

Il mondo del dopo-Covid è già qui...

di Josep Borrell

ABSTRACT

La pandemia Covid-19 influenzerà tre dinamiche fondamentali già in atto precedentemente, ovvero il rallentamento della globalizzazione e la messa in discussione del paradigma neoliberista; la difficoltà a forgiare forme di *governance* multilaterali; la tensione tra forze centrifughe e centripete all'interno dell'Unione europea. La pandemia mette in luce la necessità di favorire una maggiore diversificazione delle importazioni di prodotti essenziali come i medicinali, nonché catene di valore più corte e un ruolo più attivo dello Stato nel garantire che le attività industriali e finanziarie non vadano a discapito degli interessi generali della società, in primo luogo quelli sanitari. La cooperazione multilaterale è tanto necessaria quanto, al momento, carente, soprattutto a causa del crescente antagonismo tra Stati Uniti e Cina. Questo è un motivo in più perché l'Europa si dimostri maggiormente coesa, riducendo la sua dipendenza da attori terzi, proteggendo i settori chiave della sua economia, estendendo la sua capacità normativa alle tecnologie del futuro e perseguendo un ruolo di leadership là dove ci sia un vuoto di *governance* multilaterale.

Coronavirus | Unione europea | Governance economica | Democrazia | Globalizzazione | Multilateralismo

keywords

Il mondo del dopo-Covid è già qui...

di Josep Borrell*

Introduzione

Girando con la mascherina per le strade deserte di Bruxelles o percorrendo i corridoi vuoti della Commissione, faccio fatica a ignorare il senso di smarrimento che mi pervade. Tanto più che dovunque si vada e ovunque ci si trovi lo smarrimento è presente e chiaramente visibile. È visibile a piazza San Marco a Venezia, vuota di qualsiasi presenza umana mentre i pesci tornano in una laguna che ha ritrovato la trasparenza. È visibile a Gerusalemme dove la chiesa del Santo Sepolcro ha chiuso le porte di venerdì santo, per la prima volta dalla peste nera del 1349. È visibile negli Stati Uniti dove i disoccupati sono aumentati di più di 20 milioni in quattro settimane. È visibile infine in Spagna e in Italia dove già a fine aprile si contavano non meno di 45.000 morti.

Lo shock sanitario per la diffusione del Covid-19 è diventato ben presto uno shock economico e sociale assolutamente inedito. Nessun economista avrebbe potuto immaginare questo blocco che chiude in casa miliardi di persone e le cui conseguenze andranno ben oltre quello che si è potuto sperimentare durante la crisi finanziaria del 2008–9.

La prima domanda che si pone, benché non sia affatto utile alla soluzione del problema, è quella di sapere se questa pandemia fosse evitabile o se invece assomiglia al famoso "cigno nero" di cui parlava Nassim Taleb¹. Questi attribuiva al "cigno nero" tre attributi: lo smarrimento, perché nulla in passato lasciava intravedere una tale eventualità; lo shock estremamente violento che provoca; e infine la razionalizzazione di quello che succede. La natura umana ha sempre bisogno di inventare delle spiegazioni a posteriori per rendere il suo presente spiegabile e prevedibile. Invece secondo Taleb i "cigni neri" sono imprevedibili sia

¹ Nassim Nicholas Taleb, *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Milano, Il saggiatore, 2008.

* Josep Borrell è Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza dell'Unione europea. Traduzione a cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di: "Le monde d'après est déjà là...", 24 marzo 2020, <https://europa.eu/!Hy94Fy>. Il testo è disponibile nel sito del Servizio europeo per l'azione esterna anche in inglese: "The post-Coronavirus world is here already...", <https://europa.eu/!yR96Dx>.

per la durata che per le conseguenze. Pertanto, ci impediscono di affidarci a un qualsiasi modello per uscire dalla crisi. Detto questo, Taleb ritiene che il Covid-19 non sia un "cigno nero" proprio perché era in realtà prevedibile².

Non ha torto. Un rapporto del 2008 del National Intelligence Council degli Stati Uniti citava il rischio di una "malattia respiratoria virulenta, nuova e molto contagiosa per la quale non esiste cura"³. Un rischio evocato anche dall'ex presidente Barack Obama⁴. Nel corso della conferenza alla Massachusetts Medical Society dedicata nel 2018 al centenario dell'influenza spagnola (che di spagnolo aveva solo il nome), che causò la morte di 50 milioni di persone, ossia il 2 per cento della popolazione mondiale del tempo, Bill Gates predisse che la prossima catastrofe mondiale avrebbe assunto la forma di una pandemia causata da un virus altamente contagioso che si sarebbe propagato rapidamente in tutto il mondo e che non saremmo stati preparati ad affrontare⁵. Di fatto, da anni gli specialisti di malattie infettive ci mettono in guardia sull'accelerazione del ritmo delle epidemie. Da vent'anni a questa parte questo è il terzo nuovo coronavirus di tipo beta in grado di superare la barriera della specie in cui si presenta originariamente. Non è quindi inutile chiedersi come mai la comunità internazionale non si sia preparata e in che modo potrà prepararsi in futuro. Poiché è evidente che il Covid-19 non sarà l'ultimo.

