occasione della visita della Presidente Meloni in Cina di luglio 2024 tradisce infatti una volontà di mantenere la cooperazione economica e di affidarsi ad attori cinesi per la produzione italiana di tecnologie net-zero.

Un atteggiamento, quello italiano, che sembra contrastare con la volontà europea di evitare dipendenze strategiche legate alla transizione e che, senza un documento programmatico che delinei quale livello di rischio l'Italia è disposta a correre rispetto alle tecnologie cinesi, pone Roma in una posizione ambigua. Ciò rappresenta un ulteriore fattore di debolezza che impedisce a Roma di giocare un ruolo significativo nell'orientare le politiche europee sul tema. Praticamente priva di produttori domestici di veicoli elettrici e non in grado di competere con la Cina nella produzione di componenti net zero a basso contenuto tecnologico, **per l'Italia sarebbe opportuno da un lato puntare prevalentemente sulle tecnologie avanzate, e dall'altro insistere sullo sviluppo di valore aggiunto e know-how per quanto riguarda investimenti cinesi sul territorio nazionale.**

2.2 La strategia europea verso l’Africa nell’era della transizione energetica

Mediterraneo e Africa rappresentano due regioni prioritarie per l’Europa, verso le quali strategie e obiettivi di proiezione internazionale non possono non tenere conto delle dinamiche geopolitiche e geoeconomiche scatenate dal processo di transizione energetica, e delle sfide e opportunità che ne conseguono. Negli ultimi anni, tali realtà in evoluzione hanno trovato sempre più riscontro nella strategia europea, e in particolar modo nel quadro del [Global Gateway](#), l’iniziativa europea volta a promuovere la connettività con e tra i Paesi partner con l’obiettivo di far fronte alle più importanti sfide globali – tra cui quella al cambiamento climatico. Un’iniziativa che è diventata di fatto [veicolo](#) per la promozione della transizione green di là dai confini europei, in linea con gli obiettivi della [dimensione esterna del Green Deal](#). Nello specifico, il Global Gateway, che prevede la mobilitazione da parte del [Team Europa](#) di **300 miliardi di euro a orizzonte 2027, di cui 150 miliardi focalizzati sull’Africa**, mette in luce un focus africano che è proprio anche della politica estera del governo italiano attraverso il [Piano Mattei](#), che si propone appunto di muoversi sempre più in sinergia con la più ampia iniziativa UE.

A quasi tre anni dal suo lancio a dicembre 2021, numerose analisi sono state elaborate sulla capacità del Global Gateway di agire come strumento di approccio verso i Paesi partner – in particolare quelli africani – atto a veicolare i valori e gli obiettivi europei e a promuovere un pattern relazionale *win-win*. In linea con le esigenze della decarbonizzazione, della giusta transizione e della competitività europea, l’iniziativa mira a rappresentare **una reale alternativa alle strategie di engagement di altri attori, e in particolare della Cina**; non va dimenticato infatti, che il Global Gateway nasce anche come risposta alla [Belt and Road Initiative \(BRI\)](#) di Pechino, che si è ampiamente diramata sul continente africano nel corso dell’ultimo decennio.

In Africa, infatti, l’Europa deve confrontarsi con un ecosistema in continua evoluzione, in cui agisce non solo una grande potenza come la Cina, ma numerose cosiddette “medie potenze” come le **monarchie del Golfo, India e Turchia**. Attori, questi, che come messo in luce da ECFR in un [recente policy brief](#), negli ultimi anni hanno ampliato il loro coinvolgimento in Africa in ambito climatico, energetico, politico, economico e securitario, sfruttando a proprio vantaggio la competizione tra grandi potenze e la [frammentazione dell’ordine globale](#) per impostare un approccio strategico svincolato dall’esistenza di blocchi e alleanze prestabilite, e guidato da una **logica transazionale** dominata dall’imperativo dello sviluppo economico.