Una volta passato l'effetto di smarrimento, occorre valutare le conseguenze di questo evento evitando due trappole: quella di trarre conclusioni troppo affrettate, tenuto conto dell'incertezza che circonda questa crisi, e quella di concludere troppo in fretta che tutto cambierà. Nella storia delle società umane le grandi rotture sono sempre precedute da segni o eventi premonitori. E in genere le grandi crisi sono anche degli acceleratori di tendenze. Per questo il modo più prudente di pensare le conseguenze del Covid consiste nell'identificare alcune dinamiche già in atto che questa crisi può amplificare. E quali sono queste dinamiche? Io ne vedo tre:

- il futuro della globalizzazione e del neoliberalismo;
- l'evoluzione della *governance* mondiale;
- la resilienza dell'Unione europea e dei sistemi politici europei democratici di fronte alla gestione di rischi gravi e imprevisti.

² Intervista di Erik Schatzker a Nassim Nicholas Taleb, "Taleb Says 'White Swan' Coronavirus Was Preventable" (video), in *Bloomberg*, 31 marzo 2020, <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-03-31/nassim-taleb-says-white-swan-coronavirus-pandemic-was-preventable-video>.

³ Il rapporto evoca il rischio "di una malattia respiratoria virulenta, nuova e molto contagiosa e per la quale non vi sarebbe una cura". US National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, novembre 2008, p. 75, https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_2025%20Report.pdf.

⁴ White House, Remarks by the President on Research for Potential Ebola Vaccines, Bethesda, 2 dicembre 2014; "Hear What Barack Obama Said in 2014 About Pandemics", in *CNN Tonight*, 10 aprile 2020, <https://edition.cnn.com/videos/politics/2020/04/10/barack-obama-2014-pandemic-comments-sot-ctn-vpx.cnn>.

⁵ Bill Gates, "The Next Epidemic Is Coming. Here's How We Can Make Sure We're Ready", in *GatesNotes*, 27 aprile 2018, <https://b-gat.es/2HWpkCB>.

Sono queste tre dinamiche che andranno a definire i contorni del "mondo del dopo", un mondo che in un certo senso è già qui.

1. Il futuro della globalizzazione e del neoliberalismo

Questa pandemia non segnerà la fine della globalizzazione, ma rimetterà in discussione alcuni suoi metodi e presupposti ideologici tra cui in particolare il famoso tritico neoliberale: apertura dei mercati, ritiro dello Stato e privatizzazioni. Questa rimessa in discussione era già stata avviata prima dell'inizio della crisi. E si accentuerà dopo.

Nel corso dell'ultimo decennio, la mondializzazione si è ampliata grazie alla realizzazione di catene di valore sempre più numerose ed estese. Queste catene consentono la scomposizione del processo produttivo in luoghi diversi per minimizzare i costi di produzione. Il tutto senza grandi difficoltà tenuto conto del crollo dei costi di trasporto e dello sviluppo delle telecomunicazioni. La digitalizzazione dell'economia ha accentuato questa tendenza che è andata a vantaggio di molti paesi emergenti e in particolare della Cina, che ha attratto larga parte della produzione tessile e dell'elettronica di largo consumo, ma anche dell'India in altri settori come quello farmaceutico. A Wuhan, dove è nata la pandemia, avevano sede oltre 300 delle 500 maggiori aziende mondiali. Questa estensione delle catene di valore e l'estrema facilità con cui potevano essere realizzate ha naturalmente alimentato l'idea che non ci fossero più problemi di offerta tanto questa era abbondante a livello mondiale. All'improvviso il sistema del "just in time" ha sostituito quello delle scorte. Il ricorso alla costituzione delle scorte è diventato quasi una pratica antieconomica. Anche gli Stati meglio preparati al rischio di pandemia hanno finito per abbassare la guardia nel corso degli anni.

Dopo la crisi, le catene di valore non potranno certo scomparire dato che il loro interesse economico resta considerevole, ma si assisterà a una parziale rimessa in discussione di questa dinamica attraverso tre modalità.