Davanti a questo insieme di attori, che spesso impostano alleanze e pattern di cooperazione triangolare che sfuggono al radar europeo, **l’UE tende a rincorrere macro-obiettivi geopolitici che la portano a perseguire accordi e iniziative che non sono in linea con le competenze, i punti di forza e le specificità dell’offerta europea, e neppure con la realtà**

dei contesti di riferimento. Non a caso, una delle critiche rivolte al Global Gateway come approccio al continente africano è proprio la sua natura prevalentemente **top-down** e distaccata da un'analisi pragmatica del contesto di riferimento – ne sono esempi il [Corridoio di Lobito](#) e l'accordo tra UE e Namibia siglato nel 2022.

Il **Corridoio di Lobito** si articola in un'area geografica che è da oltre un decennio [appannaggio della Cina](#) – tanto a livello infrastrutturale attraverso la BRI quanto attraverso una posizione dominante sulle catene del valore dei CRM, che vede un'integrazione verticale delle aziende cinesi, dalla fase di estrazione a quella di raffinazione. Segnali, questi, che mettono in luce quanto sia complicato che questo Corridoio possa diventare davvero un tassello strategico per la transizione energetica e la **sicurezza economica europea**. Se l'unione di forze con gli Stati Uniti annunciata nell'ambito del [Global Gateway Forum del 2023](#) è sicuramente un fattore positivo, l'attuale assenza di un [accordo quadro tra UE e USA sui CRM](#) che definisca [standard](#) in ambito di minerali critici rende ancora più complesso il proposito di favorire attraverso il Corridoio di Lobito le esportazioni verso il mercato europeo e quello americano.

Il [Memorandum of Understanding “on sustainable raw materials value chains and renewable hydrogen” stretto tra l'UE e la Namibia nel 2022](#), ai margini della COP27 si propone di promuovere l'integrazione delle catene di valore delle materie prime (critiche) e dell'idrogeno verde tra l'UE e la Namibia. Tuttavia, entrambi gli aspetti sono lunghi dall'essere operativi. Da un lato, il **focus sull'idrogeno** è legato alla grande [potenzialità](#) namibiana in ambito di energie rinnovabili e produzione di idrogeno verde a basso costo, che è alla base della volontà di sviluppare un mercato nazionale anche in ottica di esportazione, come delineato nella Strategia nazionale per l'idrogeno verde lanciata nel 2022. Una strategia estremamente ambiziosa, che [fissa](#) un obiettivo di produzione di 10-15 milioni di tonnellate (Mt) di idrogeno equivalente all'anno entro il 2050, pari al 5-8% del volume di commercio internazionale, ma che rimane a oggi ancora sulla carta a causa di difficoltà tanto industriali quanto regolatorie.

Dall'altro lato, il focus del MoU con l'UE sulle **materie prime critiche** e su altri minerali e metalli industriali utili alla doppia transizione energetica e industriale, con riferimento alla creazione di valore aggiunto a livello locale e allo sviluppo dell'intera catena del valore, è lunghi dall'essere immediato. Di fatti, in Namibia, Paese esportatore di uranio e diamanti, il settore dei CRM è ancora in fase di esplorazione e necessiterebbe di ingenti capitali per avviarsi – il che impedisce a oggi e nel breve-medio termine la resa operativa dell'accordo stretto con l'UE nel quadro Global Gateway. Nel frattempo, a giugno 2023, seguendo una tendenza portata avanti anche da altri Paesi africani come lo Zimbabwe, la Namibia ha **vietato di massima l'esportazione di minerali critici non processati**, come litio (vi sono a oggi tre licenze minerarie per questo metallo, delle quali nessuna operativa, e alcune esplorazioni in atto), cobalto (esplorazioni in atto), manganese (una miniera attiva), grafite (vi sono due licenze minerarie, nessuna delle quali attiva, e esplorazioni in corso) e terre rare

(una licenza, nessuna operatività, ed esplorazioni all'attivo). Una mossa, questa, che appare preventiva, in quanto come visto il settore non può certo dirsi avviato.