La prima consisterà nel diversificare le fonti di approvvigionamento in ambito sanitario. La portata della nostra dipendenza nei confronti della Cina per l'importazione di un certo numero di prodotti è enorme, in particolare per le mascherine e le tute di protezione (50 per cento). Inoltre il 40 per cento degli antibiotici importati da Germania, Francia e Italia arriva dalla Cina, che assicura la produzione del 90 per cento della penicillina consumata nel mondo. Attualmente in Europa non viene prodotto neanche un grammo di paracetamolo. La creazione di un inventario o di una riserva strategica di prodotti essenziali consentirebbe quindi a livello europeo di premunirsi contro le carenze e assicurarsi la loro disponibilità sull'intero territorio europeo. La creazione del programma europeo rescEU destinato a rispondere a questo rischio attraverso la condivisione dei mezzi costituisce un primo passo. A tal fine si dovrà limitare la dipendenza dai paesi esportatori per ciascun prodotto essenziale affinché nessun paese possa essere

all'origine di una quota troppo importante delle importazioni di quel prodotto.

Occorre proteggersi, ma proteggersi non vuol dire soccombere al protezionismo. Proteggersi vuol dire evitare che di fronte a degli shock come quello che stiamo subendo ci troviamo in una situazione di estrema vulnerabilità nei confronti dei fornitori esteri. Poiché la globalizzazione non è fatta di semplici reti fluide alle quali tutti avrebbero accesso ma di nodi strategici dominati da alcuni attori in grado di controllarli o bloccarli a proprio vantaggio in caso di crisi⁶.

La seconda modalità consisterà nel rilocalizzare un certo numero di attività il più vicino possibile ai luoghi di consumo. Andremo di certo verso catene di valore più corte – cosa che può coincidere perfettamente con l'urgenza della lotta al cambiamento climatico. Questo comporterà probabilmente un aumento del costo dei prodotti, ma occorrerà accettare l'esistenza di un arbitraggio tra l'esigenza di sicurezza e la ricerca del costo più basso per il consumatore. Approfittando di questa crisi dobbiamo prendere coscienza del fatto che gli interessi del cittadino devono prevalere su quelli del consumatore. Il Giappone, che è un paese molto aperto sul piano commerciale e che non si può sospettare di protezionismo, è il primo paese ad aver lanciato un piano destinato esplicitamente a finanziare il ritiro delle imprese giapponesi stabilite in Cina e questo al fine di rilocalizzarle nell'arcipelago giapponese o in altri paesi asiatici. In Europa è necessario avviare una riflessione su questo argomento cassando la logica dei silos che ci impedisce di avere una visione strategica d'insieme su alcuni argomenti. Non si tratta di ricostituire in Europa delle filiere che sono state delocalizzate, ma vi sono di certo dei segmenti strategici che devono più che mai restare da noi e che abbiamo delocalizzato per motivi finanziari o ambientali. Fondamentalmente dobbiamo avere il senso delle priorità. Oggi non sarebbe più sensato avere più attività nel Maghreb o in Africa piuttosto che in Asia? Non che si debba opporre l'uno all'altro. Ma oggi la priorità e anche l'interesse dell'Europa sono che la sua periferia immediata si sviluppi in fretta e bene. Nel momento in cui parliamo di sviluppare partnership strategiche con l'Africa, siamo tenuti a vedere in quali settori possano prendere forma e realizzarsi. E tra questi ci sono chiaramente i farmaci. Il nostro interesse politico è di non dipendere troppo da potenze che in modo o nell'altro potranno farci pagare prima o poi il prezzo della nostra dipendenza.

Infine, la terza modalità consisterà probabilmente nell'utilizzo di processi tecnologici alternativi come la diffusione della produzione in 3D o i robot per contenere i rischi di delocalizzazione. In Italia si è riusciti a costruire valvole per respiratori con una stampante 3D in tempi molto brevi e a un costo estremamente basso.

⁶ Henry Farrell e Abraham Newman, "Will the Coronavirus End Globalization as We Know It?", in *Foreign Affairs*, 16 marzo 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-16/will-coronavirus-end-globalization-we-know-it>.

Detto questo, se è assolutamente indispensabile che ognuno persegua la massima sicurezza sanitaria, è altrettanto indispensabile assicurarsi che questo processo non porti a un protezionismo che dai prodotti sanitari si estenda gradualmente a tutte le attività definite essenziali da ogni nazione. Si dovrà quindi fare in modo di trovare un nuovo punto di equilibrio per prevenire un impulso protezionista generalizzato che sfocerebbe in una depressione mondiale. Questo è molto importante per l'Europa che tra tutte le regioni del mondo è la più dipendente dal commercio mondiale e a oggi è la più colpita dal rallentamento economico⁷. Sappiamo molto bene che il confine tra la crisi che viviamo e la depressione generalizzata che incombe è estremamente fragile. E questo vale ancor più per i paesi del Sud in cui la pandemia non si è ancora pienamente propagata ma dove i danni rischiano di essere notevoli. In breve, dovremo inventare le modalità di una nuova globalizzazione in grado di trovare un equilibrio tra i benefici innegabili dell'apertura dei mercati e dell'interdipendenza e le esigenze di sovranità e sicurezza degli Stati. Ci sono pochi momenti nella storia in cui le società trovano l'occasione di ripensarsi poiché sono spesso prese a loro volta nel vortice delle urgenze della vita quotidiana. Qui abbiamo per così dire l'opportunità di osservare un momento di arresto che deve aiutarci a riflettere su noi stessi.

Da questo punto di vista, è chiaro che non potremo ripetere l'errore del 2009, quando dopo aver registrato una riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra la crescita di queste stesse emissioni è nuovamente ripartita come se niente fosse. Non possiamo permetterci di ripetere tutto questo perché l'epidemia che stiamo attraversando non è caduta dal cielo. A creare una pandemia non sono gli animali selvatici. Una pandemia è il prodotto della deforestazione, della perdita di habitat naturale degli animali selvatici, della riduzione della biodiversità, del sovrasfruttamento delle risorse che pone le specie selvatiche a contatto con gli umani in aree densamente popolate. Questa crisi è il marchio indiscutibile del sovraccarico dei nostri ecosistemi, una crisi che ha su di noi l'effetto di un boomerang. Per questo la lotta per preservare la biodiversità deve assolutamente diventare più che mai una componente principale nella lotta contro il cambiamento climatico. In queste condizioni non è esagerato parlare di una nuova globalizzazione poiché gli squilibri economici, sociali e ambientali che si sono moltiplicati nel corso degli ultimi decenni si sono rivelati insostenibili.

La globalizzazione deve quindi cambiare volto, e deve cambiare anche quello dello Stato perché il suo arretramento è stato al centro dell'ideologia neoliberale. Con questa crisi è evidente che cresce la domanda spontanea della presenza dello Stato e che i paesi a maggiore protezione sociale sono meglio attrezzati per affrontare la crisi rispetto a quelli che lasciano i propri cittadini da soli di fronte al mercato. Il fatto che l'Europa faccia ricorso alla riduzione dell'orario lavorativo piuttosto

⁷ Secondo Karen Dynan del Peterson Institute, il calo del Pil sarà del 12 per cento in Europa contro l'8 per cento degli Stati Uniti e il 9 per cento in Giappone mentre la Cina registrerà una crescita dell'1,5 per cento. Cfr Karen Dynan, "The Pandemic Will Plunge the World Into Recession; Recoveries Will Be Mixed", in *PIIE Charts*, 10 aprile 2020, <https://www.piie.com/node/14312>.

che ai licenziamenti per far fronte al declino forzato della produzione rivela la particolarità del modello europeo. Ma lo Stato non può essere un'entità enorme che si occupa di tutto compresa la produzione delle mascherine. Quello che serve è ristabilire la capacità strategica dello Stato di anticipare e preparare la società ad affrontare sfide di questo tipo. Gli Stati che hanno gestito meglio la crisi sanitaria negli ultimi tre mesi sono quelli in cui l'autorità pubblica è meglio organizzata. È la qualità dello Stato che conta e non solo le sue dimensioni.