Ciò che emerge da questi casi è la necessità per l'Europa di ripensare la propria proiezione verso l'Africa, orientandosi il più possibile verso **un approccio integrato che parta da una mappatura del contesto specifico di riferimento**. Una mappatura che deve necessariamente essere **informata da attori locali** che possano davvero concorrere alla creazione di **partenariati alla pari**, basati su un confronto su ciò che significa **“valore aggiunto locale”** – di là da investimenti semplicemente concentrati sulla raffinazione delle materie prime volte all'esportazione, che rappresentano solo un piccolo passo in avanti – e dunque realmente favorevoli per tutte le parti coinvolte. Una riflessione, questa, che trova eco anche nel **Piano Mattei** “per lo sviluppo del continente africano” portato avanti dal governo italiano, che si propone di guardare all'Africa in modo paritario, lontano da logiche “caritatevoli, paternalistiche o assistenzialiste”, approfondendo vecchi partenariati e stringendone di nuovi in considerazione degli interessi di tutti gli attori coinvolti.

Una reale consapevolezza delle condizioni nei Paesi partner – innanzitutto dal punto di vista produttivo-industriale e di governance – deve inoltre andare di pari passo con un'indagine di **quanto il contesto di riferimento possa interagire in modo proficuo con le reali expertise e punti di forza europei**. Tutto ciò con l'obiettivo di **disegnare partenariati strategici nei quali lo sviluppo economico dei Paesi partner, i valori e gli interessi europei possano davvero rappresentare facce della stessa medaglia**.

A tal fine, è strategico andare oltre i singoli progetti per contribuire a dare vita a ecosistemi ideali per la coltivazione degli obiettivi delle parti coinvolte sul lungo periodo – il che richiede da un lato una forte attenzione all'ambito della **governance**, e dall'altro un focus sull'ambito **infrastrutturale**, dove l'Africa soffre di grandi carenze, anche in prospettiva alla propria crescita demografica, e dove l'Europa può fornire un importante contributo. Contributo che, considerando il contesto dal punto di vista geopolitico e geostrategico, deve necessariamente fornire un'alternativa valida alle strategie di altri attori, Cina in primis.

In altre parole, la concentrazione di energie e risorse su dossier specifici dove alberga una fortissima competizione con altri attori che risulta molto difficile vincere (come nel caso del corridoio di Lobito) non deve distrarre dalla necessità e opportunità per l'Europa di **contribuire in modo più ampio – e non solo funzionale ai propri specifici interessi in materia di approvvigionamento – allo sviluppo industriale sostenibile e di lungo termine del continente africano**, con ricadute positive per gli obiettivi europei dal punto di vista economico, di politica estera e di sicurezza. Ciò implica innanzitutto contribuire ad avviare un modello di sviluppo africano slegato dalla dipendenza dalle materie prime – che, come vedremo in ambito di CRM, rappresentano un grande potenziale ma anche un grande rischio per i Paesi in via di sviluppo. Tutti elementi, questi di cui la nuova Commissione dovrebbe tenere conto nel disegnare le nuove **Clean Trade and Investment Partnerships**, menzionate nelle **linee guida politiche** della nuova Commissione a guida Von der Leyen tra gli strumenti chiave della sua “politica estera economica”.

Infine, è importante anche considerare la **questione finanziaria**: uno dei dichiarati punti di forza del Global Gateway europeo in quanto “positive offer” è il fatto che, a differenza della BRI, i finanziamenti siano strutturati in modo da **limitare la sofferenza debitoria nei Paesi destinatari**. Come analizzato da ECCO in un recente [rapporto](#), infatti, si tratta di un tema centrale per il continente africano, dove il crescente peso del debito estero non consente di godere di spazio fiscale per intraprendere gli investimenti necessari per combattere povertà e disuguaglianza e perseguire la transizione energetica. Nel corso dell’ultima decade, [il debito estero è cresciuto più velocemente del PIL](#) e, a causa dell’aumento dei tassi d’interesse, [i paesi dell’Africa Sub-Sahariana nel 2023 in media hanno dedicato il 12% delle loro entrate fiscali al pagamento del servizio del debito](#), più di quanto spendano per salute e istruzione. Tutti dati, questi, che non possono non essere presi in considerazione dall’UE nell’elaborare le proprie linee di finanziamento.

Tuttavia, come sottolineato in una recente [analisi](#) dello European Think Tanks Group, a oggi non sono state rese pubbliche le condizioni di credito dei singoli progetti del Global Gateway, evidenziando così la necessità di **maggior trasparenza**.

2.3 Materie prime critiche: sfide e opportunità per l’Europa e l’Italia

Le materie prime critiche rivestono un ruolo sempre più centrale nelle considerazioni strategiche dell’UE e dell’Italia in ambito di transizione energetica, con profonde ricadute a livello di strategia industriale e di proiezione internazionale. Da un lato, la forte dipendenza da attori esterni per l’approvvigionamento europeo di CRM (sia nella fase dell’estrazione sia in quella della lavorazione) ha determinato un forte focus sulla **necessità di stringere partenariati strategici e mutualmente vantaggiosi con Paesi terzi** al fine di diversificare le forniture e ridurre il più possibile la dipendenza dalla Cina. Dall’altro, tanto l’UE quanto Stati membri come l’Italia hanno dichiarato di **voler puntare sempre di più sulle proprie capacità di estrazione, lavorazione e riciclo dei materiali critici** – con tutto ciò che questo comporta su diversi livelli.

I. Europa, Italia e CRM

La strategia europea delineata nel [Critical Raw Materials Act](#) approvato dall’UE a marzo 2024 insiste sulla necessità di incrementare la produzione europea di CRM, lungo le varie fasi delle catene del valore: come abbiamo descritto nel report [“L’UE e le tecnologie per la transizione energetica”](#), con il CRM Act l’UE si prefissa di incrementare entro il 2030 la capacità europea di estrazione (almeno il 10% del consumo europeo), di raffinazione (almeno il 40%), e di riciclo (almeno il 25%) delle materie prime critiche. Anche l’Italia, a livello nazionale, si è prefissata di riavviare il settore minerario nazionale, come emerso

dall'istituzione e dai lavori del "[Tavolo Tecnico sulle Materie Prime Critiche](#)", creato nel 2022. Un proposito, questo, confermato dal [Decreto-legge sulle materie prime critiche](#) approvato a giugno 2024, che si prefissa di rilanciare il settore minerario italiano dopo decenni di stallo. Per raggiungere questi obiettivi, **investire in ricerca e sviluppo in ambito di CRM si rivela fondamentale su più livelli, tanto per l'Europa quanto anche nel contesto italiano.**

Innanzitutto, un seppur parziale smarcamento dalla dipendenza estera presuppone **maggiori investimenti nella ricerca mineraria di base** sul continente europeo – che, a confronto con gli [Stati Uniti](#), in Europa rimangono ancora esigui.

Nel caso dell'Italia, uno dei Paesi maggiormente dipendenti dalle importazioni, esistono numerose potenzialità di estrazione da accertare e valutare, per le quali sono necessari ingenti investimenti a livello di ricerca e caratterizzazione. Il [Database GeMMA](#) realizzato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) in adempimento al sopracitato Ddl sulle materie prime critiche mappa le risorse minerarie presenti in Italia, comprese le materie prime critiche, come base per l'elaborazione del Programma Nazionale di esplorazione mineraria, che prevede il rilancio dell'industria mineraria in Italia in linea con il Critical Raw Materials Act. Il Database GeMMA mette in luce la presenza di [76 miniere attive in Italia](#), di cui 22 forniscono materie prime critiche secondo la [tassonomia europea](#) più recente – feldspato e fluorite, strategiche per i settori della ceramica e dell'acciaio ma meno interessanti per le tecnologie della transizione energetica. **La mappatura mette in luce anche la presenza su territorio italiano di diverse centinaia di giacimenti di materie prime critiche e strategiche a oggi non sfruttati**, per i quali sarebbe necessaria una valutazione di caratterizzazione specifica e di quantificazione delle riserve, prima di poter attivare investimenti diretti.