Per questo riabilitare il ruolo strategico dello Stato sarà una priorità del dopo crisi, ma questo sforzo non sarà facile in un'Europa basata su un mix tra Stati-nazione e un mercato unico. L'esigenza di realizzare un mercato unico ha condotto a considerare ogni forma di protezione come degli ostacoli alla sua costruzione, per cui se gli Stati hanno progressivamente allentato le protezioni per consentire la costruzione del mercato unico, l'Europa ha però dimenticato di proteggersi collettivamente. Da qui il nostro interesse piuttosto tardivo per le poste in gioco connesse alla reciprocità soprattutto nell'accesso al mercato. Per fortuna le cose hanno iniziato a cambiare e questa crisi può accelerare questo cambio di rotta. Ormai in Europa si evoca sempre più un miglior controllo degli investimenti esteri e delle distorsioni della concorrenza da parte di Stati non europei. Stiamo anche riconsiderando gli aiuti di Stato. Peraltro di recente la Commissione ha alleggerito le norme in materia. Non possiamo continuare a preoccuparci delle distorsioni intraeuropee e trascurare quelle dei nostri concorrenti extraeuropei. L'Europa deve smettere di essere offerta al resto del mondo. Ma la strada è ancora lunga. La recente assegnazione da parte della Cina delle licenze per il 5G ha evidenziato la marginalizzazione degli operatori europei. Nokia ed Ericsson ad esempio hanno ottenuto di recente solo l'11,5 per cento del mercato cinese contro il 25 per cento con il 4G. Mentre Huawei da parte sua detiene già il 30 per cento del mercato europeo per il 5G. Peraltro dobbiamo fin d'ora premunirci contro la tentazione di gruppi stranieri di approfittare del calo degli asset per assumere il controllo di società europee⁸. Bisognerà inoltre trarre una lezione da questa crisi che rivela il carattere asimmetrico dei nostri rapporti con la Cina e mettere in opera gli strumenti atti a porvi un termine. Ora la difficoltà in Europa viene dal fatto che bisogna tener conto sia delle esigenze del mercato unico sia dell'esistenza di Stati-nazione i cui interessi e tradizioni non sono necessariamente sempre convergenti. Se abbiamo tardato ad attuare un meccanismo di controllo degli investimenti esteri è perché alcuni Stati ritenevano che le opportunità offerte da alcuni mercati emergenti fossero troppo importanti per essere sacrificate sull'altare di un controllo più rigoroso degli investimenti provenienti da quegli stessi mercati. Ma quando questi stessi Stati si sono accorti che potevano a loro volta essere oggetto di acquisizioni estere in settori strategici hanno cambiato idea. Oggi perfino diversi Stati tradizionalmente liberali come i Paesi Bassi pretendono una valutazione più approfondita degli investimenti esteri per assicurarsi che non godano di sovvenzioni statali. Tutto questo per dire che l'Europa non può essere l'unica regione del mondo a rispettare

⁸ Javier Espinoza, "Vestager Urges Stakebuilding to Block Chinese Takeovers", in *Financial Times*, 12 aprile 2020, <https://www.ft.com/content/e14f24c7-e47a-4c22-8cf3-f629da62b0a7>.

le regole della concorrenza quando gli altri evitano di farlo.

La crisi del Covid evidenzierà il fatto che la globalizzazione aumenta la vulnerabilità delle nazioni che non adottano sufficienti precauzioni per assicurare la propria sicurezza in senso lato. Tutto ciò deve quindi condurre l'Europa a dare sostanza e forza all'idea di autonomia strategica che chiaramente non potrà limitarsi al settore militare. Questa autonomia strategica deve costruirsi attorno a sei grandi principi che vorrei enunciare di seguito:

- Ridurre la nostra dipendenza non solo in ambito sanitario ma anche in quello delle tecnologie del futuro come le batterie o l'intelligenza artificiale.
- Prevenire l'acquisizione delle nostre attività strategiche da parte di attori esterni all'Europa, cosa che suppone che queste attività vengano chiaramente individuate fin da principio.
- Proteggere le nostre infrastrutture sensibili contro gli attacchi informatici.
- Evitare che la delocalizzazione di alcune attività economiche e la dipendenza che ne deriva possano arrivare a limitare la nostra autonomia decisionale.
- Estendere il potere normativo dell'Europa alle tecnologie del futuro per evitare che altri possano esercitarlo a nostre spese.
- Assumere la leadership in tutti i settori in cui il deficit di *governance* mondiale conduce alla distruzione del sistema multilaterale.

2. Riabilitare la *governance* mondiale

Tutto questo mi porta naturalmente alla *governance* mondiale di cui misuro le carenze con il passare del tempo. In questi ultimi anni criticavamo l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc). Oggi invece sulla linea di tiro c'è l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) e questo nel momento in cui ne abbiamo più bisogno. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non è stato in grado di raggiungere un'intesa su una risoluzione sul Covid-19 data la mancanza di accordo tra Stati Uniti e Cina. Si tratta di una realtà del tutto inedita poiché perfino durante la Guerra fredda Stati Uniti e Unione Sovietica erano riusciti a raggiungere un accordo per favorire la ricerca di un vaccino contro la polio. Nemmeno il G7 è riuscito a concordare un testo perché uno Stato voleva definire il Covid-19 un virus cinese. Stiamo quindi assistendo a un vero e proprio scaricabarile tra Stati Uniti e Cina il cui esito in realtà è un deficit di leadership mondiale. Questa situazione contrasta stranamente con quello che avevamo visto negli anni 2000 con l'attuazione del Piano mondiale contro l'Aids, con la mobilitazione che aveva prevalso contro il virus Ebola e naturalmente con quella che aveva prevalso al momento della crisi finanziaria del 2008. Certo si potrebbe dire che un'epidemia non rientra nelle prerogative del Consiglio di Sicurezza, ma questa spiegazione non è convincente. Nei due casi sopra citati (Aids, Ebola) ci fu il voto unanime del Consiglio di Sicurezza e questa unanimità ha favorito la mobilitazione. Una recente bozza di testo proposta dall'Estonia non ha potuto essere votata perché alcuni Stati non hanno accettato l'insistenza della bozza sulla piena trasparenza nella gestione della crisi, un principio giudicato come un attentato alla propria sovranità. Il fatto che

per la prima volta dalla creazione delle Nazioni Unite una pandemia non produca un consenso è un pessimo presagio. Questa situazione deriva sia dal disaccordo tra gli Stati che dal disinteresse di alcuni per una leadership internazionale. Tutto ciò è estremamente preoccupante poiché sappiamo bene che un coordinamento internazionale forte può fare la differenza. Può consentire di far conoscere le buone pratiche, proporre standard internazionali come ad esempio per il controllo dei viaggiatori negli aeroporti, mettere in comune le risorse per i test e la ricerca del vaccino piuttosto che cercare di ottenere a vantaggio di un solo paese il frutto di ricerche promettenti, creare delle partnership per la produzione di tutti i prodotti e le attrezzature indispensabili per la lotta contro la pandemia.

Questa esigenza di cooperazione si porrà in maniera forte anche alla fine del confinamento, poiché se ogni Stato dispone la fine del *lockdown* per conto suo ci troveremo di fronte a notevoli difficoltà. Bisognerà quindi mettersi d'accordo per evitare un caos mondiale che influirebbe nuovamente sugli scambi internazionali. L'unico ambito in cui la cooperazione internazionale ha funzionato molto bene dall'inizio di questa crisi è quello della cooperazione tra banche centrali. Il fatto che la loro azione sia autonoma e indipendente dalle tradizionali rivalità tra Stati è probabilmente all'origine di questo successo.

Certo, poi si dovrà valutare cosa è stato fatto bene o male all'inizio della pandemia, ma questa è l'ora della mobilitazione e non delle polemiche. Da questo punto di vista l'annuncio da parte del presidente Usa Donald Trump di sospendere temporaneamente il finanziamento americano all'Oms con il pretesto che avrebbe cercato di nascondere i fallimenti della Cina è deplorabile.

Questa crisi ha indubbiamente esacerbato i rapporti tra Cina e Stati Uniti e rivelato i pericoli che un conflitto multidimensionale tra questi due Stati pone alla sicurezza internazionale. Come mi ha fatto notare il Segretario generale dell'Onu António Guterres, per uscire dalla crisi è necessario un coordinamento stretto tra Usa, Cina e Ue. Ma se questa crisi dovesse esacerbare più che intensificare la tensione tra Cina e Usa, il ruolo dell'Europa sarebbe ancora più cruciale. L'Europa deve soprattutto evitare che gli effetti di questa rivalità si ripercuotano negativamente su un certo numero di regioni del mondo e in particolare sull'Africa, che avrà bisogno di un sostegno finanziario significativo per far fronte all'arrivo della pandemia. L'annuncio da parte del G20 e del Fondo monetario internazionale di una moratoria sul debito dei paesi più poveri è una decisione che darà certamente sollievo a molti Stati. Ma è chiaro che non è sufficiente. È sulla cancellazione di questo debito che si deve lavorare con tutti i finanziatori, Cina compresa. E anche i paesi a medio reddito saranno colpiti e avranno bisogno di aiuto come sottolineano molti leader ed economisti dell'America Latina.

Detto questo, se vogliamo essere di esempio e soprattutto credibili dobbiamo mostrare ai nostri popoli che pratichiamo prima di tutto a casa nostra la solidarietà che predichiamo su scala internazionale. Numerose misure sono state adottate dagli Stati europei per prevenire il collasso delle loro economie. Sono stati avviati dei piani di rilancio e tutto ciò va nella giusta direzione, ma siamo ancora lontani

dalla realizzazione di un insieme europeo solidale. Peraltro dobbiamo evitare che i piani di rilancio nazionali possano danneggiare il mercato unico. In effetti, se le imprese di un paese beneficiano di un piano di sostegno nazionale molto più forte rispetto ai loro concorrenti, rischiano di conquistare un vantaggio decisivo all'uscita della crisi andando così ad aggravare gli squilibri economici all'interno del mercato unico. Gli squilibri Nord-Sud già presenti prima della crisi possono accentuarsi dopo di essa e questo non sarà privo di conseguenze sull'adesione dei popoli al progetto europeo. Per il momento è evidente che le misure fiscali adottate dai governi per aiutare il sistema produttivo sono molto più rilevanti in Germania che non in Italia o Spagna.