In questo quadro, è fondamentale tenere a mente che **l'attività mineraria è un'attività altamente energivora e ad elevato impatto ambientale ed emissivo**, e che in particolare l'estrazione di minerali critici per la transizione energetica richiede il trattamento di quantità particolarmente ingenti di materiali grezzi. È dunque evidente che il riavvio dell'attività mineraria in Italia non possa prescindere dall'avvio di un processo di ricerca che ne riguardi la **sostenibilità dal punto di vista sociale, ambientale ed economica**, e che sia accompagnata dalla definizione di criteri che facciano sì che **l'attività mineraria venga primariamente indirizzata per le esigenze della decarbonizzazione**. In caso contrario, i rischi sono numerosi: dal lato della sostenibilità economica, quello di avviare attività non redditizie anziché promuovere una crescita del settore; dal lato ambientale, quello di aumentare le emissioni per procedere con la transizione e [aggravare](#) così in modo diretto o indiretto altre crisi già in essere.

Accanto alla ricerca volta ad aumentare la disponibilità nazionale ed europea di CRM, è importante anche investire nello sviluppo **tecnologico in direzione di una riduzione del fabbisogno di CRM** nelle tecnologie legate ai processi di transizione energetica. Fabbisogno che, però, rimarrà comunque significativo, rimandando quindi alla necessità di

investire risorse anche nei processi di **recupero e riciclo dei CRM**, tanto dal punto di vista logistico e normativo quanto dal punto di vista finanziario.

Ecodesign, recupero da siti estrattivi dismessi e riciclo da prodotti a fine vita sono le tre leve critiche per un'economia circolare dei materiali critici necessarie per completare l'integrazione delle filiere di approvvigionamento, riducendo la dipendenza estera. In questo senso, è opportuno che accanto al rilancio delle attività estrattive vengano sostenute iniziative di sviluppo e potenziamento delle filiere di recupero e [riciclo](#). **Data la volatilità dei mercati di queste materie prime, una strategia di sviluppo di filiere integrate per le attività minerarie, di raffinazione, recupero e riciclo, oltre a richiedere un aggiornamento del quadro normativo, necessita di adeguati strumenti finanziari e di garanzia degli investimenti.**

Infine, di pari passo con un auspicato incremento dell'attività mineraria a livello italiano ed europeo, è necessario anche che l'Italia e l'Europa investano in **formazione universitaria e professionale in materia mineraria**. Ciò per favorire la competitività europea nel settore e provare a scongiurare non solo il rischio di dipendenze esterne, ma anche quello di rilanciare il *permitting* a vantaggio di attori terzi a causa della mancanza di competenze domestiche. Competenze che, fronte ad uno scenario globale sempre più competitivo, vanno coltivate in cooperazione con gli altri alleati occidentali, facendo leva anche su iniziative che riuniscono *like-minded* partners come la [Minerals Security Partnership](#) – a netto di possibili cambiamenti a livello politico, come nel caso delle elezioni americane, che fanno sorgere interrogativi rispetto all'eventuale futuro di questo tipo di iniziative.

II. Proiezione internazionale europea & CRM

Fronte a uno scenario internazionale sempre più dinamico in materia di CRM – si pensi non solo alla Cina ma anche alla proattività degli attori del [Golfo](#) e in particolare dell'Arabia Saudita, che vorrebbe assumere un ruolo di leader nella **“Minerals super region”** che include Medio Oriente, Africa, Asia centrale e meridionale – è necessario che l'UE prosegua nello stringere partenariati strategici o accordi sulle catene del valore sostenibili per le materie prime critiche con attori eterogenei. Di là dagli obiettivi di matrice prettamente economica, i partenariati con Paesi in via di sviluppo e in particolare con i Paesi africani rappresentano anche un necessario strumento per l'UE di ampliare la propria proiezione internazionale e acquisire un ruolo di leadership in un settore quale quello della transizione, tanto digitale quanto energetica.