Inoltre il Covid-19 ha rivelato una delle principali debolezze dell'Unione monetaria: l'assenza di una funzione di stabilizzazione finanziaria per l'intera eurozona, "cosa che comporta un sovraccarico della politica monetaria a fini di stabilizzazione oltre che un dosaggio inadeguato delle politiche"⁹. Ora se le origini della pandemia ne fanno uno shock simmetrico, le sue conseguenze sono fortemente asimmetriche e gli enormi costi non saranno ripartiti equamente, sia in termini sociali che geografici.

La Commissione europea e la Bce hanno reagito rapidamente a questa crisi. Sul piano umanitario, la Commissione ha assicurato un lavoro di coordinamento notevole consentendo di riportare a casa 500.000 cittadini europei che si trovavano fuori dall'Unione. Sul piano economico, l'Eurogruppo dopo la riunione più lunga della sua storia ha aperto nuove linee di credito del Meccanismo europeo di stabilizzazione (Mes). Crediti di cui nessuno sembra aver bisogno o che nessuno sembra volere, dato che in questo momento la Spagna, e ancora più chiaramente l'Italia, hanno annunciato di non avere intenzione di utilizzarli. Riviviamo così gli stessi dibattiti intergovernativi sul come organizzare la solidarietà europea che hanno ritardato la risposta alla crisi dell'euro, una crisi che ci è costata cara sia economicamente che socialmente.

Riviviamo così lo stesso confronto tra Nord e Sud. E stiamo ancora una volta constatando i limiti della solidarietà europea dovuti al fatto che non siamo ancora un'unione politica e neanche una vera e propria unione economica e monetaria e questo nonostante gli innegabili progressi compiuti.

Per rendere effettiva questa solidarietà, si parla molto di un "Piano Marshall", un riferimento positivo per gli europei. Ma oltre al fatto che non si può più sperare nell'arrivo di un signor Marshall proveniente dall'altra parte dell'Atlantico, il piano era storicamente destinato a ricostruire un continente completamente distrutto. Anche se paragoniamo la pandemia a una guerra, dobbiamo constatare che non vi è alcuna distruzione di capitale fisico. Dopo un terremoto, si ricostruiscono le

⁹ Marco Buti et al., "Completing EMU", in *VoxEU*, 13 luglio 2017, <https://voxeu.org/node/61948>. Si veda anche Marco Buti, "Riding Through the Storm: Lessons and Policy Implications for Policymaking in EMU", in *VoxEU*, 12 gennaio 2020, <https://voxeu.org/node/64958>.

infrastrutture e la capacità produttiva, ma non è questo il caso. A questo punto dobbiamo concentrarci sul soddisfare i bisogni immediati dei sistemi sanitari, fornire un reddito alla popolazione che non può lavorare e concedere garanzie e proroghe dei pagamenti alle imprese per evitare il fallimento del sistema produttivo. Oggi è questa l'urgenza.

3. La resilienza delle democrazie

Questa crisi costituirà anche un test politico per i sistemi democratici europei poiché come sempre sono le crisi che rivelano i punti di forza e di debolezza delle società. Già si delineano discorsi politici per preparare il futuro. Se ne possono distinguere soprattutto tre: il discorso populista, quello autoritario (con cui il primo ha molti punti in comune), e il discorso democratico.

Il discorso populista dovrebbe in teoria essere fortemente indebolito da questa crisi, dal momento che questa evidenzia l'importanza della razionalità, delle competenze e della conoscenza – tutti principi derisi e rifiutati dai populistici, che li associano alle élite. In effetti è difficile continuare a parlare di post-verità quando ormai si sa come si viene infettati, quali sono i gruppi a rischio e quali misure preventive occorre adottare per tentare di combattere l'epidemia. Ma i populistici possono innanzitutto invocare la responsabilità dello straniero nella diffusione del virus. Possono anche prendersela con la globalizzazione, tradizionale capro espiatorio per tutti i problemi. In questo stesso ordine di idee possono raccomandare un maggiore controllo delle frontiere e approfittare di questa occasione per accentuare la propria ostilità nei confronti dell'immigrazione. Il populismo dà prova di grande flessibilità, si adatta a tutti i contesti e può facilmente cambiare direzione perché non si preoccupa di distinguere il vero dal falso. Peraltro in un contesto ansiogeno in cui dominano le paure, i populistici saranno sempre a loro agio. La tentazione più grande è quella di approfittare di questa situazione eccezionale per limitare i diritti e le libertà. Possiamo subire una deriva verso un autoritarismo digitale in cui alcuni Stati sono già chiaramente impegnati. E questo come dopo l'11 settembre, quando la lotta contro il terrorismo ha comportato una restrizione delle libertà individuali. Orwell è già superato...

Il discorso autoritario è vicino al populista in quanto anch'esso cerca di semplificare i problemi per riportarli a una spiegazione centrale. Esso consiste nel considerare che solo i regimi autoritari e centralizzati possono vincere l'epidemia mobilitando tutte le risorse del paese. Ma sappiamo che questo è falso. Possiamo dire fin d'ora che i paesi che sono riusciti meglio ad arginare la crisi sono degli Stati democratici ben organizzati.

Resta il discorso democratico, che è il più difficile da costruire poiché le società democratiche si fondano sul dubbio, l'interrogativo, la deliberazione e la rimessa in discussione. Tutti fattori nocivi per un'azione rapida ed efficace basata su di una narrazione chiara e incontestabile. Ma per l'Europa in fondo sono gli stessi

popoli europei che all'uscita dalla crisi emetteranno il loro verdetto sulla condotta di ciascuno Stato e su quella dell'Europa in generale. A questo proposito è fondamentale che l'Unione europea appaia chiaramente come un attore in grado di fare la differenza. Non che debba sostituirsi agli Stati, ma piuttosto amplificare la loro azione per dare significato e sostanza alla posta in gioco fondamentale: la protezione del modello europeo. Però questo modello potrà avere valore agli occhi del mondo solo se arriveremo a promuovere un modello di solidarietà tra Stati membri. E qui siamo ancora lontani dal risultato.

Eccoci quindi ancora portati a vivere un momento esistenziale per l'Unione europea, perché il modo in cui lo gestiremo influirà sulla coesione delle nostre società, la stabilità dei nostri sistemi politici nazionali e il futuro dell'integrazione europea. È tempo di curare le ferite delle crisi precedenti e non di accentuarle. Per fare questo, le istituzioni e le politiche europee dovrebbero poter toccare il cuore e lo spirito degli europei. E in questo campo c'è ancora molto da fare.

aggiornato 24 marzo 2020

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI) è un think tank indipendente, privato e non-profit, fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli. Lo IAI mira a promuovere la conoscenza della politica internazionale e a contribuire all'avanzamento dell'integrazione europea e della cooperazione multilaterale. Si occupa di temi internazionali di rilevanza strategica quali: integrazione europea, sicurezza e difesa, economia internazionale e governance globale, energia e clima, politica estera italiana; e delle dinamiche di cooperazione e conflitto nelle principali aree geopolitiche come Mediterraneo e Medioriente, Asia, Eurasia, Africa e Americhe. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*Affarinternazionali*), tre collane di libri (*Global Politics and Security*, *Quaderni IAI* e *IAI Research Studies*) e varie collane di paper legati ai progetti di ricerca (*Documenti IAI*, *IAI Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Rome, Italy

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Latest IAI PAPERS

Direttore: Riccardo Alcaro (r.alcaro@iai.it)

- 20 | 09 Josep Borrell, *Il mondo del dopo-Covid è già qui...*
- 20 | 08 Sabine Fischer, *Dimensions and Trajectories of Russian Foreign Policy*
- 20 | 07 Ehud Eiran, *Structural Shifts and Regional Security: A View from Israel*
- 20 | 06 Daniela Huber, *The New European Commission's Green Deal and Geopolitical Language: A Critique from a Decentring Perspective*
- 20 | 05 Barbara A. Finamore, *China's Quest for Global Clean Energy Leadership*
- 20 | 04 Matteo Bonomi, Ardian Hackaj and Dušan Reljić, *Avoiding the Trap of Another Paper Exercise: Why the Western Balkans Need a Human Development-centred EU Enlargement Model*
- 20 | 03 Ettore Greco, *Il Regno Unito post-Brexit tra Ue e Usa*
- 20 | 02 Ian O. Lesser, *What to Expect from the United States: A Look Ahead at US Foreign Policy*
- 20 | 01 Niccolò Petrelli, *Military Innovation and Defence Acquisition: Lessons from the F-35 Programme*
- 19 | 28 Christos Kolokhatis e Michael Hogan, *Le opzioni di riforma del mercato per un sistema italiano dell'energia affidabile, redditizio e decarbonizzato*