Calibrare i partenariati internazionali affinché possano favorire lo sviluppo di catene del valore e di [sistemi di governance del settore](#) sostenibili, che siano motore di cambiamento in prima battuta per i Paesi partner, può rappresentare in questo contesto un punto di forza dell'approccio europeo rispetto ad attori come la Cina o i Paesi del Golfo. In uno scenario di competizione, è inoltre necessario considerare che, nel breve periodo, la promozione nei Paesi partner di filiere con elevati standard di sostenibilità

– approccio che appunto si distingue da quello portato avanti da altri attori – potrebbe risultare un **ostacolo per la competitività dell'Europa presso i Paesi terzi**, in quanto andrebbe a limitare la maggiore profittabilità di pratiche non sostenibili. D'altro canto, il rischio molto concreto è che, in assenza di attenzione a uno **sviluppo inclusivo** che si traduca in una reale equa redistribuzione dei proventi del settore tra gli aventi diritto, nei Paesi ricchi di risorse il *mining* vada a **perpetuare modelli estrattivi e relativi pattern politici e socioeconomici già consolidatisi** in passato, che sono in netta opposizione con il concetto di giusta transizione da un lato, e con i più ampi obiettivi europei di promozione di stabilità dall'altro.

Il **legame tra giusta transizione e sviluppo del settore minerario** è peraltro sempre più al centro delle discussioni e delle rivendicazioni della società civile dei Paesi coinvolti, ed è stato sottolineato anche dal lavoro del **Panel del Segretario Generale ONU su Critical Energy Transition Minerals**, che ha presentato un [report](#) a settembre 2024 su come sviluppare il settore in linea con principi di equità e giustizia.

In conclusione, **emerge una tensione tra diverse dimensioni e livelli che l'Europa, concepita come i vari componenti del [Team Europe](#), dovrà saper navigare e conciliare in modo quanto più congiunto, evitando una controproducente e contraddittoria dispersione di risorse e capitale politico**. In questo quadro, i partenariati bilaterali con attori *like-minded* possono mirare a rafforzare una visione condivisa in ambito di CRM, **contribuendo a individuare standard di sostenibilità comuni nella prospettiva di un accordo globale** quanto più possibile in linea con le conclusioni del sopracitato report ONU. A tal fine, possono costituire degli esempi il [Canada](#), con il quale l'UE ha già un partenariato strategico dal 2021, che vanta un settore minerario estremamente avanzato e internazionalizzato e che potrà spingere in questa direzione nel quadro della sua presidenza G7 nel 2025; o in prospettiva il **Regno Unito**, con il quale non vige al momento un accordo ad hoc in materia di CRM, e che può rappresentare anche un importante partner commerciale in ambito di transizione energetica.

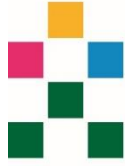
Di là dal livello bilaterale, è questa la cornice strategica in cui si muove la Minerals Security Partnership (MSP), che ai margini dell'Assemblea Generale ONU 2024 si è dotata di un proprio **[Finance Network](#)** annunciato dalle istituzioni finanziarie per lo sviluppo (Development Financial Institutions – DFI) e dalle agenzie di credito all'esportazione (Export Credit Agencies – ECA) dei governi membri (CDP, SACE e SIMEST per l'Italia).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Lo scopo di questo documento è quello di fornire indicazioni rispetto all'approccio che i **decisori politici europei e italiani** dovrebbero adottare per **affrontare e gestire le declinazioni geopolitiche del processo di transizione energetica** su tre dossier centrali per l'Europa e per l'Italia: le relazioni con la Cina, la postura verso il continente africano e il dossier CRM. A tal proposito, è emerso quanto segue:

- **Nelle relazioni UE-Cina, è necessario trovare un equilibrio tra gli obiettivi europei di “de-risking” e quelli di decarbonizzazione:**
 - Per ogni tecnologia, l'Europa dovrebbe analizzare rischi effettivi, entità della dipendenza dalla Cina, competitività dell'industria domestica e opportunità di collaborazione con Paesi terzi, adattando strategie diverse a seconda del bilanciamento tra queste dinamiche
 - Acquisita consapevolezza della persistenza della sovraccapacità cinese, l'Europa dovrebbe agire da un lato per limitare gli effetti sulle proprie industrie del dumping cinese; e dall'altro continuare a coltivare partenariati con le economie emergenti
 - A livello intraeuropeo, è centrale riuscire a conciliare diverse sensibilità e interessi commerciali rispetto al ruolo della Cina nelle catene del valore per la decarbonizzazione
- **Nel quadro dell'approccio UE verso l'Africa, e nel disegnare le nuove Clean Trade and Investment Partnerships con i partner africani, l'Europa dovrebbe privilegiare un approccio integrato che contribuisca a costruire ecosistemi ideali per lo sviluppo industriale sostenibile del continente africano, e che renda la collaborazione con l'Europa più vantaggiosa per le controparti sul medio-lungo periodo.** Ciò significa:
 - Partire da una mappatura del contesto specifico di riferimento, sviluppata in una cornice di dialogo e scambio con i partner africani, che si basi su una concezione condivisa di “valore aggiunto locale”
 - Tenere in considerazione come il contesto di riferimento possa realmente interagire in modo proficuo con le reali expertise e punti di forza europei
 - Porre forte attenzione sull'ambito della governance e sulle infrastrutture, dove l'Africa soffre di grandi carenze (e rischia di soffrirne ancora di più nella prospettiva di un'ingente crescita demografica)
 - Contribuire ad avviare un modello di sviluppo africano slegato dalla dipendenza dalle materie prime, con riferimento innanzitutto ai CRM
 - Fornire maggiore trasparenza rispetto ai finanziamenti del Global Gateway e al modo in cui questi contribuiscono a limitare la sofferenza debitoria dei Paesi africani

- **Per raggiungere i target definiti nel CRM Act in materia di estrazione, raffinazione e riciclo di CRM, investire in R&D in ambito di CRM si rivela fondamentale su più livelli, tanto per l'Europa quanto per l'Italia:**
 - In ambito di ricerca mineraria di base, di pari passo con un processo che riguardi e regolamenti la sostenibilità dal punto di vista sociale, ambientale ed economica dell'attività mineraria
 - Nello sviluppo tecnologico, in direzione di una riduzione del fabbisogno di CRM nelle tecnologie legate ai processi di transizione energetica
 - Nei processi di recupero e riciclo dei CRM, tanto dal punto di vista logistico e normativo quanto dal punto di vista finanziario
 - In ambito di formazione universitaria e professionale in materia mineraria, favorendo la coltivazione di competenze anche congiuntamente ad altri Paesi partner
- **La definizione di partenariati strategici in materia di CRM si conferma una dimensione chiave per diversificare le forniture europee, puntare a un ruolo di leadership nel settore della transizione (tanto digitale quanto energetica) e coltivare gli obiettivi europei in ambito di promozione di stabilità:**
 - Calibrando i partenariati internazionali affinché possano favorire lo sviluppo di catene del valore e di sistemi di governance del settore sostenibili, che siano motore di cambiamento per i Paesi partner
 - Superando modelli estrattivi e relativi pattern politici e socioeconomici già consolidatisi in passato, che sono in netta opposizione con il concetto di giusta transizione
 - Tendendo, nelle iniziative multilaterali quanto in prospettiva in quelle bilaterali, alla costruzione di una visione condivisa a livello globale in ambito di CRM



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



Questo documento è stato preparato da:

Lorena Stella Martini, Senior Policy Advisor Politica estera, ECCO

lorena.stellamartini@eccoclimate.org

Massimiliano Bienati, Responsabile Trasporti, ECCO

massimiliano.bienati@eccoclimate.org

Alberto Rizzi, Policy Fellow, ECFR

alberto.rizzi@ecfr.eu

Le opinioni riportate nel presente report sono riferibili esclusivamente ad ECCO Think Tank e ECFR autori della ricerca. Il policy briefing è parte di un progetto sostenuto da Fondazione Compagnia di San Paolo.

Per interviste o maggiori informazioni sull'uso e la diffusione dei contenuti presenti in questo report, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Responsabile Comunicazione, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org - +39 3396466985

Data di pubblicazione: 15 ottobre 2024